

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E DE CIÊNCIAS HUMANAS
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Marcos Arcanjo de Assis

**BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL: o que fazem, como interagem e classificam os usuários?**

Belo Horizonte
2023

Marcos Arcanjo de Assis

BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: o que fazem, como interagem e classificam os usuários?

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais.

Orientadora: Dra. Telma Menicucci

Linha de pesquisa: Estado, gestão e políticas públicas

Belo Horizonte
2023

320

A848b
2023

Assis, Marcos Arcanjo de.

Burocratas de nível de rua do Sistema Único de Assistência Social [manuscrito] : o que fazem, como interagem e classificam os usuários? / Marcos Arcanjo de Assis. - 2023.

282 f.

Orientadora: Telma Maria Gonçalves Menicucci.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

Inclui bibliografia.

1.Ciência política – Teses, 2. Políticas públicas – Teses.
3.Sistema Único da Assistência Social. (Brasil) – Teses.
I.Menicucci, Telma Maria Gonçalves. II.Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
III.Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ATA 03ª/2023 DA DEFESA DE TESE DO ALUNO MARCOS ARCANJO DE ASSIS

Realizou-se, no dia 27 de fevereiro de 2023, às 09 horas, na sala 2094 da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de tese, intitulada "BUROCRACIAS DO NÍVEL DE RUA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: o que fazem, como interagem e classificam os usuários?", apresentada por **MARCOS ARCANJO DE ASSIS**, número de registro 2018654050, graduado no curso de CIÊNCIAS SOCIAIS, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em CIÊNCIA POLÍTICA, à seguinte Comissão Examinadora: Profa. Telma Maria Gonçalves Menicucci - Orientadora (DCP/UFMG), Profa. Eleonora Schettini Martins Cunha (DCP/UFMG), Prof. Bruno Lazzarotti Diniz Costa (Fundação João Pinheiro), Profa. Gabriela Spanghero Lotta (Fundação Getúlio Vargas) - Videoconferência, Profa. Luciana de Barros Jaccoud (IPEA) - Videoconferência. A Comissão considerou a tese APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 27 de fevereiro de 2023.



Documento assinado eletronicamente por **Telma Maria Gonçalves Menicucci, Professora do Magistério Superior**, em 27/02/2023, às 16:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Eleonora Schettini Martins Cunha, Membro**, em 28/02/2023, às 09:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Gabriela Spanghero Lotta, Usuário Externo**, em 01/03/2023, às 08:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luciana de Barros Jaccoud, Usuário Externo**, em 02/03/2023, às 06:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Lazzarotti Diniz Costa, Usuário Externo**, em 03/03/2023, às 08:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2092644** e o código CRC **DD1CA24F**.

A todas as trabalhadoras e os trabalhadores do nível de rua do Suas, em especial às técnicas do caso estudado, pela escolha diária em labutar para transformar a vida de tantos brasileiros que ainda vivem em condições inaceitáveis de pobreza, vulnerabilidade e violação. Sem vocês, não há Estado para eles!

AGRADECIMENTOS

Diz o dicionário que agradecer é render graças, reconhecer e retribuir. Eu deixei esse momento, talvez um dos mais especiais desta jornada, para o final, quando as revisões para entrega já tinham sido feitas e, enfim, eu pude dizer: chegou a hora!

E a hora chegou depois de 5 anos. E como foram intensos! Atravessados por uma pandemia desconhecida, que tirou a vida de tanta gente e nos deixou isolados, e por um governo autoritário, negacionista, anticiência, que deixou problemas e estragos que tardarão a se resolver. Foi esse o contexto em que essa formação, e este texto, aconteceram.

Meu reconhecimento vai em primeiro lugar para aqueles que ficaram do meu lado, cada um a seu modo, com o seu jeito (previsto e inesperado) de fazer parte do tempo necessário para essa conquista. À Telma Menicucci, orientadora mais que boa de prosa, de leitura, de cuidado com processo de formação, minha professora e referência desde sempre e para sempre. Obrigado por topa o desafio da pesquisa, por compreender meus momentos difíceis e por me ensinar tanto! Ao Cristian Pádua, meu companheiro e meu amor, que há 5 anos disse um simples “ok!” quando cheguei contando que ia me inscrever no processo de seleção, também topando estar comigo nessa e compreendendo minhas ausências no cuidado com casa, minhas ansiedades nível *hard*, meu cansaço no cotidiano. Do “ok” até o final comigo, obrigado Loro! À Carol Imura, minha amiga de tanto tempo que, por coincidência celestial, também se tornou minha parceira de trabalho ao longo do doutorado, compreendendo meu desfoco, minha impaciência, minha indisponibilidade. Sem estar do lado de vocês, sei não, viu! Obrigado demais!

(O Nuno, golden que vive comigo, também tem um lugar especial. Seus suspiros e deitadas aos pés da mesa preencheram o ambiente solitário da escrita da tese. Parte do seu afeto gratuito por mim).

Aos colegas do mestrado e doutorado do DCP-UFMG, rendo graças pela convivência e pelas trocas, em especial à Priscila Dionísio, pela amizade para sempre e pelos abraços nas inseguranças, também à Camila Montevecci e ao Pedro Barbabella. Também recordo e agradeço aos colegas da representação discente – Chapa Astral – Matheus Ferreira, Yuli Martínez e Lívia Santos.

Agradeço ainda às Professoras Gabriela Lotta e Geralda Luiza de Miranda, por acompanharem meu processo nas bancas de projeto e qualificação, às Professoras Luciana Jaccoud e Eleonora Cunha, pelas contribuições na defesa final e à Prof. Cláudia Feres, pelas contribuições para o trabalho apresentado na ABCP 2020 bastante útil para tese.

Também agradeço à Fundação João Pinheiro (gestões 2015-2018; 2019-2022) pela concessão da licença parcial para estudos, especialmente os colegas da DPP, às chefias da casa e aos discentes, pela compreensão com as ausências e os diversos “nãos” para projetos, parcerias e orientações ao longo deste tempo. Em especial, agradeço à Nícia Raies, minha querida, que tanto me escutou e me consolou (até com tabela me ajudou!), ao Bruno Lazzarotti e à Carla Bronzo, pelas dicas e escutas desde o projeto de seleção e nas bancas. À Rayssa Campos, minha querida ex-orientanda e agora colega de estado, meu suporte na operacionalização da análise dos dados e na escuta desenfreada dos *insights*. Que sorte ter tanta gente boa no meu mundo profissional!

À Subsecretaria Municipal de Assistência Social da Prefeitura de Belo Horizonte, pela autorização para realização da pesquisa e pela disponibilização os dados, em especial às gestoras da unidade regional pesquisada (D e A), a Régis Spindola, Isabela Vasconcelos e Carlos Firmino.

Por fim, e tão importante quanto, agradeço aos meus pais, José e Ariádina, pelo incansável trabalho e incentivo para investir em minha formação estudantil. Espero que o primeiro filho “doutor” represente uma recompensa pela dedicação comigo e com meus irmãos, a que também agradeço, junto às cunhadas, cunhados, sobrinhas e sobrinhos, à família de Divinópolis, às amigas e aos amigos, por compreenderem os “nãos” (estes mais difíceis de dizer), para as festas, almoços, encontros e afins! Em especial, agradeço ao amigo Fabiano Bechelany, o Binho, que há duas décadas acompanha, com interesse, resenhas e afeto, a minha jornada profissional.

RESUMO

O tema da pesquisa é a implementação, por burocratas do nível de rua (BNR), de um serviço do Sistema Único da Assistência Social. Os BNR são profissionais que executam os serviços públicos diretamente aos cidadãos, em condições de trabalho quase sempre inadequadas. Para atuar dentro dessas condições e atender às especificidades dos usuários atendidos, esses agentes exercem discricionariedade e fazem julgamentos, o que supostamente tem implicações para as políticas públicas e para os cidadãos. O objetivo do estudo foi descrever e analisar a atuação de BNR do Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família e Indivíduos, destinado a famílias em situação de violação de direitos relacionais, ofertando acompanhamento socioassistencial baseado em práticas de construção de vínculo e referência com as famílias. O *framework* da pesquisa considerou como elementos analíticos: as práticas realizadas, os estilos de interação adotados com os usuários e os esquemas de categorização do público mobilizados pela BNR; os fatores que afetam, de modo agregado, a sua atuação; e as diferenciações sociais dos usuários associadas ao seu comportamento. Realizou-se um estudo de caso único com uma equipe de 11 BNR do serviço em Belo Horizonte. Utilizou-se a abordagem qualitativa de aproximação e análise do objeto e a coleta de dados triangulou técnicas de observação direta, entrevistas e fontes documentais (registros administrativos e Prontuários de Acompanhamento dos usuários). O material foi sistematizado com o procedimento de codificação no *Atlas.Ti*, à luz da abordagem interpretativa. Observou-se que as BNR do serviço realizam o acompanhamento dos usuários de forma convergente com o previsto, exercendo a discricionariedade no espaço deixado pelas orientações normativas, ou seja, adaptando algumas atividades, decidindo quais não fazer e realizando outras “não escritas”. No caso pesquisado, a atuação pelas práticas tende à padronização. Mas as agentes exercem discricionariedade ao adotarem 17 estilos de interação com os usuários, com destaque para os que os valorizam e mediam suas relações familiares, bem como ao operarem julgamentos na mobilização de dois esquemas de categorização comportamental do público: *resistente-aderente* e *organizado-desorganizado*. As BNR pesquisadas parecem aplicar conhecimentos de sua profissão para conceber o seu trabalho, realizar determinadas práticas e criar uma forma de interação pedagógica com os usuários. Os casos acompanhados por elas são discutidos coletivamente com a rede de serviços e com a gestão local, em relações que afetam a sua atuação. Mas a principal influência são as condições físicas, demandas e comportamentos dos usuários, além de alguns elementos organizacionais, como a sobrecarga de trabalho e a capacidade de atendimento da rede de serviços. Se, por um lado, observou-se uma diferenciação simbólica imbricada na segmentação dos usuários como mais ou menos capazes de superar suas violações, por outro identificou-se diferenciações positivas de tratamento: o *insistir* com o caso de *usuários resistentes* e a seleção de casos de usuários *organizados* para desligamento com ou sem encaminhamento final. Notou-se ainda que práticas, estilos e categorizações são combinados na implementação do serviço, conformando conjuntamente a atuação das agentes. A pesquisa destaca contribuições imediatas para os estudos sobre BNR, para debates sobre os princípios do Sistema Único de Assistência Social e para a gestão do Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família e Indivíduos.

Palavras-chave: Implementação de políticas públicas. Burocratas de nível de rua. Sistema Único da Assistência Social. estilos de interação, esquemas de categorização

ABSTRACT

The subject of the research is the implementation, by street-level bureaucracy (SLB), of a service of the Social Assistance System. The SLB are professionals who implement public services directly with citizens in working conditions that are almost always inappropriate. To act within these conditions and meet the specificities of the clients, these agents exercise discretion and make judgments, and it has an influence on public policies and citizens. The objective of the study was to describe and analyze the behavior of the SLB of the *Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família e Indivíduos*, destined at families in situations of violation of relational rights, offering socio-assistance follow-up based on bond building practices and reference with families. The research framework considered as analytical elements: the practices carried out, the interaction styles adopted with clients and the categorization schemes mobilized by the SLB; the factors that influences, its actions; and the social differentiations of clients associated with their behavior. A single case study was carried out with a team of 11 SLB from the service in Belo Horizonte. The qualitative approach of approximation and analysis of the object was used and the collection of triangular data techniques of direct observation, interviews, and documental sources (administrative records and Clients Reports). The material was systematized with the codification procedure in *Atlas.Ti*, in the light of the interpretative approach. It should be noted that the SLB carries out the follow-up of clients in a convergent manner with the guidelines, exercising discretion in the space left by normative, that is, adapting some activities, deciding which ones not to do, and doing other "unwritten" ones. In the researched case, the actions through practices tend to be standardization. But agents exercise discretion by adopting 17 styles of interaction with clients, with emphasis on those who value them and mediate their family relationships, as well as by operating judgments in the use of two behavioral categorization schemes of the target population: resistant-adherent and organized-unorganized. The SLB seems to apply knowledge of their profession to experience their work, carry out certain practices and create a form of pedagogical interaction with clients. The cases followed by SLB are discussed collectively with the service network and with the local management, in relationships that affect their actions. But the main influence is the physical conditions, demands, and behavior of the beneficiaries, in addition to some organizational elements, such as work overload and the network's service capacity. If, on the one hand, there was a differentiation understood in the segmentation of clients as more or less capable of overcoming their violations, on the other hand, positive differences in treatment were identified: insisting on the case of resistant beneficiaries and selecting cases of organized clients for shutdown with or without final organized. It was also noted that practices, styles, and categorizations are combined in the implementation of the service, shaping the agents' behavior together. The research highlights immediate contributions to studies on SLB, debates on the principles of the Social Assistance System, and management of the studied service.

Keywords: Policy implementation. Street-level bureaucracies. Brazilian Social Assistance System, interaction styles, categorization schemes

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – <i>Framework</i> síntese: análise ampliada da atuação dos agentes de rua do Paefi.....	23
Figura 2 – <i>Framework</i> completo: análise ampliada da atuação dos agentes de rua do Paefi...	70
Figura 3 – Etapas e atividades do processo de sistematização dos dados	82
Figura 4 – Objetivos e organização do Sistema Único de Assistência Social brasileiro	92
Figura 5 – Organizações e atores na cadeia formulação-implementação do Paefi de Belo Horizonte	97
Figura 6 – Perfil das técnicas entrevistadas.....	125
Figura 7 – Fluxo local de implementação do Paefi no Creas pesquisado	146
Figura 8 – Resultados da análise ampliada da atuação das técnicas do Paefi	238

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Situação funcional e formação superior das técnicas pesquisadas	126
Tabela 2 – Tempo de serviço das técnicas pesquisadas	127
Tabela 3 – Relação entre profissão, tempo de serviço e motivação	129
Tabela 4 – Número de famílias acompanhadas pelo Paefi por segmento/condição e violação sofrida, regional Belo Horizonte pesquisada, 2021	136
Tabela 5 – Número de casos desligados por segmento/condição e motivo da inserção, regional Belo Horizonte pesquisada, 2021	137
Tabela 6 – Número de casos desligados por órgão encaminhador, regional Belo Horizonte pesquisada, 2021.....	139
Tabela 7 – Ocorrências dos estilos de interação nos atendimentos observados.....	176
Tabela 8 – Distribuição das técnicas por estilos de interação adotados ou não, segundo tempo de serviço e satisfação com o trabalho	201
Tabela 9 – Distribuição das técnicas por esquema de categorização dos usuários, segundo a profissão, motivação e tempo de serviço.....	202
Tabela 10 – Motivos para desligamento dos casos do Paefi pesquisado, 2019, 2020 e 2021	224

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Visão geral das burocracias do nível de rua em quatro perguntas	43
Quadro 2 - Conceitos e pressupostos sobre as dimensões da atuação dos BNR.....	56
Quadro 3 - Fatores associados à atuação dos BNR mapeados na literatura revisada.....	63
Quadro 4 – Atividades observadas no trabalho de campo.....	78
Quadro 5 – Entrevistas realizadas na pesquisa.....	79
Quadro 6 – Corpus de dados da pesquisa: documentais, observacionais e entrevistas	80
Quadro 7 – Conceitos, formas de operacionalização e estratégia de pesquisa.....	85
Quadro 8 – Categorização política (oficial) dos usuários do Paefi	103
Quadro 9 – Mapeamento de práticas e subpráticas de interação direta com o usuário do Paefi em Belo Horizonte.....	110
Quadro 10 – Síntese dos aspectos profissionais das técnicas.....	128
Quadro 11 – Relações internas ao contexto de execução do Paefi pesquisado.....	131
Quadro 12 - Subpráticas previstas mas não identificadas na pesquisa empírica.....	151
Quadro 13 – Subpráticas de acompanhamento relatadas em entrevistas, observadas em atendimentos e registradas nos Prontuários.....	152
Quadro 14 – Subpráticas de trabalho em rede e de planejamento e gestão relatadas em entrevistas, observadas em atendimentos e registradas nos Prontuários.....	154
Quadro 15 – Práticas no nível de rua e o uso do espaço de discricionariedade pelas técnicas	161
Quadro 16 – Práticas não previstas identificadas na pratica	161
Quadro 17 – Ocorrência das práticas “não escritas” na pesquisa.....	163
Quadro 18 – Exemplos de citações e situações comunicativas dos estilos horizontais	169
Quadro 19 – Exemplos de citações e situações comunicativas dos estilos facilitadores	173
Quadro 20 – Exemplos de citações e situações comunicativas dos estilos mediadores.....	175
Quadro 21 – Percepções das técnicas sobre violações de direitos	183
Quadro 22 – Excertos ilustrativos da classificação dos usuários resistentes e participativos	185
Quadro 23 – Citações ilustrativas da classificação dos usuários organizado e desorganizado	189
Quadro 24 – Influências das relações interorganizacionais na atuação geral das técnicas ...	208
Quadro 25 – Atributos dos usuários e atuação das técnicas: excertos ilustrativos.....	211

Quadro 26 – As características dos usuários e a atuação geral das técnicas	212
Quadro 27 – Influências de aspectos organizacionais na atuação das técnicas.....	216
Quadro 28 – Diferenciação pela estratégia de insistir com o caso: excertos ilustrativos.....	220
Quadro 29 – Seleção de casos na atuação das técnicas do Paefi.....	233

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNR	-	burocracias/burocratas do nível de rua
BPC	-	Benefício de Prestação Continuada
CFESS	-	Conselho Federal de Serviço Social
CFP	-	Conselho Federal de Psicologia
Creas	-	Centros de Referência Especializados de Assistência Social
DPES	-	Diretoria de Proteção Social Especial
DRGD	-	Diretoria de Relação com o Sistema de Garantia de Direitos
GGSMC	-	Gerência de Gestão dos Serviços de Média Complexidade
GVISO	-	Gerência de Vigilância Socioassistencial
Idcreas	-	Índice de Desenvolvimento do Creas
IPEA	-	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IQVU	-	Índice de Qualidade de Vida Urbana
LA	-	Liberdade Assistida
Loas	-	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	-	Ministério de Desenvolvimento Social
NCRotina	-	notas de campo de rotina
NIR	-	Núcleo Intersetorial Regional
NOB	-	Norma Operacional Básica
OAB	-	Ordem dos Advogados do Brasil
Paefi	-	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PBF	-	Programa Bolsa Família
PBH	-	Prefeitura de Belo Horizonte
PCD	-	pessoa com deficiência
PETI	-	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNAS	-	Política Nacional de Assistência Social
PSB	-	proteção social básica
PSC	-	Prestação de Serviços Continuada
PSE	-	proteção social especial de média complexidade
Seas	-	Serviço Especializado em Abordagem Social
SGD	-	sistema de direitos
SIGPS	-	Sistema de Informação e Gestão das Políticas Sociais

SMASAC	-	Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania
SPEPDI	-	Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias
Suas	-	Sistema Único de Assistência Social
SuasS	-	Subsecretaria de Assistência Social
SUS	-	Sistema Único de Saúde
TCUD	-	Termo de Compromisso de Utilização de Dados
TSF	-	trabalho social com famílias

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	18
2 A ATUAÇÃO DE BUROCRATAS DO NÍVEL DE RUA NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: conceitos, dimensões de análise e estudos empíricos.....	27
2.1 Burocracias do nível de rua e implementação: uma visão geral em quatro perguntas	29
2.1.1. <i>Quem são as burocracias do nível de rua e qual é a sua importância?</i>	<i>31</i>
2.1.2. <i>Quais são as condições específicas do trabalho na linha de frente e que conflitos tais condições geram para a atuação dos BNR?</i>	<i>33</i>
2.1.3 <i>Quais são as tarefas realizadas pelos agentes implementadores e como lidam com as pressões das condições de trabalho?</i>	<i>35</i>
2.1.4. <i>O que é, afinal, a discricionariedade e quais as suas dimensões e dilemas?</i>	<i>39</i>
2.2 As dimensões da atuação das burocracias do nível de rua: práticas, estilos de interação e esquemas de categorização.....	43
2.2.1 <i>As práticas das burocracias do nível de rua: entre o previsto, o real e o divergente</i>	<i>45</i>
2.2.2 <i>As interações das burocracias do nível de rua com os usuários: comunicar, aproximar e mediar</i>	<i>47</i>
2.2.3 <i>A categorização do público no nível de rua: entre critérios políticos e estereótipos sociais.....</i>	<i>51</i>
2.3 Os fatores que influenciam a atuação das burocracias do nível de rua	56
2.3.1 <i>Características dos BNR e de sua atuação: atributos pessoais, valores, relações e profissões</i>	<i>57</i>
2.3.2 <i>Atributos dos usuários e atuação dos BNR</i>	<i>60</i>
2.3.3 <i>Fatores organizacionais na atuação das burocracias implementadoras.....</i>	<i>61</i>
2.4 Síntese dos argumentos da literatura revisada	63
3 METODOLOGIA: perguntas e argumentos, a estratégia de pesquisa e o trabalho de campo.....	66
3.1 Perguntas de pesquisa e argumentos substantivos	67
3.2 Operacionalização da pesquisa: abordagem metodológica, técnicas e métodos de coleta e interpretação de dados, definição dos conceitos	70
3.2.1 <i>Abordagens metodológicas da pesquisa.....</i>	<i>71</i>
3.2.2 <i>Seleção da equipe de BNR do Paefi pesquisada</i>	<i>73</i>
3.2.3 <i>Dados gerados e utilizados pela pesquisa.....</i>	<i>74</i>

3.2.4	<i>Etapas e processo de sistematização e análise dos dados</i>	80
3.2.5	<i>Os conceitos do framework e suas formas de operacionalização</i>	82
4	O SERVIÇO DE ATENDIMENTO ESPECIALIZADO À FAMÍLIAS E INDIVÍDUOS	
	– PAEFI: público-alvo, práticas previstas e implicações para a atuação no nível de rua	88
4.1	O Suas, as seguranças socioassistenciais e níveis de proteção social	89
4.2	Os objetivos complexos do Paefi e os atores da cadeia de formulação-implementação	92
4.3	A categorização oficial do público do Paefi e a focalização abrangente	97
4.3.1	<i>Implicações da categorização oficial do público na atuação dos BNR do Paefi</i>	105
4.4.	O trabalho social com famílias no Paefi e análise das práticas previstas	107
4.4.1	<i>Implicações da estrutura de práticas previstas na atuação dos agentes do Paefi</i>	113
4.5	Nota conclusiva	114
5	CARACTERIZAÇÃO DO PAEFI PESQUISADO: as técnicas, os usuários, as	
	condições de trabalho e o arranjo de implementação	116
5.1	Um olhar etnográfico sobre o cotidiano do Paefi: entre a repartição e os guichês ..	116
5.2	A equipe de referência do serviço pesquisado e suas características	125
5.2.1	<i>Aspectos profissionais das técnicas entrevistadas</i>	126
5.2.2	<i>Relações no processo de implementação no Paefi pesquisado</i>	129
5.3	Visão geral do público do Paefi pesquisado	135
5.4	Aspectos organizacionais do Paefi pesquisado	141
5.4.1	<i>Condições de trabalho no nível de rua do Paefi</i>	141
5.4.2	<i>A cadeia de implementação do Paefi pesquisado</i>	144
5.5	Nota conclusiva	147
6	A ATUAÇÃO DAS TÉCNICAS DO PAEFI: práticas aderentes às normas, interações	
	diversas e esquemas de categorização comportamentais	148
6.1	As práticas no nível de rua: o que e como se implementa o Paefi?	148
6.1.1	<i>A ocorrência das práticas previstas na implementação e a aderência às</i> <i>orientações</i>	150
6.1.2	<i>O uso do espaço de discricionariedade: escolhas sobre o que priorizar, adaptar</i> <i>e como acompanhar</i>	155

6.1.3 Práticas não previstas e “não escritas” na implementação	161
6.2 A interação no nível de rua: a comunicação para aproximar, valorizar, facilitar e mediar	166
6.2.1 Estilos de interação horizontais	167
6.2.2 Estilo de interação assimétrico	170
6.2.3 Estilos de interação facilitadores da comunicação.....	172
6.2.4 Estilos de interação mediadores da comunicação e das relações	173
6.2.5 A ocorrência dos estilos nos atendimentos observados	176
6.3 As categorizações pelas técnicas no nível de rua: entre classificações oficiais e comportamentais	180
6.3.1 A mobilização do esquema de categorização oficial na implementação	181
6.3.2 Esquemas de categorização comportamental do público no nível de rua	184
6.3.3. Refinamentos das classificações dos usuários do Paefi	192
6.4 A atuação das técnicas do Paefi pelas práticas, estilos de interação e categorizações: nota conclusiva.....	196
7 O QUE INFLUENCIA A ATUAÇÃO DO BNR DO PAEFI E QUE DIFERENCIAÇÕES DE TRATAMENTO SÃO PRODUZIDAS?.....	198
7.1 Quais os fatores influenciam a atuação das técnicas do Paefi no caso pesquisado?.	198
7.1.1. A influência das características das técnicas na sua atuação	199
7.1.1.1 Quais os fatores profissionais influenciam a atuação?	199
7.1.1.2 Quais as relações internas afetam a atuação das técnicas?	205
7.1.2 A influência marcante dos usuários na atuação das técnicas.....	208
7.1.3 A influência de aspectos organizacionais e a importância da rede	213
7.2 Quais diferenciações de tratamento dos usuários são produzidas na implementação do Paefi?	218
7.2.1 Insistir com o caso e priorizar o usuário resistente	218
7.2.2 Desligar o caso: os motivos, os julgamentos e a diferenciação dos encaminhamentos.....	223
7.2.2.1 Os motivos para desligar o caso: superação, esgotamento, não-adesão e razões objetivas	224
7.2.2.2 Os desligamentos do caso e a diferenciação no encaminhamento.....	229
7.3 Como práticas “duras” se combinam com práticas “leves” na implementação?	234
7.4 Uma análise ampliada da atuação das BNR do Paefi	236

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	239
REFERÊNCIAS	251
APÊNDICE A – Dados documentais sobre legislações, normas e orientações formais do Paefi coletados e analisados	268
APÊNDICE B – Codificação das Notas de Campos.....	270
APÊNDICE C - Roteiro de entrevista com os agentes de rua do Paefi	272
APÊNDICE D - Roteiro de entrevista com usuários do Paefi.....	275
APÊNDICE E - Roteiro de entrevista com gestores do Paefi.....	276
APÊNDICE F - Roteiro de entrevista com recepcionista do Creas	277
APÊNDICE G – Quadro de códigos e categorias do processo de codificação dos dados	278
APÊNDICE H – Quadro de serviços e benefícios mencionados ou demandados no Paefi pesquisado	281

1 INTRODUÇÃO

O tema desta tese é a implementação do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi), ofertado pelo Sistema Único de Assistência Social (Suas), e o objeto da pesquisa é a atuação de burocratas do nível de rua (BNR) responsáveis pela sua execução, analisada a partir do caso de uma equipe do serviço da cidade de Belo Horizonte.

Políticas e serviços públicos são estratégias e ações articuladas e coordenadas, de responsabilidade de autoridade governamental formalmente constituída ou de organizações sociais de interesse público, que visam alcançar a satisfação de uma coletividade. Elas envolvem conflitos e articulação de interesses e a alocação de recursos geralmente escassos. Estudá-las significa colocar uma lupa na ação do Estado, no porquê ele age como age, considerando o contexto em que se insere e o conflito dos atores que demandam, decidem e executam as políticas públicas. O campo de estudos se desenvolveu a partir dos anos 1940 com o objetivo de conhecer e refletir sobre a ação governamental, que foi sendo considerada, ao longo do tempo, mais política, conflitante, multicêntrica e complexa ou como um fenômeno tanto técnico-institucional, quanto político e social. Trata-se de um campo de pesquisas híbrido, cujas contribuições podem ir além do âmbito acadêmico e alcançar os espaços estatais, com a potencial utilização das análises de políticas públicas no aperfeiçoamento concreto do que os governos fazem.

A implementação de políticas públicas, se considerada na perspectiva do processo político, é a etapa que ocorre após a tomada de decisão sobre a formulação mais geral de uma intervenção e é quando, em tese, as intenções e declarações contidas em suas diretrizes e procedimentos se convertem em ações concretas. Os estudos sobre a implementação emergiram nos anos 1970 já interessados em descrever e analisar como as políticas públicas ocorrem na prática e o que influencia o funcionamento delas.

Certas abordagens de análise de implementação, convencionalmente chamadas de *bottom-up*, consideram que, mesmo quando os tomadores de decisão estabelecem claramente as normas de execução, há fatores que interferem no processo de implementação. O jogo político de negociação e de decisão inerente à produção de políticas públicas não se interrompe nas funções de formulação e segue na implementação, compreendida assim como um processo contínuo de interação e barganha entre diferentes atores, provocando a constante adaptação do conteúdo das políticas. Sob esta perspectiva, a política desenhada é transformada no momento da execução, resultado das interações dos diferentes atores envolvidos no processo, inseridos

em arranjos institucionais e em estruturas de relações pessoais e profissionais, que podem limitar ou ampliar a sua ação e, com isso, afetar a oferta concreta das políticas públicas (BARRETT, 2004; HILL, 2006; PÜLZL; TREIB, 2007; WINTER, 2010).

Neste sentido, muito mais do que fase subsequente à tomada de decisão sobre a política formulada, a implementação é um processo em que distintos atores interagem e tomam várias decisões, operando uma cadeia constante de transformação das políticas públicas. Trata-se de um processo constituído de sistemas de ação e interação e de relações sociais entre o Estado, seus agentes e os cidadãos. Com essas premissas, cada contexto e cada arranjo de implementação de uma política pública, cada equipamento de provisão com seus atores em interação apresenta-se como potencial objeto para ser analisado por pesquisas sobre implementação. Com essas mesmas premissas, as burocracias do nível de rua (BNR), os trabalhadores responsáveis pela execução dos serviços na interação direta com os cidadãos beneficiários, tornam-se, inevitavelmente, atores centrais do processo político.

A fundamentação teórica mais ampla desta pesquisa parte dessas premissas, que consideram os BNR e o seu comportamento como elementos analíticos centrais para a análise da implementação de políticas públicas. Desde o primeiro trabalho sobre o papel destes agentes, Michael Lispky (2019) apontou que sua atuação é caracterizada pela discricionariedade, ou seja, para controlar as condições de trabalho quase sempre inadequadas e atender às especificidades dos cidadãos atendidos, os BNR tomam decisões alocativas no encontro cotidiano com os usuários, o que supostamente pode afetar suas expectativas, demandas e condições vida. Estas decisões tomadas, as rotinas de trabalho e as estratégias para lidar com incertezas e pressões do cotidiano se tornam concretamente os serviços públicos implementados pelos BNR nos equipamentos públicos. Os agentes de rua são os policiais, os agentes comunitários de saúde (ACS), os professores e, no caso estudado, os técnicos socioassistenciais do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi).

O Paefi é um dos serviços socioassistenciais tipificados pelo Suas, sistema único, descentralizado, não contributivo e financiado por recursos públicos. O Sistema gerencia a Política Nacional de Assistência Social brasileira e foi instituído em 2005 como resultado da incorporação da assistência social no sistema de Seguridade Social, definido na Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica de Assistência Social (Loas). O Suas se desenvolveu significativamente a partir dos anos 2000, com a ampliação de investimentos e incentivos federais e com a produção de um amplo conjunto de normas operacionais, documentos orientadores e de especificação de serviços socioassistenciais. Também foram

implantados, em nível municipal, equipamentos de provisão destes serviços, como os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), onde o Paefi é ofertado.

O Paefi compõe as ofertas da proteção social especial de média complexidade (PSE) do Suas, que trabalha num campo mais especializado de intervenção socioassistencial, necessário para restaurar direitos pessoais ou sociais já violados. Os serviços da PSE se somam aos serviços de proteção social básica (PSB), que buscam prevenir essas violações, atuando nas vulnerabilidades sociais das famílias, e aos serviços de proteção social especial de alta complexidade, que ofertam abrigo para pessoas e famílias com direitos violados afastadas do convívio familiar, que estruturam o Suas, que é inspirado na organização dos níveis de atenção em saúde do Sistema Único de Saúde (SUS) (BRASIL, 2004; 2011a).

O objetivo do Paefi é apoiar, orientar e acompanhar famílias e pessoas que estejam vivenciando situação de ameaça ou violação de direitos, utilizando práticas e instrumentos do Trabalho Social com Famílias (TSF) para desenvolver autonomia e possibilidades de superação das violações vivenciadas. Concretamente, os casos acompanhados pelo serviço são de famílias com crianças, adolescentes, idosos ou mulheres em situação de negligência ou abandono ou vivenciando diferentes formas de violência ou de discriminações (BRASIL, 2014; BELO HORIZONTE, 2020a). Disso resulta que o Paefi está orientado a dar respostas a problemas complexos, permeados por tensões familiares e comunitárias, que podem acarretar fragilização ou até mesmo rompimento de vínculos. Trata-se de fenômenos sociais multicausais e que abarcam aspectos econômicos, sociais, culturais e subjetivos, o que posiciona coerentemente o serviço na PSE.

Para isso, os BNR implementam o Paefi realizando atendimentos ou acompanhamentos particularizados, face à situação e à dinâmica de cada família, adotando práticas de acolhida, escuta especializada, visitas domiciliares, atendimentos presenciais ou remotos, encaminhamentos para outros serviços, orientações diversas e sociojurídicas, atividades coletivas. A concretização do acompanhamento prevê, deste modo, a construção de vínculos de referência e interações contínuas entre os BNR e a família beneficiária (BRASIL, 2011b; 2016b; BELO HORIZONTE, 2020a).

A pesquisa sobre a atuação dos BNR avançou bastante desde as proposições iniciais de Lipsky, tomando enquadramentos e preocupações variadas e específicas, como se discute ao longo deste trabalho (BRODKIN; 2015; HUPE; HIIL; BUFFAT, 2015). Uma parte dos estudos observaram, de modo geral, que estes agentes controlam os conflitos de seu trabalho atuando de forma discricionária, seja orientado pela normatização das políticas públicas ou pelas demandas dos usuários, seja influenciado por elementos organizacionais dos equipamentos de

implementação, pelas relações estabelecidas no cotidiano de trabalho ou por suas redes sociais, pelos códigos e saberes profissionais ou por seus julgamentos morais. Os BNR agem interpretando as situações com que se deparam classificando o público com quem interagem e criando práticas divergentes para simplificar a rotina e administrar a alta demanda (HUPE; HILL, 2007; MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003; 2012; BRODKIN, 2011; GOFEN, 2013; GOFEN; SELLA; GASNER, 2019).

Preocupações normativas sobre as implicações do comportamento discricionário dos BNR também estão presentes nas pesquisas, pois ele pode divergir do que as autoridades democraticamente delegadas definiram ou pode levar a práticas de maior ou menor atenção, interações mais próximas e mediadoras ou hierarquizadas e formais e classificações positivas ou negativas. Com isso, sua atuação pode envolver processos de diferenciação social dos usuários, tanto em termos de tratamento – favorecendo algumas a despeito de outros, com racionamento, priorização, seleção de casos, dificuldades de acesso e diferenças na qualidade do atendimento – quanto na construção de “fronteiras simbólicas” de segmentação do público – baseadas no valor atribuído ao usuário e em estereótipos de normalidade e merecimento (PIRES; LOTTA, 2019; LOTTA; PIRES, 2020).

Essas considerações se inscrevem em uma das três linhas de pesquisa sobre a atuação dos BNR mapeadas por Brodtkin (2015): os estudos focados em políticas públicas de diferentes setores. Seu propósito central é estudar como o espaço e a ação discricionária que conformam a atuação dos agentes de rua traduzem e afetam a política formulada, desvelando o que acontece concretamente na implementação; as adaptações realizadas nas políticas, o que influencia a variação do comportamento na linha de frente, e suas implicações para os cidadãos atendidos. A pergunta central desta pesquisa dialoga com esses estudos, por focar em uma política setorial – a de assistência social brasileira – e que, de fato, é formada por três subperguntas: *como os agentes implementadores atuam no Paefi, combinando práticas, estilos de interação e esquemas de categorização, usando a discricionariedade e fazendo julgamentos; quais os fatores afetam a sua atuação e de que forma ela diferencia os usuários acompanhados?*

Para responder à pergunta, estabeleceu-se como objetivo geral: analisar a atuação dos BNR do Paefi no caso estudado, considerando: i) suas três dimensões – práticas, formas de interação e esquemas de classificação dos usuários; ii) os diferentes fatores que influenciam a sua atuação; e, iii) os processos de diferenciação social dos usuários relacionados à sua atuação. Já os objetivos específicos, derivados do geral e inter-relacionados, são:

- descrever e interpretar a atuação dos operadores do Paefi, a partir da articulação de suas três dimensões: práticas (atividades previstas e concretamente realizadas no trabalho), estilos de interação (formas comuns de vínculo e comunicação dos BNR com os usuários) e esquemas de categorização do público (processos de classificação e segmentação dos usuários a partir de categorias oficiais – políticas – e extraoficiais – sociais);
- analisar os elementos que influenciam a atuação geral dos agentes de rua do serviço, interpretando se e como aspectos organizacionais do contexto de implementação, características profissionais e relacionais dos BNR e atributos, demandas e motivação dos usuários acompanhados podem estar relacionados ao que eles fazem, a como interagem nos encontros cotidianos e a como reclassificam o público. Sobre este objetivo específico, ressalve-se que, ainda diante da impossibilidade de fazer associações fortes ou relevantes, dado o pequeno número de agentes de rua pesquisados, partiu da intenção de se analisar a influência de fatores individuais dos BNR na variação individual da sua atuação discricionária. Porém, as variações individuais identificadas, segundo estes fatores, foram inexpressivas. Diante disso, tais influências – e a dos demais fatores – foram analisadas em relação a atuação agregada dos agentes;
- analisar as implicações da atuação discricionária dos BNR do Paefi, interpretando como ela se relaciona com a construção de processos de diferenciação social (simbólica e de tratamento) dos usuários acompanhados por eles.

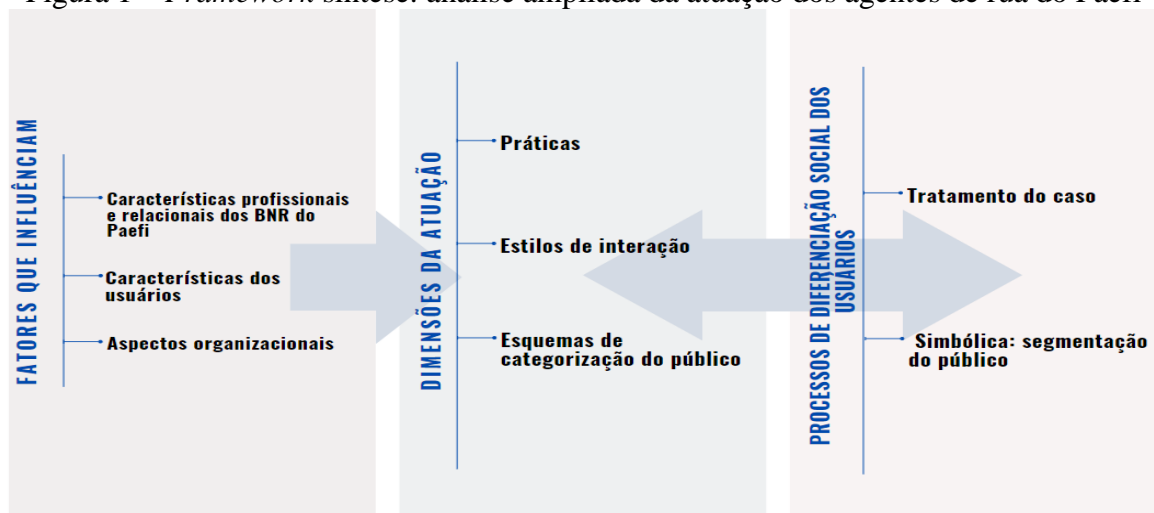
Do ponto de vista metodológico, a pesquisa se trata de um estudo de caso, uma vez que aplicou os pressupostos teóricos sobre a atuação dos BNR na investigação empírica aprofundada do caso selecionado: uma única equipe de referência do Paefi, composta por 11 profissionais que trabalham em um dos Creas da cidade de Belo Horizonte. O objeto e o problema de pesquisa introduzidos acima direcionaram o estudo ao propósito de compreender o comportamento de agentes implementadores de políticas públicas, que foi operacionalizado a partir de evidências ancoradas nos significados que estes indivíduos atribuem a sua ação. Por isso, adotou-se uma abordagem interpretativa e qualitativa de aproximação e análise do objeto. Por se tratar de um estudo de caso único, foi realizada uma pesquisa exaustiva dele, coletando, sistematizando e analisando diferentes fontes de dados e estratégias metodológicas para exploração em profundidade do objeto. Neste sentido, adotou-se o procedimento de triangulação na coleta de dados, combinando, no trabalho de campo, a observação direta da

rotina de implementação do Paefi e de atendimentos a usuários, a realização de entrevistas semiestruturadas com os BNR da equipe, com outros profissionais envolvidos e com usuárias. As entrevistas e notas de campo foram analisadas através do processo de codificação de dados em formato de texto, com o suporte do software *Atlas.Ti*. Além destas fontes, também se analisou documentos com normativas e orientações do Suas e do Paefi, 29 Prontuários de casos acompanhados e Relatórios com registros administrativos do Paefi, oriundos do Sistema de Gestão de Políticas Sociais da Prefeitura de Belo Horizonte. Para trazer os achados sobre a atuação dos BNR de forma mais viva para a tese, são apresentados, ao longo do texto, citações e relatos mais detalhados sobre o trabalho realizado por eles, permitindo ao leitor aproximar-se da “voz” dos agentes e imergir, em algum grau, no cotidiano de trabalho dos pesquisados. De todo modo, cabe registrar que os achados da pesquisa valem para o caso, não podendo ser extrapolados para outras equipes de referência do Paefi.

Ressalve-se ainda que a pandemia de Covid-19 não foi considerada como elemento analítico da pesquisa porque, apesar de ainda vigente ao longo do trabalho de campo, suas fases mais críticas não coincidiram com a época da coleta de dados, realizada de forma presencial. Seja como for, há dados de percepções sobre como ela afetou a vida dos usuários e sobre a adoção do regime de teletrabalho no Paefi, que serão abordados, oportunamente, de forma complementar à análise.

A Figura 1 apresenta uma síntese do *framework* da pesquisa, melhor detalhado no capítulo metodológico, após a apresentação teórica que o dota de sentido analítico. O *framework* orientou todo o processo de pesquisa e direcionou a interpretação do *corpus* de dados coletado e a organização do documento da tese, sendo retomado no último capítulo para sintetizar os achados sobre a atuação dos agentes implementadores do Paefi no caso estudado.

Figura 1 – *Framework* síntese: análise ampliada da atuação dos agentes de rua do Paefi



Elaboração própria.

Sugere-se que este modelo analítico é uma inovação teórico-metodológica desta tese e uma das justificativas de sua relevância, pois apresenta uma compreensão ampliada do comportamento de BNR, perpassando dimensões descritivas e interpretativas do fenômeno, além de operacionalizar, para fins heurísticos, o seu estudo considerando as três dimensões da atuação de forma paralela como constituintes da atuação e compreendendo como ela pode estar relacionada a determinados tratamentos diferenciados em termos de encaminhamentos dos usuários. Poucos estudos recentes se dedicaram a uma análise mais ampla do comportamento da burocracia do nível de rua como composto por práticas, estilos de interação e esquemas de categorização do público, geralmente estudados em separado. Assim, a pesquisa se soma ao processo de amadurecimento recente do subcampo de análise dos BNR (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018).

Além disso, outra originalidade da pesquisa diz respeito ao caso escolhido. São poucos os estudos sobre a implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), particularmente nos níveis mais descentralizados dos equipamentos, e a atuação de trabalhadores do Paefi ainda não foi pesquisada na perspectiva da BNR. Isso amplia as possibilidades de desdobramentos da pesquisa na fronteira entre a ciência política e a área de assistência social, principalmente, mas não só, com finalidades normativas de repensar as práticas do Suas.

Mas, para além disso, o caso escolhido contribui para a literatura geral de BNR por se tratar de uma política com características específicas, o que reforça sua relevância como objeto empírico, embora ainda não estudado. O Suas e os seus serviços socioassistenciais buscam intervir em problemas complexos, pautam-se por objetivos intangíveis, buscam mudanças de comportamentos e de construção de capacidades dos usuários e propõem o desenvolvimento de atividades personalizadas e coerentes às suas especificidades. Trata-se de uma política com baixa programabilidade das tarefas (NOGUEIRA, 1998), porque suas práticas são pouco suscetíveis de rotinização, uma vez que dependem da motivação e adesão dos usuários às atividades, trazendo maior indeterminação aos resultados. Além disso, o Suas destina-se para pessoas em situação de vulnerabilidades sociais, relacionais e de renda e que vivenciam situações de violação de direitos ou vínculos familiares rompidos. Em políticas com este perfil de público, a interação com os usuários é fundamental para a implementação, pois demanda proximidade e vínculo. A necessidade de alta interação com os usuários (NOGUEIRA, 1998) para atuar na implementação dos serviços do Suas também coloca em relevo o fato de que os BNR precisam realizar constantes interpretações das situações reais e diversas com que se

deparam, o que exige maior discricionariedade no “trabalho de rua” e práticas localizadas de ação. Por isso, os serviços do Suas são potencialmente interessantes para a análise da atuação de agentes implementadores.

De forma mais específica, outra característica do caso pesquisado que expressa contribuições para a teoria de BNR é o fato de o Paefi, apesar de ser de acesso universal, focalizar um público vítima de violação de direitos, o que já adiciona previamente na categorização do público, a partir dos critérios de elegibilidade, certos estereótipos associados a criminalização, punição e culpabilização dos usuários (CARMONA, 2019). Isso é diferente de estudos com BNR de serviços de saúde e de educação, por exemplo, políticas mais universais, com público mais amplo, ainda que implementadas em contextos de alta desigualdade. Assim, a análise sobre categorizações no nível de rua do Paefi pode demonstrar a mobilização de outras categorias ainda pouco exploradas pelos estudos correlatos.

Já do ponto de vista da relevância normativa da pesquisa, os estudos sobre burocratas do nível de rua contribuem para caracterizar suas condições de trabalho, em geral marcadas por insuficiência de recursos, sobrecarga e por conflitos, e pressões nas relações com gestores e usuários. Ao identificar essas circunstâncias, pode-se elucidar os desafios para o exercício do trabalho, contribuindo com a proposição de aprimoramentos da prestação do Paefi pelos profissionais.

A tese se estrutura em outros seis capítulos, além desta Introdução e das Considerações finais. O Capítulo 2 situa o marco teórico da pesquisa, apresentando uma visão geral dos burocratas do nível de rua, com destaque para a sua caracterização e importância, suas condições de trabalho típicas, as tarefas desempenhadas e as dimensões de sua discricionariedade. Essa discussão é aprofundada com conceitos e estudos empíricos sobre a atuação dos BNR, enfatizando suas três dimensões, os fatores que a influenciam e os processos de diferenciação associados a ela. No Capítulo 3, detalha-se a estratégia metodológica utilizada, apresentando as perguntas, os argumentos analíticos substantivos, o conjunto de dados gerados pelo trabalho de campo e o processo de sistematização e interpretação das informações.

Os outros quatro capítulos apresentam progressivamente os resultados da pesquisa. O quarto descreve o Paefi, situando os objetivos e os atores envolvidos na sua cadeia de formulação e implementação e apresentando o resultado da pesquisa documental que culminou no mapeamento da categorização oficial dos usuários e das práticas previstas. O Capítulo 5 caracteriza o caso estudado, a partir de um olhar etnográfico sobre o cotidiano de implementação observado e da descrição das características dos agentes participantes, dos

usuários atendidos e do contexto organizacional da linha de frente. O sexto capítulo detalha e interpreta o mapeamento das práticas, estilos de interação e esquemas de categorização do público identificados. Já no Capítulo 7, os achados focam os fatores que influenciam a atuação dos agentes e as formas de diferenciação de tratamento dos casos, apresentando, assim, uma análise ampliada da atuação dos BNR do Paefi. Nas considerações finais, retoma-se o percurso de investigação, respondendo às perguntas de pesquisa, situando as contribuições concretas do estudo e algumas recomendações de caráter normativo para os gestores do Paefi. O trabalho também traz Apêndices com instrumentos de pesquisa e dados complementares.

2 A ATUAÇÃO DE BUROCRATAS DO NÍVEL DE RUA NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: conceitos, dimensões de análise e estudos empíricos

As pesquisas sobre as burocracias do nível de rua (BNR) se desenvolveram no bojo da produção teórica e empírica sobre o processo de implementação de políticas públicas iniciada de forma mais expressiva nos anos 1970. A implementação era considerada o “elo perdido” das análises do campo, até aquele momento centradas nos processos de tomada decisão racional ou incremental, por um lado, e na avaliação de impacto, por outro (HILL, 2006; RUA, 1998; FARIA, 2012)¹. O trabalho de Pressman e Wildavsky (1974) é convencionalmente considerado pioneiro na análise de implementação por refletir porque as intenções políticas do governo federal norte-americano não se concretizavam nas ações implementadas por governos locais.

A partir deste trabalho, as perspectivas de análise da implementação se desenvolveram estabelecendo diferentes conceitos, temáticas, focos analíticos e desenhos metodológicos. As abordagens são organizadas em distintas gerações (WINTER, 2010; PÜLZL; TREIB, 2007; LOTTA, 2019a). De modo geral, a primeira geração de estudos é denominada de *top-down* e se caracteriza por análises mais exploratórias e prescritivas, que ressaltavam o caráter problemático desta etapa, com foco em seus fracassos e desvios em relação à política formal, preocupações pessimistas e normativas e visões da implementação como conformidade à formulação. Já a segunda geração de estudos, convencionalmente chamada de *bottom-up*, compreende essa fase como um processo contínuo de interações e de negociações entre diferentes atores, o que provoca a constante adaptação e transformação do conteúdo das políticas, reconhecendo o caráter incerto inerente a ela (BARRETT, 2004; HILL, 2006; PÜLZL; TREIB, 2007; WINTER, 2010; D’ASCENZI; LIMA, 2013; LOTTA, 2019a)².

A abordagem *bottom-up* redirecionou o interesse analítico para as ações individuais na implementação (BARRETT, 2004) e para o que acontece no nível mais próximo da entrega dos

¹ A proposição inicial da *policy sciences* é atribuída ao cientista político Harold Laswell (1951), que observou um “crescimento da orientação para as políticas públicas” em diversas ciências e propôs o estudo científico delas. A decisão racional é o foco das análises precursoras do processo de produção de políticas públicas (*policy process*), mas foi aperfeiçoada com outras ideias (MARQUES, 2012), como a de racionalidade limitada por condições do contexto, como a indisponibilidade de informações e de recursos e por características cognitivas dos indivíduos –, e a ideia das decisões “incrementais” (LINDBLÖM, 2014), baseadas em negociações ajustadas mutuamente entre os decisores.

² Outras gerações de estudos de implementação apresentadas pela literatura buscaram desenvolver *abordagens mistas*, com os elementos “fortes” das gerações anteriores, buscando romper o binômio “de cima para baixo e de baixo para cima” (WINTER, 2010; PÜLZL; TREIB, 2007; LOTTA, 2019a). Um quarto grupo de estudos, composto por *abordagens múltiplas e variadas*, está mais aberta a diálogos com outras disciplinas, como a Sociologia, e incorpora outros temas nas análises, tais como governança, instrumentos de ação pública, relação entre atores estatais e não estatais, os arranjos institucionais, os processos multi-nível, sistemas de coordenação, capacidades estatais (LOTTA, 2019a).

serviços, onde “o setor público encontra os cidadãos e as empresas” (WINTER, 2010, p. 212). Foi nesse arcabouço de ideias que a burocracia do nível de rua (BNR) (LIPSKY, 2019), seu comportamento, sua discricionariedade, as interações que estabelece e sua capacidade de influenciar o processo de produção das políticas entra no debate da literatura de implementação (BARRETT, 2004; HILL, 2006; PÜLZL; TREIB, 2007; WINTER, 2010; D’ASCENZI; LIMA, 2013; LOTTA, 2019a).

A trajetória e a ampliação dos estudos de implementação nas suas diversas abordagens e o conhecimento empírico acumulado permitem a identificação de alguns pressupostos analíticos que apontam certo consenso atual da literatura mais geral e também embasam a compreensão sobre a atuação das BNR. Os pressupostos consolidados são, segundo Lotta (2019a):

- i. decisões são tomadas tanto na formulação quanto na implementação das políticas públicas, e o que importa é menos quem desenha e quem executa e mais “quem decide com quem sobre o quê”, marcando a interdependência entre tais fases, ao invés da distinção entre elas;
- ii. tais decisões são tomadas por múltiplos atores e em múltiplas camadas (nacional, regional e local) e níveis hierárquicos, o que enseja analisar processos de barganha, arranjos de adesão e estruturas de incentivo e de coordenação que são envolvidos no processo decisório;
- iii. a interação é um elemento intrínseco à implementação, e os diversos atores multiorganizacionais envolvidos atuam em um ambiente relacional por natureza;
- iv. a implementação é influenciada tanto por fatores mais amplos, como a forma de estado, a cultura e os valores sociais, quanto por elementos mais específicos das organizações executoras, como o conteúdo normativo das políticas, e dos agentes implicados, como suas trajetórias, vivências, crenças e valores; e,
- v. as análises de implementação desvelam não só o que deveria ter acontecido com a política, mas o que realmente aconteceu, indo além do normativo e do formal e de visões corretivas da realidade, evidenciando “a política como ela é”.

Partindo destes pressupostos, este capítulo apresenta conceitos, dimensões analíticas e conclusões empíricas da literatura sobre burocracias do nível de rua (BNR) na implementação de políticas públicas. O objetivo é situar os argumentos analíticos considerados na pesquisa empírica sobre a atuação dos agentes implementadores do Paefi. O capítulo se estrutura em quatro seções, sendo que a primeira apresenta uma visão geral sobre a BNR, organizada a partir

de quatro perguntas relevantes para compreender quem são esses atores, os conflitos que eles enfrentam, o que fazem, o que é e como usam sua discricionariedade no trabalho. Nas seções 2.2 e 2.3 são apresentadas, respectivamente, discussões específicas da revisão da literatura, ilustradas com estudos empíricos, acerca dos elementos analíticos do *framework* da pesquisa: as dimensões da atuação dos burocratas do nível de rua (práticas, estilos de interação e esquemas de categorização do público) e suas interfaces com processos de diferenciação social dos usuários, e os fatores que influenciam a atuação dos BNR. Na última seção, estão sintetizados os principais argumentos do marco teórico discutido.

2.1 Burocracias do nível de rua e implementação: uma visão geral em quatro perguntas

As definições originais de burocracia consideravam os conhecimentos e as práticas dos empregados estatais, e foram ampliadas pela obra de Max Weber, o pioneiro na construção de uma teoria mais sistematizada sobre a burocracia e seu poder. Ele incorporou os funcionários de organizações privadas ao conceito e, de modo geral, o define como um grupo de pessoas organizadas hierarquicamente e que realizam atividades especializadas, seguindo um conjunto de procedimentos, com o fim de aumentar a racionalidade dos aparatos organizacionais (WEBER, 2000; 2011)³.

Na formulação do autor, os dirigentes possuem a legitimidade política para definir os fins da ação do Estado e delegam, à burocracia, a implementação desses fins. Em tese, ela não deve tomar decisões que alterem os direitos e deveres estabelecidos nas leis, mas sim agir em conformidade às regras, seguir as hierarquias, obedecer aos políticos, sem se deixar influenciar por juízos e convicções próprias (WEBER, 2000; 2011). Neste sentido, essa perspectiva sobre a burocracia converge com certo ideal normativo de realização da democracia (LOTTA, 2019a).

Entretanto, uma compreensão mais ampla das burocracias precisa ir além dessa questão interna da estrutura administrativa e da ficção do burocrata impessoal. Deve considerar as características e os limites do exercício do poder burocrático, tendo em vista, de um lado, a centralidade das burocracias no universo político moderno e, de outro, que a burocracia também atua politicamente, seja para alcançar seus objetivos autointeressados, seja porque existem lacunas nas leis e no escopo dos direitos e deveres que abrem espaço para a tomada de decisão,

³Antes de Weber, Woodrow Wilson (2005) escreveu, no final do século XIX, sobre as singularidades da burocracia estatal, desenvolvendo um novo paradigma administrativo, com centralidade na ideia de uma separação funcional clara entre as esferas da política (a das decisões políticas prioritárias) e da administração (a da implementação técnica e especializada e, por isso, neutra das decisões). Por razões de espaço e embocadura argumentativa, não se discute com mais detalhes as premissas e as críticas desse modelo. Sobre as primeiras, ver Wilson (2005), sobre as segundas, ver Abrúcio e Loureiro (2018).

seja para fins sociopolíticos. Neste sentido, novos modelos sobre o papel das burocracias ganham espaço, como as burocracias do nível de rua, objeto da presente pesquisa, e que são responsáveis diretamente pela entrega dos serviços públicos aos cidadãos (LIPSKY, 2019).

Como já mencionado, os estudos sobre esse tipo específico de burocracia se desenvolveram a reboque da produção sobre a implementação. As diferenças entre as expectativas das políticas e o que acontecia na execução constituíram uma visão pessimista tanto sobre essa fase (BARRETT, 2004; FARIA, 2012), quanto sobre a própria burocracia, desconsiderando o trabalho diário das organizações executoras e reforçando uma narrativa “antigovernamental” (BRODKIN, 2012). A partir daí, cresceu o interesse analítico na BNR, seja identificando a influência de seus interesses e valores, seja desvendando o seu comportamento discricionário (HUPE, 2013), a sua atuação divergente ou política (BRODKIN, 2011; 2013; GOFEN, 2013), muitas vezes considerada problemática (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018). Pesquisas observacionais sobre o cotidiano prático das agências executoras evidenciaram que os dispositivos normativos e formais das políticas públicas eram adaptados e alterados no nível mais baixo de implementação, alicerçando a base para os estudos sobre essas burocracias (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018).

Lipsky (2019) foi o pioneiro ao refletir sobre a ação de burocratas do nível de rua ao cunhar o termo *street-level bureaucracy* em referência aos empregados públicos que atuam diretamente na execução das políticas. Seu livro, em que propõe a reflexão sobre os dilemas na prestação de serviços públicos considerando as características e as práticas típicas da BNR, se tornou um clássico e estabeleceu os fundamentos para o campo de pesquisa sobre esses agentes (HUPE; HILL, 2007; LOTTA, 2019a). Lipsky se insere no debate da época desafiando as discussões presentes, indo além das preocupações com as “lacunas” e a “conformidade” das abordagens *top-down*, e reforçando as abordagens de baixo para cima, ao focar os processos envolvidos durante as interações de entrega direta das políticas (BRODKIN, 2012; GOFEN; SELLA; GASNNER, 2019).

Os conceitos e reflexões iniciais de Lipsky (2019) foram desenvolvidos e refinados a partir de um conjunto robusto de pesquisas empíricas em diversos países (HUPE; HILL; BUFFAT, 2015), incorporando o conceito à linguagem de pesquisa organizacional e de políticas públicas (HUPE, 2013; BRODKIN, 2012). Para a agenda dos estudos de implementação, confirmou a complexidade do processo de produção de políticas públicas, as interfaces entre formulação-implementação, a diversidade de atores e redes envolvidas, situou o papel dos agentes de rua como formuladores de políticas (HUPE, HILL; BUFFAT, 2015) e como parte do processo e não separado dele (BRODKIN, 2012), reforçando que modelos

racionais e lineares do ciclo de políticas são irrealis e insuficientes para alcançar a dinâmica do processo (CAVALCANTI, LOTTA; PIRES, 2018).

Lipsky (2019) também ampliou a análise do comportamento dos agentes de rua para além dos elementos normativos, trazendo a discricionariedade e o caráter profissional do seu trabalho como elementos típicos, possibilitando a realização de estudos comparativos entre diferentes políticas (HUPE, HILL; BUFFATT, 2015). Além disso, uniu a literatura de implementação de políticas públicas com a discussão teórica sobre burocracia, e contextualizou as dificuldades que os BNR vivenciam nas organizações públicas diante de recursos limitados e sob a pressão constante das demandas de gestores e beneficiários. Assim, incentivou um “projeto de melhoria” ao contextualizar o ambiente de trabalho, reposicionando visões negativas e estereotipadas dessas burocracias e provocando estratégias gerenciais para o aperfeiçoamento da prestação de serviços e de suas condições de trabalho (BRODKIN 2012; HUPE, HILL; BUFFATT, 2015).

As contribuições de Lipsky (2019) e os desenvolvimentos do campo do estudo sobre BNR são sistematizados nesta seção a partir de quatro perguntas, trazendo uma visão geral desse marco teórico. Assim, as respostas a essas perguntas situam, num plano analítico mais geral, conceitos, pressupostos e conclusões da literatura sobre a atuação desses atores na implementação de políticas públicas.

1. Quem são as burocracias do nível de rua e porque são importantes para a análise e a gestão das políticas públicas?
2. Quais são as condições específicas do trabalho na linha de frente e que conflitos tais condições geram para a atuação dos BNR?
3. Quais são as tarefas realizadas pelos agentes implementadores e como lidam com as pressões das condições de trabalho?
4. O que é, afinal, a discricionariedade dos BNR e quais as suas dimensões e dilemas?

2.1.1. Quem são os burocratas do nível de rua e qual é a sua importância?

A conceituação de burocracia do nível de rua de Lipsky (2019) diz respeito a um trabalho no setor público restrito a algumas situações típicas: i) a interação face a face constante com os cidadãos na rotina de trabalho, ii) a existência de discricionariedade para exercer autoridade, iii) os efeitos potenciais do trabalho sobre os cidadãos são bastante extensos. A título de exemplo, são BNR os agentes de segurança nas delegacias, os policiais militares em

suas rondas, viaturas ou bases comunitárias, os professores nas salas de aula, os profissionais de saúde nas unidades básicas de atendimento ou em programas de saúde da família, os técnicos de referência nos Centros de Assistência Social, os juízes e os defensores públicos nos tribunais⁴.

Há duas ordens de importância dos trabalhadores da linha de frente, chamadas aqui de instrumental e substantiva. A importância de ordem instrumental se relaciona ao fato de eles representarem a maioria dos funcionários (diretos ou terceirizados) da administração pública e de que um volume considerável de recursos públicos é investido no seu pagamento, o que contribui para a expansão do próprio serviço público (LIPSKY, 2019). Esse diagnóstico reflete tanto a realidade norte-americana de 40 anos atrás, quando o autor escreveu seu livro, quanto o que aconteceu no Brasil de 33 anos para cá, quando vínculos públicos cresceram substancialmente nos três níveis federativos, de forma expressiva em estados (50,7%) e municípios (314,6%)⁵. É claro que parte desses vínculos são atividades de gestão e assessoramento aos governos, mas também é consenso que a maior parte das responsabilidades de execução direta de políticas públicas no estado federativo brasileiro é do ente municipal (saúde da família e atenção básica, ensino fundamental, serviços socioassistenciais) e do ente estadual (segurança pública – polícias militares e civis, agentes socioeducativos e penitenciários –, proteção e defesa civil – bombeiros militares, defensoria pública, ensino médio, atenção especializada em saúde). Isso leva a conclusão de que parte considerável do crescimento de vínculos públicos no Brasil nos últimos 30 anos são de cargos de burocratas do nível de rua.

Essa importância, aqui chamada de instrumental, também é válida para o caso desta pesquisa. O crescimento de agentes da linha de frente dos serviços socioassistenciais “quase dobrou na última década. Se em 2005 havia 139.549 pessoas lotadas nas unidades públicas municipais de gestão e prestação de serviços (Munic/IBGE), em 2014 esse quantitativo alcançou 256.858 (Censo Suas)” (JACCOUD; BICHR; MESQUITA, 2017, p. 46), reduzindo pouco em 2017 (239.262 trabalhadores), último dado disponível (BRASIL, 2017).

⁴ Nesta tese, como em outros de mesmo objeto, a sigla BNR e as expressões, “burocracias do nível de rua”, “burocracias implementadoras”, “agentes de rua”, “agentes implementadores”, “operadores de políticas públicas”, “trabalhadores da linha de frente”, burocratas de linha de frente”, “profissionais da linha de frente” e variações delas, serão utilizadas como sinônimos e de forma intercambiável para designar o termo cunhado por Lipsky (2019). Quando a referência for mais diretamente relacionada ao objeto empírico, será utilizada ainda a expressão “técnicas”.

⁵ Dados do Atlas do Estado Brasileiro, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que reúne dados da pesquisa “Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986 - 2017)” realizada por Felix Lopez e Erivelton Guedes. No estudo, vínculos públicos “são todos os vínculos ativos e formais de trabalho no setor público brasileiro”, “ou seja, corpo de servidores em instituições do Estado, não eleitos, sejam eles membros de carreira ou não” (IPEA, c2023).

Há outra ordem de importância das burocracias do nível de rua, aqui chamada de substantiva. Seu trabalho pode concretizar ou dificultar direitos (LIPSKY, 2019), fazer ou não a política funcionar (BRODKIN, 2011), ainda reduzir e/ou ampliar as desigualdades (PIRES, 2019), tendo implicações para a cidadania e os processos de transformação do estado de bem-estar (GOFEN, 2013). Seu trabalho pode ser bem ou mal visto pela sociedade. A ação dos BNR deve seguir o espírito público por essência: ensinam, facilitam o acesso a serviços, zelam pela segurança, previnem e curam enfermidades, fazem justiça. Nos últimos tempos, a expressão “linha de frente” esteve na boca da sociedade, da mídia, dos cientistas, em referência ao papel indispensável dos médicos, enfermeiros, técnicos em enfermagem e ACS que atuam no enfrentamento da pandemia de Covid-19 mundo afora. O trabalho dos BNR ficou mais evidente neste contexto de crise (GOFEN; LOTTA, 2021).

Portanto, a expressão burocratas de nível de rua é um “rótulo útil” para a gestão pública e, apesar de evocar imagens do “guichê” burocrático de processamento de pessoas, ou do burocrata da repartição e do carimbo (GOFEN; LOTTA; 2021), sua importância vai além da ideia comum de que eles convertem a política em ação (BRODKIN, 2011). Estudar a implementação pressupõe olhar para a diversidade de atores presentes no processo. As condições típicas do trabalho dos agentes de rua os posicionam como protagonistas desse processo. Uma compreensão mais refinada da “política como ela é” passa por identificar o que esses agentes fazem, como interagem com os cidadãos e outros envolvidos, como reconstruem as políticas públicas nas operações mais ordinárias de seu trabalho. Do mesmo modo, o conhecimento mais detalhado da atuação destes agentes é necessário para uma gestão pública mais próxima, realista e informada. Assim, os estudos de BNR têm uma recompensa prática: levar ao melhor gerenciamento do trabalho, aumentando a capacidade do estado de fazer o que deve (BRODKIN, 2011; 2012). Em outras palavras, qualquer reflexão sobre os serviços públicos não deve escapar da discussão sobre a atuação e função dos agentes de rua, cujas condições típicas de trabalho serão discutidas na próxima pergunta desta visão geral.

2.1.2. Quais são as condições específicas do trabalho na linha de frente e que conflitos tais condições geram para a atuação dos BNR?

Desde Lipsky (2019), as condições de trabalho dos BNR vêm sendo discutidas e consideradas pelas pesquisas. Os agentes atuam em contextos de imprevisibilidade, lidando com incertezas informacionais (RAAPHORST, 2018), com pressões relacionais de diferentes lados (HUPE; HILL, 2007) e, em situações de crise, quando falta orientação e experiência,

mutando a forma como a implementação é praticada (GOFEN; LOTTA, 2021). Além disso, os burocratas enfrentam altas cargas de trabalho e demandas opostas às regras que devem seguir, aos seus códigos profissionais, valores pessoais, sentindo regularmente estresse na linha de frente (TUMMERS *et al.*, 2015). Ainda podem atuar com situações em que recursos são insuficientes e as regras são ambíguas – ou mesmo contraditórias – e com medidas de desempenho inexistentes, sem validade ou confiabilidade (LIPSKY, 2019; HUPE; HILL, 2007).

Sob essas condições de trabalho, a atuação dos agentes de rua ocorre em situações de conflito, organizados nesta revisão em dois grupos: conflitos relacionais e conflitos organizacionais. No primeiro grupo, a relação entre gestores e BNR pode apresentar um conflito de orientações. Enquanto os primeiros atuam orientados por resultados organizacionais, pelo controle ou incentivo regulado do que eles fazem e decidem no nível de rua e pelo gerenciamento do trabalho (LIPSKY, 2019; HUPE; HILL, 2007; EVANS, 2016; TUMMERS, 2017), os burocratas atuam orientados para se autopreservar, acionando objetivos pessoais e recursos próprios para resistir às pressões organizacionais (LIPSKY, 2019; TUMMERS *et al.*, 2015). Assim, desde cima, são pressionados a executarem os serviços dentro do escopo e do foco estabelecido pelos gestores das políticas, que exigem deles responsividade e efetividade (LIPSKY, 2019; HUPE; HILL, 2007).

Por outro lado, ou desde baixo, os BNR são pressionados na relação com os usuários a aumentarem a eficiência e a eficácia das suas ações, em busca de um atendimento mais individualizado (LIPSKY, 2019). Beneficiários vêm aumentando suas demandas ao governo, exigindo mais informações e participação nas políticas, adotando atitudes proativas, levando a adoção de distintos padrões de resposta pelos governos (GOFEN; BRESLER-GONEN; GOLAN-HOOS, 2014). Porém, com recursos insuficientes e com demandas que podem conflitar com o que se oferta, nem sempre é possível considerar as especificidades de cada usuário nos atendimentos. Ainda assim, os beneficiários precisam realizar contatos cotidianos com os agentes de rua para receber os serviços, sem muita margem para reforçar a pressão em cima deles, o que os coloca em posição de desvantagem na relação, que se torna assimétrica. Nesse desequilíbrio relacional, ou “dependência estrutural”, os burocratas de nível de rua podem se sentir moralmente superiores, dominando a relação com o público, demarcando os limites da interação e definindo os padrões de trabalho (DUBOIS, 1999; PIRES, 2019). Assim, “em certo sentido, os burocratas de nível de rua implicitamente mediam aspectos da relação constitucional dos cidadãos com o Estado. Em suma, eles detêm as chaves para uma dimensão de cidadania” (LIPSKY, 2019, p. 39).

No grupo dos conflitos institucionais gerados pelas condições de trabalho destacam-se três: com relação aos recursos insuficientes, aos objetivos ambíguos e às metas de desempenho imprecisas (LIPSKY, 2019). Na linha de frente, a demanda pelos serviços tende a ser maior do que a oferta, além de crescer sistematicamente. Em geral, há mais casos e usuários do que funcionários, o tempo para atendimento é limitado pela alta carga de trabalho, faltam recursos de diferentes tipos (HUPE; BUFFAT, 2014; THOMANN, 2015). Isso induz a um contexto de decisão e ação com elevado nível de incerteza informacional, pois há pouco tempo para obter as informações fundamentais para o trabalho diante da necessária prontidão das respostas, levando a decisões rápidas ou a problemas de ação que exigem julgamentos improvisados (LIPSKY, 2019; RAAPHORST, 2018).

Os objetivos das políticas públicas são por vezes múltiplos, dispersos, confusos, idealizados, inatingíveis, o que traz ambiguidade para a implementação (LIPSKY, 2019; MATLAND, 1995). A natureza incerta das regras e dos procedimentos das políticas também é fonte de ambiguidade, o que gera problemas de interpretação para a realização do trabalho (LIPSKY, 2019; HUPE; HILL, 2007). A medição de desempenho do BNR, que não pode ser avaliada com base na rentabilidade nem nas operações de mercado, como em organizações privadas, torna crítica a gestão do trabalho das burocracias do nível de rua. Geralmente está baseado na quantidade de atendimento ou de visitas ou de benefícios concedidos em dado período. Os burocratas de nível de rua costumam acomodar-se ao conflito das medidas de desempenho, fugindo do controle da supervisão ou da validação da qualidade do seu trabalho junto ao público que atendem (LIPSKY, 2019).

Diante de circunstâncias de trabalho insuficientes e incertas e sob alta carga de demandas, os agentes implementadores realizam certas tarefas para controlar, lidar e enfrentar as pressões e conflitos relacionais e institucionais típicos de sua atuação. Isso nos leva à próxima pergunta dessa visão geral.

2.1.3 Quais são as tarefas realizadas pelos agentes implementadores e como lidam com as pressões das condições de trabalho?

O controle dos conflitos e pressões do contexto de trabalho é realizado com o que Lotta (2019a) chama de quatro tarefas centrais dos agentes de rua. Eles distribuem benefícios e aplicam sanções (primeira tarefa), o que pode promover alterações nas condições sociais e alterar o escopo dos recursos que os usuários dispõem, ou seja, esta tarefa alocativa ocorre em um processo de construção da condição social do público (LIPSKY, 2019). Embora as regras, categorias e critérios de elegibilidade estabeleçam previamente certas características dessa

condição, ela é construída nas interações com os cidadãos por meio de processos de categorização social (segunda tarefa), baseados em aspectos morais dos burocratas de nível de rua (seus sistemas de crenças e valores, seus julgamentos) e em estereótipos ou imagens sociais (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003; MØLLER; HARRITS, 2013; MØLLER, 2016).

Os BNR também controlam os conflitos das relações com os usuários configurando a rotina de interação para a prestação dos serviços (terceira tarefa). Eles determinam quando, onde, como e sob que condições os atendimentos ocorrerão, circunscrevendo o rol de comportamentos e respostas dos usuários. Com isso, disciplinam os usuários (quarta tarefa), ensinando o que os beneficiários devem fazer, estabelecendo gestos, formas de falar e de se reportar. Definem o nível de respeito necessário para o atendimento e as sanções em caso de desrespeito, elucidam o que os cidadãos devem esperar e o que está disponível. Repassam as informações sobre o funcionamento do sistema, seja indicando de forma seletiva o cardápio de opções, seja orientando sobre como podem obter vantagens quando encaminhados a outros serviços públicos. Assim, treinam o usuário a ser usuário por meio de processos e táticas de regulação moral operadas nas interações da linha de frente, o que pode gerar efeitos psicológicos e simbólicos para os usuários, além dos alocativos (LIPSKY, 2019; DUBOIS, 1999; PIRES, 2019).

As tarefas de distribuir serviços e sanções, categorizar o público, delimitar o contexto de interação e disciplinar os usuários são centrais no cotidiano dos BNR e reforçam que sua atuação pode ser composta por práticas – atividades previstas e imprevisas para alocar as ofertas da política pública –, por estilos de interação – formas de comunicação e vinculação que estabelecem o que está presente na rotina de interação com os usuários –, e esquemas de categorização social do público – classificações extraoficiais dos beneficiários baseadas em julgamentos e representações sociais. Portanto, estes elementos se colocam como relevantes para a análise da atuação de agentes de rua na implementação das políticas públicas, tal como se realizou nesta pesquisa e se discute de forma aprofundada na seção 2.2.

Os BNR também buscam lidar com as condições comumente inadequadas de seu trabalho, criando o que Lipsky (2019) chama de estratégias de enfrentamento à pressão. Elas possibilitam que eles reorganizem suas práticas, calibrem a carga e o fluxo de sua rotina para lidar com o stress do ambiente, usem sua discricionariedade para adaptar os objetivos e driblar ambiguidades, para gerenciar as demandas com os recursos disponíveis, adaptar sua atuação às situações concretas e específicas com que se deparam na linha de frente (LIPSKY, 2019; HUPE; HILL, 2007; TUMMERS *et al.*, 2015; TUMMERS, 2017). A escolha por realizar práticas divergentes das previstas no nível de rua pode funcionar como um comportamento

racional de enfrentamento (GOFEN, 2013). A partir destes pressupostos, a literatura desenvolveu alguns conceitos para expressar essas estratégias de enfrentamento.

Lipsky (2019) foi à psicologia para aplicar o conceito de *coping* como um tipo de resposta dos agentes de rua as pressões do trabalho. Trata-se de práticas adaptativas para controle da carga e do fluxo de trabalho. Nas formulações iniciais do autor, os mecanismos de *coping* representariam comportamentos burocráticos, atento às regras, por vezes mais personalistas ou indolentes dos agentes de rua na implementação. Sua proposição inspirou estudos sobre comportamentos de enfrentamento na prestação dos serviços públicos, refinando o conceito. Tais estudos observaram a adoção de distintas estratégias de *coping* pelos BNR: adaptação ou quebra de regras para demonstrar compromisso com os usuários (EVANS, 2012), para ajudá-los (DIAS; MAYNARD-MOOD, 2007) ou para maximizar a satisfação com o trabalho (NIELSEN, 2006); o uso de recursos pessoais, como horas extras e dinheiro (DUBOIS, 2010); a aplicação de regras de concessão de benefícios de forma mais rígida, dificultando o acesso de usuários cujas demandas são contestadas pelos agentes (MØLLER, 2016); e a priorização de usuários motivados, diferenciando-os como mais merecedores e dignos do serviço prestado (TUMMERS, 2017).

A contribuição de Tummers e outros autores (2015) no desenvolvimento do conceito e de exemplos de *coping* se destaca na literatura. Eles realizaram uma revisão sistemática de literatura sobre o tema desde Lipsky (2019) e propõem um conceito “definitivo”, que pode ser operacionalizado em diferentes profissões e contextos. Definem *coping* como os “esforços comportamentais que os trabalhadores da linha de frente empregam ao interagir com os clientes, a fim de dominar, tolerar ou reduzir demandas e conflitos externos e internos que enfrentam diariamente” (TUMMERS *et al*, 2015, p. 2 – tradução nossa). A revisão evidenciou três padrões mais gerais de *coping*, cuja escolha é situacional, depende da carga de trabalho, profissão e o nível de discricionariedade: i) estratégias de aproximação dos beneficiários, driblando ou quebrando regras, atendendo de forma privilegiada, seja priorizando ou ajustando-se pragmaticamente às suas necessidades; ii) ações de afastamento dos usuários, rotinizando o serviço ou racionando o acesso. iii) mecanismos que vão contra os clientes, quando se dá atenção máxima às regras, ao horário de trabalho, ou com interações agressivas.

Um outro comportamento de enfrentamento proposto por Lipsky (2019) é o *creaming*, uma forma específica de racionamento de serviços através da seleção de usuários fáceis (a “nata”) e com maior probabilidade de sucesso, de acordo com os critérios burocráticos, em detrimento de casos mais complexos e que exigem maior esforço dos BNR. O *creaming* é acionado para lidar com os conflitos dos recursos insuficientes e das metas de desempenho

imprecisas, pois se não é possível atender a todos os usuários elegíveis, priorizar aqueles com maiores chances de alcance dos objetivos previstos pode ser útil para evidenciar o nível de desempenho do trabalho.

O próprio Lipsky (2019) identificou que jovens com maior propensão a ingressar na universidade eram priorizados para acesso em programa de fortalecimento profissional para estudantes de ensino médio. Nielsen (2006) observou uma estratégia de *creaming* quando os fiscais ouviam e influenciavam mais as decisões de empresas com interesses convergentes aos seus ou que compreendiam melhor os procedimentos regulatórios. Baviskar (2019) descobriu que os professores de escolas públicas e privadas da Dinamarca priorizam o ensino de alunos academicamente promissores em virtude da sobrecarga de trabalho, da inadequação de recursos e do maior grau de participação e de exigência de seus pais.

O *creaming* é, ao mesmo tempo, um enfrentamento que prioriza certos usuários, dando mais tempo ou atenção a eles, podendo expressar um tipo de *coping* de aproximação, como também uma forma de racionamento de serviços, ou seja, uma redução de sua disponibilidade ou do seu nível de atratividade para usuários difíceis, e, por isso, não priorizados, expressando um tipo de *coping* de afastamento do usuário (TUMMERS *et al.*, 2015; BAVISKAR, 2019). Sua especificidade como estratégia de enfrentamento a pressões do nível de rua é que diferencia o tratamento dos beneficiários com base nos resultados esperados em termos de desempenho.

Assim, os BNR atuam em condições de trabalho frequentemente inadequadas e lidam com pressões relacionais e organizacionais que os levam a usar discricionariedade tanto para controlar a relação com os usuários, realizando as quatro tarefas mencionadas, quanto para controlar a sua rotina e tornar sua carga de trabalho possível, usando os mecanismos de enfrentamento à pressão, como o *coping* e o *creaming*.

A adoção destes mecanismos pelos BNR pode ter implicações diretas para a implementação das políticas públicas e para os usuários. A literatura sobre o tema também mira as possíveis implicações ou riscos de as práticas cotidianas de agentes de rua se associarem a dinâmicas de diferenciação social dos usuários, que podem se expressar em diferenças de tratamento, conforme proposto por Pires e Lotta (2019).

Os autores argumentam que a discricionariedade pode ser exercida pelos BNR como uma forma de adaptação funcional, ou seja, de autopreservação e enfrentamento às condições de trabalho. Assim, para simplificar e controlar suas rotinas e fluxos de atividades, produzem padrões distintos de alocação de bens e serviços e de tratamento dos usuários, que tornam esse exercício contraditório ao princípio administrativo de isonomia. Os mecanismos de enfrentamento à pressão (*coping* e *creaming*) podem ser considerados como elementos

analíticos dessas diferenciações, pois, como demonstrado nos estudos revisados acima, expressam práticas de racionamento de serviços, priorização, triagem e seleção de usuários, favorecendo determinados tipos a despeito de outros. Quando incidem em grupos mais vulneráveis, podem acumular desvantagens ou desatenções, falta de cuidado ou déficit de cobertura já vivenciadas por esses segmentos (LOTTA; PIRES; 2020), representando riscos para a reprodução das desigualdades (PIRES, 2019).

Portanto, ao atuarem na implementação, os agentes de rua produzem políticas públicas porque “exercem discricionariade nas decisões a respeito dos cidadãos com quem interagem” (LIPSKY, 2019, p. 55). Chega-se à quarta pergunta da visão geral sobre as burocracias do nível de rua.

2.1.4. O que é, afinal, a discricionariade e quais as suas dimensões e dilemas?

A teoria da implementação vem mantendo visões contraditórias sobre qual é o papel da discricionariade, com as de cima para baixo focando no controle dela e as de baixo para cima situando sua importância para as adaptações necessárias na implementação local das políticas (THOMANN; VAN ENGEN; TUMMERS, 2018). Apesar da contradição, é um dos “pressupostos axiomáticos” (HUPE; HILL, 2007) da literatura sobre BNR, desde Lipsky (2019), que ela necessariamente tem poder discricionário e age com base nesse poder, sendo levada a fazer escolhas sobre como lidar com as regras que especificam suas obrigações, quais delas aplicar diante das situações reais e específicas na implementação. Considerar a discricionariade é evidenciar que agentes respondem à imprevisibilidade da implementação e lidam com suas condições de trabalho (BRODKIN, 2012). Não por acaso, grande parte dos estudos empíricos sobre BNR traz a discricionariade, com mais ou menos centralidade, como um “conceito-chave” (HUPE, 2013). Mas o papel central da discricionariade para as burocracias do nível de rua e o número considerável de pesquisas não vieram à esteira de um aprimoramento conceitual da ideia, reduzindo as possibilidades analíticas (HUPE; 2013; CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018). Muitas vezes, as pesquisas o usam como um “termo guarda-chuva” para sintetizar a explicação de vários aspectos (LOTTA; SANTIAGO, 2017).

De modo geral, a discricionariade dos agentes de rua é definida na literatura como o espaço relativo de tomada de decisão, ou o tamanho da liberdade de decisão que os agentes têm para escolher diferentes formas de agir diante das circunstâncias concretas da linha de frente (LIPSKY, 2019; HUPE, 2013; LOTTA; SANTIAGO, 2017; THOMANN; VAN ENGEN; TUMMERS, 2018).

Um refinamento do conceito de discricionariedade o detalha com duas dimensões. Uma delas é a “discricionariedade enquanto espaço para ação”, o grau de liberdade previamente concedido pelas brechas do conteúdo normativo das políticas públicas, ou seja, refere-se ao campo de escolhas circunscrito à estrutura das regras e às orientações dos gestores do alto escalão e legisladores. Essa dimensão traz consigo uma ideia de discricionariedade contratual, delegada, “estrutural”, que é determinada pela natureza de cada política (HUPE, 2013; LOTTA; SANTIAGO, 2017; MØLLER, 2016). Analisar essa dimensão da discricionariedade requer observar essas estruturas e orientações e o quanto elas alargam ou restringem o espaço para decisão. Ele será maior se as regras e orientações inexistirem, ou se forem genéricas ou ambíguas, gerando diferentes possibilidades de interpretação, ou se forem confusas, sobrepostas, levando o agente a questionar que regra deve adotar (LOTTA; SANTIAGO, 2017). Nessa lógica, “todos os funcionários sob as mesmas regras e atuando na mesma equipe possuem o mesmo espaço de discricionariedade” (LOTTA, 2019a, p. 26).

Mas, ainda assim, os agentes de rua vão atuar de formas diferentes. Por isso, analisar apenas a discricionariedade delegada é insuficiente para compreender como os agentes de rua atuam. Isso leva a segunda dimensão do conceito: “a discricionariedade enquanto ação”, ou seja, a forma como a liberdade concedida é utilizada pelos BNR (HUPE, 2013; LOTTA; SANTIAGO, 2017). É ela que aponta como os trabalhadores de rua interpretam as regras e agem, como eles criam e improvisam no nível de rua, considerando suas características pessoais, profissionais, seus julgamentos e valores, como também segundo fatores políticos sistêmicos ou organizacionais (LOTTA; SANTIAGO, 2017; LOTTA, 2019a). Trata-se da “discricionariedade utilizada”, do “comportamento real dos atores” (HUPE, 2013), da discricionariedade “prática” (MØLLER, 2016).

Hupe (2013) especifica ainda mais o conceito de discricionariedade como objeto de pesquisa da burocracia do nível de rua ao propor uma abordagem teórica multidimensional que considera as lógicas de quatro perspectivas ou interpretações sobre a discricionariedade burocrática. A perspectiva jurídica está relacionada à legalidade do ato e à autoridade delegada ao agente estatal, que interpreta as regras e escolhe como agir a partir do que é permitido legalmente, ou seja, dentro a “estrutura das regras”. Trata-se de uma discricionariedade “formalmente concedida” ou “guiada pelas regras”, e o foco analítico é na extensão que as regras permitem a discricionariedade. A explicação econômica aponta para uma dimensão racional da discricionariedade, quando ela é necessária para a maximização dos interesses, deve ser controlada e salientar questões de “conformidade, desvio ou divergência”. A visão sociológica traz a liberdade de julgamento como característica definidora da discricionariedade,

considerando, assim, a autonomia relativa da burocracia, que assume um papel profissional, para julgar as situações com que se depara. Por fim, uma visão política sobre discricionariedade a situa como meio para alcançar os fins da sociedade, ou seja, o seu uso se legitima no interesse público que o ato discricionário gera, posicionando o burocrata como um ator político (HUPE, 2013).

Outra contribuição para o refinamento do conceito é apresentada por Maynard-Moody e Musheno (2003), que sinalizam os limites de uma narrativa do “agente-estado” para a definição da discricionariedade, a qual situa o trabalhador da linha de frente como preso aos limites legais, normativos e administrativos e que exerce somente a “discricionariedade como espaço”. As narrativas de policiais, professores e assistentes sociais americanos sobre os seus trabalhos mostram o quanto as decisões sobre o atendimento aos usuários se basearam em julgamentos sobre o seu valor moral, que estão além desses limites legais. Isso leva a um reposicionamento da narrativa do “agente-estado” para uma narrativa de “agente-cidadão”, um grupo com identidade ocupacional que molda o significado da política para além das prescrições formais, usando julgamentos morais orientados às demandas dos cidadãos. A contribuição dos autores ilustra como a “discricionariedade como ação” pode ser exercida pelos BNR.

Já em um trabalho mais recente, os mesmos Maynard-Moody e Musheno (2012) propõem duas alterações na forma de compreender a discricionariedade. Segundo os autores, o conceito de “discricionariedade como espaço” não dá conta de explicar as decisões baseadas em julgamentos morais que os agentes implementadores fazem para resolver o conflito inerente entre a capacidade de resposta do cliente (“agente-cidadão”) e a obediência às regras (“agente-estado”). Por isso, defendem que o conceito de agência é mais apropriado. A agência trata da operação de julgamentos para agir, uma habilidade intrinsecamente humana e possível pelo uso da linguagem, que só existe como parte de sistemas sociais e que se expressa e se constrói nas interações entre os indivíduos. A outra alteração sugere substituir a ideia de “decisão discricionária” pela de “improvisação pragmática”, rompendo com significados negativos da ideia anterior, comumente associada a desvios e a uma lógica de comando e controle. A nova ideia vê a quebra ou adaptação das regras como positivas, pois leva à criatividade e à inovação. Analisar a atuação dos trabalhadores da linha de frente requer, desse modo, identificar como eles tomam decisões como agentes inseridos em processos interativos e comunicativos muito pautados em julgamentos morais e a partir de estratégias de improvisação pragmática.

Para além da discricionariedade como espaço ou como ação e das lógicas que as orientam (regras, os cidadãos, os julgamentos morais), outros avanços nos estudos sobre

discricionariiedade apontam para os seus efeitos positivos na motivação dos BNR. Com ela, os agentes de rua podem adaptar suas práticas às necessidades específicas dos cidadãos (TUMMERS; BEKKERS, 2014) ou sentem poder influenciar políticas significativas para eles, sendo uma característica contextual definidora do trabalho “[...] que muda as experiências diárias compartilhadas pelos trabalhadores”⁶ (THOMANN; VAN ENGEN; TUMMERS, 2018, p. 17, tradução nossa).

Já a discussão sobre as formas de controle da discricionariiedade está presente desde as primeiras formulações de Lipsky (2019). Para ele, as próprias condições do trabalho dos agentes de rua já discutidas, além da necessidade de tratamento personalizado e flexível junto aos usuários, dificultam o controle prévio da discricionariiedade pelas regras e pela gestão. Na prática, o trabalho é realizado com algum espaço para decidir e adaptar a política, o que é, inclusive, desejável nos casos em que isso tem efeitos positivos para os usuários e é importante para a implementação bem-sucedida das políticas (LIPSKY, 2019, HUPE; HILL, 2007; MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2012; GOFEN, 2013; TUMMERS; BEKKERS, 2014).

Neste sentido, a reflexão sobre o exercício da discricionariiedade levanta dilemas normativos e gerenciais sobre o papel dos BNR no estado democrático, tanto no que toca as suas possíveis consequências negativas, quanto sobre a medida entre regulá-la ou estimulá-la, entre normatizar mais os serviços ou deixar espaço para que os agentes sejam formuladores de políticas, improvisando em contextos complexos e imprevisíveis para prestar serviços mais eficazes (GOFEN, 2013; THOMANN; VAN ENGEN; TUMMERS, 2018; LOTTA, 2019a). Adiciona-se também os questionamentos sobre a legitimidade democrática das decisões tomadas no nível de rua, principalmente quando se reconhece que os burocratas nem sempre agem conforme as regras, obedecendo a outras ordens, como interesses pessoais, corporativos, ou diferentes dos representantes eleitos democraticamente (SUBIRATS, 2006; LOTTA, 2019a).

Portanto, o trabalho das burocracias do nível de rua aciona a discricionariiedade que representa não somente uma evidência empírica como também um elemento normativo para as análises mais realistas da implementação de políticas (LOTTA, 2015). Trata-se de um elemento “inevitável e potencialmente benéfico da implementação na linha de frente” (THOMANN; VAN ENGEN; TUMMERS, 2018, p. 16, tradução nossa). As ações e decisões discricionárias e julgamentos dos burocratas de nível de rua, suas rotinas de ação, formas de interação, estratégias criadas para lidar com o ambiente incerto e conflitivo onde trabalham, convertem-

⁶ Original em inglês.

se, concretamente, nas políticas operadas por elas (LIPSKY, 2019; MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003; BRODKIN, 2011; 2012). O Quadro 1 sistematiza a visão geral das burocracias do nível de rua sob a forma de cinco perguntas que serão respondidas nesta seção. Na próxima, apresenta-se uma revisão específica da literatura e dos estudos empíricos sobre a atuação dos BNR à luz do modelo analítico desta tese.

Quadro 1 - Visão geral dos burocratas de nível de rua em quatro perguntas

Pergunta	Síntese da resposta
Quem são?	Profissionais que atuam em equipamentos de provisão de políticas públicas, em interação direta com os usuários e beneficiários, com relativa capacidade de agência e provocando efeitos nas condições de cidadania das pessoas.
Quais os conflitos gerados pelas condições típicas de trabalho?	Agentes de rua trabalham em condições incertas, inadequadas, com alta demanda e sofrem pressão cruzada de gestores (controle de desempenho) e cidadãos (garantia de acesso e atenção individualizada). Eles têm autonomia relativa para lidar com as pressões, o que situa a posição estrutural do trabalho de rua numa lógica de conflito. Os conflitos são de dois tipos: relacionais – i) relações com gestores; ii) relações com usuários; e institucionais – iii) recursos insuficientes; iv) objetivos e metas ambíguas; v) medidas de desempenho
Quais são as tarefas centrais para controlar os conflitos e as formas de reação às pressões?	Os agentes: i) distribuem benefícios e sanções materiais; ii) para alocar, constroem a condição dos usuários por meio de processos sociais de (re)classificação social; iii) estruturam o contexto de interação para a prestação de serviços; iv) disciplinam os usuários estabelecendo expectativas comportamentais. Os mecanismos de <i>coping</i> e <i>creaming</i> : são padrões de prática de enfrentamento às pressões e conflitos das condições de trabalho e podem ser de diferentes tipos: afastamento, aproximação ou contra os usuários. Podem estar associados a práticas de diferenciação de tratamento dos cidadãos beneficiados.
O que é discricionariedade, suas dimensões e dilemas?	Espaço relativo de tomada de decisão para escolher diferentes cursos de ação frente às circunstâncias concretas da linha de frente. Duas dimensões: espaço existente face às regras e exercício em si (a ação concreta). Pode ter uma orientação sociológica compreendida como agência, ou seja, baseada na operação de julgamentos sobre as situações reais com que os BNR se deparam para agir. Seu exercício apresenta dilemas normativos, relativos às suas consequências, gerenciais, relativos à oposição entre controle e estímulo, e sobre a legitimidade.

Fonte: Elaboração própria com base na bibliografia referenciada.

2.2 As dimensões da atuação de burocratas de nível de rua: práticas, estilos de interação e esquemas de categorização

A visão geral sobre as burocracias do nível de rua apresentada na seção anterior mostrou que os agentes de rua atuam em condições de trabalho frequentemente inadequadas e sob

pressão, o que os leva realizar certas tarefas para controlar essas circunstâncias, como construir a condição social dos usuários para alocar as ofertas diante das situações reais da implementação, estabelecer o contexto de interação para a prestação dos serviços, comunicando ao público as formas de comportamento esperadas. O “imperativo de ação” (HUPE; HILL, 2007), que subjaz esse trabalho, requer que os BNR usem a discricionariedade, façam julgamentos e improvisem na linha de frente.

A partir desses pressupostos, a atuação dos BNR pode ser analisada em três dimensões: práticas, estilos de interação e processos de categorização do público. Em conjunto, elas conformam o que os agentes concretamente fazem na implementação e operacionalizam analiticamente as tarefas centrais de seu trabalho. Este argumento foi utilizado para definir o modelo de análise da atuação das técnicas do Paefi, apresentado de forma sintética na Introdução.

Nunes e Lotta (2019) também tomam as três dimensões, de forma separada, para analisar como ACS, que atuam na política de saúde da família brasileira, usam a discricionariedade para exercer poder e moldar o comportamento dos cidadãos. Hoff (2013) parece adotar um raciocínio similar ao analisar a atuação de médicos, enfermeiros e equipe de apoio clínico do serviço norte-americano de atendimento domiciliar centrado no paciente. O autor propôs uma “taxonomia das práticas de implementação” em termos de ênfase e conteúdo, distinguindo dois tipos. As práticas “duras” representam atividades que enfatizam as normativas e prescrições do serviço e são mais concretas e aparentes (que poderia ser associado a dimensão *práticas* desta pesquisa). As práticas “leves”, mais relacionais discursivas, surgem na interação mais cotidiana entre profissionais e pacientes (que pode representar as dimensões estilos de interação e esquemas de categorização desta pesquisa).

As duas pesquisas inspiram e reforçam a proposta deste trabalho de considerar as três dimensões como constituintes da atuação das burocracias do nível de rua, mas, diferentemente delas, inova porque visa observar as interfaces entre práticas, estilos de interação e esquemas de categorização, isto é, se e como eles são combinados pelos BNR na implementação do Paefi. Assim, assume-se que as três dimensões, em paralelo, atravessam a atuação e, por isso, devem ser consideradas para analisá-la. Isso porque, ao exercerem discricionariedade, os BNR constroem suas práticas cotidianas em situações de copresença com os usuários, e nelas os agentes adotam estilos de interação para comunicar e se vincular com o público. Nas interações, diante de usuários de carne e osso e de condições inadequadas de trabalho, os BNR reclassificam o público com base em julgamentos. Essa ideia, como já mencionado, pretende ser uma das contribuições teóricas deste estudo de caso. Além disso, considerar os três

elementos e buscar suas interfaces contribui para a ampliação da perspectiva analítica dos estudos da atuação dos BNR, que vêm aplicando modelos mais amplos e evidenciando a insuficiência de um recorte analítico único para compreendê-la (LOTTA; COSTA, 2020).

A presente seção se dedica a revisar o que a literatura destaca para a análise dessas dimensões e registrar algumas conclusões de estudos recentes nacionais e internacionais dedicados à compreensão da atuação de burocracias do nível de rua nos contextos de implementação de serviços públicos.

2.2.1 As práticas das burocracias do nível de rua: entre o previsto, o real e o divergente

Um dos elementos constituintes da atuação das burocracias do nível de rua são as práticas, atividades que os burocratas do nível de rua desenvolvem e que podem indicar formas próprias de fazer as coisas na sua rotina, ou de exercer sua discricionariedade, administrando os recursos à sua mão e interpretando as regras e orientações da política. Esses padrões habituais de execução das tarefas são, para os burocratas, a forma mais adequada – ou possível – de se fazer o trabalho dentro das restrições (LIPSKY, 2019; HUPE; HILL, 2007).

Se os agentes realmente buscam fazer um bom trabalho sob circunstâncias desencorajadoras, ou seja, fora do plano ideal, uma questão inerente às suas práticas diz respeito a parte delas que é pessoal, ou seja, o que realmente se faz ou a ação que expressa a “discricionariedade utilizada”, e a parte delas que é organizacional – o que e como se faz dentro do previsto ou o uso da “discricionariedade delegada” (HUPE, 2013; LOTTA; SANTIAGO, 2017).

Neste sentido, as práticas podem ser, por um lado, informais ou divergentes às normas, criadas discricionariamente pelos agentes, as quais, muitas vezes, são desconhecidas pelos gestores e formuladores, são inevitáveis na implementação e estão ligadas a ambiguidade e indefinição das políticas públicas (BRODKIN, 2011; GOFEN, 2013). Se estas práticas, mesmo divergentes, são compartilhadas entre os agentes, elas passam a ser institucionalizadas (LOTTA, 2015), expressando uma divergência coletiva (GOFEN, 2013) ou formas de improvisação pragmática (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2012). Por outro lado, as práticas também podem ser mais coerentes com o definido nos documentos de orientação das políticas, especialmente se o seu nível de determinação e prescrição for objetivo e claro. Grande parte das práticas desenvolvidas pelos trabalhadores pode ser apreendida nos textos das políticas públicas, que definem um arcabouço normativo geral e mais específico para orientar a implementação.

Essas considerações estabelecem o que se chama aqui de duas dimensões das práticas dos BNR: a dimensão das *práticas previstas*, aquelas definidas nas normativas e cuja natureza determina a “discrecionariiedade enquanto espaço” (LOTTA; SANTIAGO, 2017), e a das *práticas reais*, as que os burocratas do nível de rua concretamente fazem na implementação, o “comportamento real” (HUPE, 2013), que expressa a “discrecionariiedade enquanto ação” (LOTTA; SANTIAGO, 2017). A análise das *práticas reais* é relevante para os estudos de BNR, pois identifica tanto as atividades que atualizam e adaptam as práticas previstas, quanto as atividades que são divergentes das previstas e que podem se tornar comportamentos sistemáticos e informais que estruturam a discrecionariiedade, como afirma Brodtkin (2012).

Estudos empíricos sobre esta dimensão da atuação dos BNR revelam, por exemplo, a ocorrência de distintos padrões de práticas divergentes na linha de frente, como as que são motivadas por questões pessoais ou para atender o interesse do usuário; as que são mais ou menos transparentes ou ocultas, e ainda as que são legitimadas coletivamente ou mais individuais (GOFEN, 2013). Também há achados sobre a alta incidência de práticas não previstas, não necessariamente ilegais, no trabalho na linha de frente, o que demonstra que os BNR interpretam e adequam o regramento da política, criando novas práticas (LOTTA, 2015). Mostram ainda que a estrutura normativa ambígua e insuficiente leva a criação de práticas informais no nível de rua, ajustadas as atividades mais comuns e a uma implementação com “entendimento eminentemente local” (LIMA; D’ASCENZI, 2017), e que o contexto complexo e dinâmico do trabalho em um serviço de acolhimento provisório destinado a mulheres em situação de violência leva a constantes adaptações nas práticas previstas, exigindo um perfil flexível de atuação das agentes (CORDEIRO, 2019).

Os estudos revisados sinalizam a existência de processos de adaptação das práticas previstas e de construção de um conjunto variado de práticas divergentes que são efetivamente realizadas na implementação, dando contornos próprios ao serviço, a depender dos agentes e dos contextos. A divergência no nível da rua não é “um fenômeno homogêneo e unificado”⁷ e, se mais coletiva e transparente e orientada aos interesses dos usuários, pode contribuir com a mudança das políticas públicas (GOFEN, 2013, p. 485, tradução nossa). Por isso, identificar as práticas das burocracias do nível de rua tem a utilidade de, por um lado, mapear as características estruturadas do trabalho na linha de frente (com o levantamento das práticas previstas), e, por outro, analisar a “discrecionariiedade como espaço” ou “delegada” e a

⁷ Original em inglês.

discricionariiedade “como ação”, que é “utilizada” pelos BNR na implementação concreta das políticas (HUPE, 2013; LOTTA; SANTIAGO, 2017).

As práticas dos agentes de rua são construídas na interação com os usuários a partir da adoção de formas de comunicação e de vinculação que contextualizam e traduzem as mensagens e demarcam a direção e a intensidade das relações entre estes atores. Trata-se dos estilos de interação a segunda dimensão da atuação dos agentes de rua, descrita a seguir.

2.2.2 As interações das burocracias do nível de rua com os usuários: comunicar, aproximar e mediar

Já se apresentou que um dos pressupostos analíticos consensuais da literatura de implementação de políticas públicas é que ela é um processo essencialmente interativo, caracterizado por todo tipo de interações entre os agentes de rua, os arranjos políticos, as instituições e ambientes organizacionais, a comunidade beneficiária, ou seja, se trata de um processo em que grupos multiorganizacionais se relacionam, negociam e conflitam. Com base nesse pressuposto, interessa para esta revisão as interações entre agentes implementadores e usuários, as quais, além de definir a implementação no nível de rua, são fundamentais para entender como eles agem para a efetivação dos atendimentos nos equipamentos de prestação de serviços (KEISER, 2010; DUBOIS, 2010). Analisar esses encontros e relações burocráticas cotidianas é importante tanto para compreender a atuação dos BNR e dos equipamentos, quanto para elucidar se elas estão entrelaçadas com a produção de regulação social dos papéis e identidades dos beneficiários (DUBOIS, 1999; SIBLOT, 2006; PIRES, 2017; LOTTA; PIRES, 2020; PIRES; LOTTA, 2019). Além disso, focar na interação entre os operadores de políticas e os cidadãos como unidade de análise aperfeiçoa a distinção conceitual e analítica dos BNR (GOFEN, SELLA; GASSNER, 2019).

São através destas interações que as burocracias assumem o papel de representantes ativos dos usuários, levando para dentro do serviço público seus interesses, demandas e necessidades, aproximando os cidadãos do Estado (LIPSKY, 2019; LOTTA, 2015). Mas, por outro lado, trata-se de interações inevitavelmente assimétricas ou marcadas pela dependência estrutural dos usuários em relação às políticas públicas e aos agentes implementadores, dada a posição relativa em que ambos se encontram: entre quem tem os recursos (o burocrata, personificando o Estado) e entre quem busca obtê-lo (os cidadãos) (LIPSKY, 2019; HUPE; HILL, 2007; DUBOIS, 1999).

Da assimetria emerge um papel importante dos agentes implementadores: o de mediação. Eles conectam o estado com os cidadãos ao traduzir e interpretar os processos,

procedimentos, funcionamentos e a linguagem estatal para os usuários, ao se comunicar e se vincular com eles. A mediação interfere na forma como os cidadãos acessam seus direitos e se conectam ao poder público (LIPSKY, 2019; LOTTA, 2019a). Esse papel se torna cada vez mais relevante no estado contemporâneo, em que o mediador é o elo muitas vezes exclusivo entre as políticas locais e nacionais, realizando uma função crítica, dada a sua importância para a conexão.

Ainda que não tenha estudado a interação entre BNR e usuários, mas interessada em observar a interseção do estado, suas políticas e indivíduos, Brodtkin (2013) destaca os papéis mediadores dos equipamentos públicos de nível de rua, além da função instrumental de agentes de estado que implementam regulações e distribuem serviços. O papel de mediadores de políticas públicas destaca que o exercício discricionário inevitável das práticas no nível de rua molda o conteúdo e a distribuição dos serviços, de modo que a política desenhada não é definitiva e os equipamentos se tornam formuladores delas. Daí, o outro papel: de mediação política, quando as organizações vocalizam as necessidades e exigências dos usuários para os gestores, levando reivindicações, podendo mediar diferenças sociais e desenvolver formas de avançar na garantia e reparação de direitos. Considerar essa visão sobre os papéis mediadores dos equipamentos do nível de rua amplia as possibilidades analíticas da implementação das políticas públicas (BRODKIN, 2013)

Assim, a mediação realizada pelos agentes de rua ocorre, portanto, com dois movimentos: o dos agentes distribuindo serviços e transformando a política ao emitir informações e realizar práticas com os usuários, e o movimento de levar ideias, informações, demandas e reivindicações dos usuários para os equipamentos estatais em busca de dar voz às suas necessidades. Ambos os movimentos se realizam no processo de interação entre esses atores, que pode ser lido, numa lógica interacionista, como constituído em uma trama de expectativas mútuas e de conciliação “provisória do processo de comunicação e realização de práticas entre o agente implementador e os beneficiários” (LOTTA, 2015, p. 67). Neste sentido, as interações dos BNR com os beneficiários podem ser entendidas sob a lógica da “coprodução”, ou seja, eles precisam acordar e definir papéis e expectativas para realizar as práticas. Isso traz uma percepção mais sociológica à análise da atuação destes trabalhadores (PIRES, 2017; LOTTA; PIRES, 2020).

A perspectiva interacionista considera que as ações dos indivíduos dependem dos significados atribuídos aos objetos presentes no contexto de interação em que são realizadas. As interações funcionam como guias da ação, enquadram a forma como os agentes poderão agir em cada contexto interacional, e será mais estratégica quando os atores em interação

atuarem com base na maneira que acreditam ser a melhor, considerando o seu interlocutor. Nas interações, os atores envolvidos constroem em conjunto os sentidos e a compreensão da situação presente, acomodando seus papéis e perspectivas à medida que a interação acontece. Assim, os atores operam um processo interpretativo desses significados, reconstruindo-os para, então, conformar a sua ação (GOFFMAN, 2006; BLUMER, 1980).

Nesta perspectiva, os estilos de interação desvelam como ela é operacionalizada e quais recursos comunicativos a expressam, estabelecendo os significados dos objetos presentes e como eles são negociados, o contexto e as expectativas presentes, o que muda e o que é regular na situação interativa (GOFFMAN, 2006). Entende-se que as interações entre BNR e usuários são operacionalizadas dessa maneira, ou seja, os agentes interagem com o público usando estilos de interação, “criados a partir do que está presente no encontro, do que é ativado, colocado em prática”, por isso se somam às práticas como componente da atuação das burocracias do nível de rua (LOTTA 2015, p. 85).

Sob esses pressupostos, Lotta (2015) mapeou a literatura sobre o tema e identificou, de modo geral, alguns padrões de estilos de interação:

- i) estilos que contextualizam o significado e as regras do jogo da interação, podendo diferenciar, demarcar ou modificar os significados e enquadramentos do contexto da interação utilizando recursos comunicativos que denotam tempo, espaço, adição ou contraposição de ideias, metáforas, ou situações comunicativas que mudam o foco da conversa;
- ii) estilos que demarcam e qualificam as identidades únicas ou variadas dos atores presentes, através de expressões que as caracterizam ou que indicam com quem se conversa, além de recursos linguísticos para relacionar e diferenciar as identidades dos interlocutores;
- iii) estilos que demarcam a relação entre os presentes, buscando expressar vinculação, proximidade ou distância física ou de status entre eles;
- iv) estilos de facilitação da comunicação, que explicitam o que está presente na conversa ajudando na compreensão do que se fala ou intermediando a comunicação, seja traduzindo as palavras, sentimentos e ações dos outros, seja usando linguagem ambígua.

Portanto, como dimensão da atuação dos BNR, os estilos de interação expressam os recursos de linguagem e situações comunicativas construídos por eles no contexto de implementação para estabelecer vínculos e definir estratégias de comunicação com os

beneficiários e para evidenciar o contexto da prestação dos serviços, o significado das orientações repassadas, a identidade dos atores presentes, o posicionamento e a tônica da conversa, a proximidade ou distância da relação. Os estilos são identificados pelos discursos diretos, seleção de conteúdo, expressões repetidas e informações relatadas, buscando os padrões mais regulares e operacionalizando, de forma mais ampla, uma forma de analisar essa interação central para a implementação das políticas públicas (LOTTA, 2015).

Sugere-se que os estilos de interação expressam a “discrecionalidade utilizada” (HUPE, 2013) dos agentes de rua. Ao escolherem, na realização de suas práticas, palavras, expressões e recursos de linguagem para se comunicar e se relacionar com os usuários, eles realizam as tarefas de estruturar o contexto de interação e de disciplinar os usuários (LIPSKY, 2019), pois, com os estilos, demarcam o que está presente na interação, o que é combinado, negociado, estabelecendo os comportamentos esperados e a dinâmica da prestação dos serviços.

São poucos os estudos que aplicam e operacionalizam esse conceito de estilos de interação, sendo essa outra contribuição desta pesquisa. A etnografia de Lotta (2015) segue sendo um estudo clássico de referência sobre essa dimensão da atuação dos BNR. Ela identificou 24 estilos de interação adotados pelos ACS na implementação da Estratégia de Saúde da Família, agrupados em quatro categorias: i) *estilos promotores de mediação*, que usam linguagem popular e didática para traduzir informações ou triangular relações, permitindo que os ACS exerçam seu papel de mediador entre os cidadãos e o serviço; ii) *estilos de facilitação do entendimento*, que usam referências familiares, comunitárias, culturais e pessoais dos usuários, além de linguagem local ou técnica para facilitar os procedimentos pertinentes à prestação do serviço; iii) *estilos horizontais*, que situam uma interação recíproca e assimétrica entre ACS e beneficiário, através de recursos comunicacionais que denotam solicitude, vínculos de proximidade e carinho e valorização do usuário; e, iv) *estilos hierarquizados*, os quais, em posição ao anterior, evidenciam relações assimétricas, caracterizadas por expressões e situações comunicativas que denotam ameaça, autoridade, assimetria relacional e diferenciação. Estes quatro grupos de estilos foram considerados como referência para a descrição, agrupamento e análise dos tipos de interação identificados na pesquisa.

Outros dois estudos somam suas contribuições, revelando a adoção, por BNR que executam o Paif⁸, um dos serviços do Suas, de *estilos ora formais e impessoais, ora informais*

⁸ O Serviço de Atendimento Integral à Família (Paif) é um serviço socioassistencial da proteção social básica do Suas, com capilaridade do território nacional, ofertado nos Cras, e destinado a famílias em situação de vulnerabilidade e riscos sociais. É a principal oferta da PNAS e tem o objetivo de fortalecer a função protetiva da família e prevenir situações de violação de direitos e rompimentos de vínculos sociais (BRASIL, 2014).

e próximos (COSTA, 2016), e a utilização, por cadastradores do Programa Bolsa Família, de *estilos estigmatizantes*, marcados por ofensa e humilhações, de *estilos burocráticos*, evidenciados em práticas operacionais de preenchimento do cadastro e relações rápidas e pouco profundas; e de *estilos assistenciais*, quando os atendentes fornecem orientações, indicações e encaminhamentos mais resolutivos (MARINS, 2014).

Os estudos revisados revelam certa variedade de estilos de interação adotados pelos burocratas implementadores junto aos usuários na implementação de serviços de saúde e assistência social. Nota-se que parte deles estão orientados a situações comunicativas e formas de vinculação que enquadram significados positivos, de proximidade e de compromisso com o cidadão com que se interage, reforçando os papéis de representação e de mediação dos agentes de rua. No sentido contrário, há padrões de estilo que dificultam ou distanciam a relação, que reforçam posições hierárquicas e de diferenciação dos burocratas e usuários. Essas variações evidenciam como a discricionariedade pode ser verificada na linha de frente.

Práticas e estilos de interação não são desprovidos de valores, “visões de mundo e percepções sobre demandas e merecimentos que influenciam a maneira como interagem com os usuários e fazem seus encaminhamentos” (LOTTA, 2017, p. 16). Como visto, os agentes de rua transformam pessoas e grupos de pessoas em usuários, através de uma de suas tarefas centrais: o processo de construção de sua condição, rotulando-os em categorias sociais padronizadas (LIPSKY, 2019). Isso leva a terceira dimensão da atuação dos agentes de rua: a categorização do público, que é construída no processo interativo da implementação e se combina com as práticas para a realização do trabalho.

2.2.3 A categorização do público no nível de rua: entre critérios políticos e estereótipos sociais

A categorização é um mecanismo social reconhecido em todas as sociedades e é válido para definir e explicar os agrupamentos humanos, a segregação e a formação das identidades sociais e as formas de solidariedade. As categorias organizam as ações humanas, preenchem nossas mentes, discursos e práticas sociais. Desde a sociologia clássica, a pesquisa sobre a categorização situa sua função central para o entendimento e a ação dos indivíduos e para guiar suas interações (DURKHEIM; MAUSS, 1981⁹).

O processo de categorização social junta objetos com características semelhantes e abarca classificações operadas a partir dos julgamentos do agente classificador, que delimita os atributos que fazem parte ou não de uma dada categoria (THOMANN; RAPP, 2018). Processos

⁹ Original publicado em 1903.

de categorização trazem consigo uma ideia de “filiação, que traça uma fronteira entre quem incluir e quem excluir da categoria”¹⁰ (HARRITS; MØLLER, 2011, p. 230, tradução nossa).

A literatura de políticas públicas utiliza o conceito de público-alvo para elucidar o fato de que elas se propõem a atingir metas mudando o comportamento e/ou as condições de vida das pessoas. O público-alvo guarda relação com os fins almejados pela política e é definido por critérios de elegibilidade, podendo contar ou não com uma imagem pública de valor. A população-alvo existe dentro de condições objetivas e critérios instrumentais, mas essas condições estão sujeitas a múltiplas avaliações, baseadas em construções sociais, ou seja, em estereótipos de distintos grupos, que podem ser positivos, negativos e frequentemente criticados (SCHNEIDER; INGRAM, 1993).

Como visto, a categorização do público pelas burocracias do nível de rua foi proposta desde Lipsky (2019) e é uma de suas tarefas centrais (LOTTA, 2019a) para controlar os conflitos das condições de trabalho. Diante das demandas reais dos usuários, muitas vezes conflitantes com as ofertas disponíveis e recursos insuficientes, os BNR tomam decisões alocativas em processos de construção da condição social do público, encaixando-os em “definições padronizadas de unidades concebidas para nichos burocráticos específicos” (LIPSKY, 2019, p. 136). Assim, nas interações, os BNR tomam decisões sobre pessoas, sendo inevitável que eles façam julgamentos para definir a condição do usuário (HUPE; HILL, 2007). Com o consenso de que a implementação é um processo eminentemente interativo, as construções sociais presentes nela também são importantes e podem afetar o acesso dos usuários às políticas públicas, além de estabelecer fronteiras simbólicas para eles, aproximando a compreensão da atuação da BNR a uma perspectiva sociológica (LAMONT, 2000; LOTTA; PIRES, 2020).

As categorias oficiais de definição do público-alvo de uma política pública estabelecem um esquema elaborado no âmbito das práticas administrativas, e que reflete os critérios de elegibilidade. Elas delimitam um ponto de vista, circunscrevem quem está ou não incluído na política e criam identidades coletivas, sendo centrais para entender como as políticas regulam a vida dos cidadãos. Porém, a dimensão social desse processo de ordenamento, comparação e alocação dos cidadãos em categorias administrativas de acesso não é automático e inequívoco, uma vez que deixa em aberto um espaço para a criação de outras categorias, com base em critérios particulares adotados pelos agentes de rua diante de usuários reais e de situações específicas. Os limites para definir as categorias, até mesmo as mais exatas (como idade),

¹⁰ Original em inglês.

dependem de uma percepção de quem está dentro e fora delas (HARRITS; MØLLER, 2011). Assim, a categorização do público-alvo das políticas públicas é resultado de uma decisão política ou normativa, mas não somente, pois julgamentos morais dos próprios agentes são reproduzidos na interação com os usuários e (re)constroem os limites das categorias formais (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003).

Portanto, a construção de esquemas de categorização social do público se apoia em dimensões morais dos burocratas do nível de rua – seus sistemas de crenças e valores – e em dimensões sociais – os estereótipos ou representações sociais (SCHNEIDER; INGRAM, 1993; MØLLER; HARRITS, 2013; MØLLER, 2016; HARRITS, 2019c). Os esquemas expressam a agência dos trabalhadores na linha de frente, baseada em julgamentos que os permitem agir no contexto de implementação (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2012) ou na sua “discrecionabilidade sociológica” (HUPE, 2013). Além disso, reforçam que a atuação dos agentes não é direcionada somente pelas regras que definem politicamente o público e como resposta às condições de trabalho, mas também pelos julgamentos e segmentação dos usuários entre merecedores e não merecedores dos serviços públicos, a partir de percepções sobre o que é ou não aceitável ou do esforço dos usuários para o merecer ser atendido (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003; 2012; DUBOIS, 2010; MØLLER; STONE, 2012; THOMANN; RAPP, 2018; EIRÓ, 2019; TUMMERS, 2017).

Os estudos sobre essa dimensão da atuação dos agentes de rua se desenvolveram bastante e evidenciam como esse processo de categorização social do público é operado na linha de frente. Os BNR constroem classificações diversas: a de usuários “desviantes” e “normais”, baseando-se em julgamentos sobre normalidade social (MØLLER; HARRITS, 2013); a de usuários “bons” e “maus”, separando-os entre “merecedores dignos” e “não merecedores” do serviço (MØLLER; STONE, 2012); a de usuários “aderentes” e “resistentes”, considerando julgamentos morais, sociais e patológicos (LOTTA, 2017); ou ainda a classificação de usuários “dependentes”, “favorecidos” e “desviantes”, considerando a nacionalidade, a idade, a escolaridade e os problemas dos cidadãos (THOMANN; RAPP, 2018). As pesquisas também mostram que agentes de rua constroem esquemas que combinam distintas categorias: oficiais, comportamentais, tipos de família e patológicas, cada uma delas associadas a estereótipos de merecimento diferentes (LOTTA; KIRSCHBAUM, 2022).

Quatro estudos sobre categorização do público de serviços e benefícios do Suas também merecem destaque e se somam aos achados já citados. Dois deles não utilizam os conceitos de categorização e julgamento da literatura de BNR, mas indicam construções sociais do público desta política pelos seus agentes implementadores. Usuários do Paif são percebidos como

“aproveitadores”, “oportunistas”, “não merecedores”, mas os agentes também utilizam as categorias oficiais e parâmetros relativos às necessidades de acesso para descrever o público (JACCOUD; ABREU, 2019). Já beneficiários do Bolsa Família são classificados por assistentes sociais como “pobres merecedores” e “pobres não merecedores”, a partir de estereótipos sobre o fenômeno da pobreza e percepções sobre o próprio programa (EIRÓ, 2019).

Os outros dois estudos sobre categorização de usuários do Suas, especificamente pessoas em situação de rua, articulam a literatura revisada nesta subseção. Agentes de rua que atuam em serviços socioassistenciais para mulheres e crianças em situação de rua aplicam às beneficiárias categorias que fogem ao que elas consideram “normal”, tais como “usuária de drogas”, “crackuda”, “lésbica”, “prostituta”, “acomodada” “desestruturada”, posicionando determinados perfis de usuárias em escalas de superioridade e merecimento (SALATINO; MIRANDA; LOTTA, 2019). Os BNR que implementam o serviço de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua operam um esquema de categorização comportamental que classifica dos usuários como “organizados” e “desorganizados”, a partir de suas atitudes em relação à adesão ao serviço, como cumprir ou não regras do albergue, mentir ou não para as técnicas, e à sua própria situação, como cuidar da higiene e se esforçar para sair da rua (LIMA, 2021).

A revisão e as pesquisas apresentadas elucidam que os BNR, na busca cotidiana de realizar suas práticas em circunstâncias críticas, atuam como agentes (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2012) ao realizar julgamentos sobre os usuários reais com quem interagem. Com isso, constroem esquemas de categorização extraoficiais do público, considerando expectativas e atributos comportamentais associados a estereótipos de normalidade e merecimento, atualizando as categorias de política pública (oficiais) para tomar decisões alocativas e agir. Os usuários são classificados com diferentes categorias sociais, desviantes e normais, bons e maus, aderentes e resistentes, estruturados e desestruturados, e a partir delas segmentam o público entre os que merecem ou não o atendimento. Por isso, esquemas de categorização baseados em julgamentos podem estar conectados com processos de diferenciação simbólica dos beneficiários (LOTTA; PIRES, 2020).

Sobre isso, como já mencionado, a literatura sobre BNR também se dedica a analisar os riscos de a atuação cotidiana dos agentes estar entrelaçada a essas dinâmicas de diferenciação, seja de tratamento do público, como as estratégias de enfrentamento à pressão (*coping* e *creaming*) já revisadas, seja na construção de fronteiras simbólicas de distinção dos usuários, que interessa nesta altura da revisão (PIRES; LOTTA, 2019; LOTTA; PIRES, 2020).

A narrativa do “agente-cidadão” salienta que, para além das regras e categorias administrativas, os BNR consideram seus valores, crenças e normas sociais e culturais para atribuir identidades aos usuários e operar julgamentos sobre o seu merecimento. As práticas discricionárias são percebidas, deste modo, como moralmente orientadas, pois as regras e procedimentos dos serviços públicos são aplicados com base nas identidades do público (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003; 2012). É essa agência moral dos BNR que leva à construção de esquemas de categorização social do público, envoltos em estereótipos sociais que segmentam a partir de atributos e comportamentos extraoficiais. Nestes casos, as diferenças sociais podem ser analisadas como resultado da construção contínua de “fronteiras simbólicas” nos processos de implementação, que, segundo Lamont (2000), dizem respeito às operações cognitivas de separação entre o “eu”, “nós”, o “eles” a partir do sentido de valor dos indivíduos com quem se interage. Por exemplo, profissionais de saúde segmentam o público entre usuários fáceis e difíceis apoiados em diferenciações sociais moralmente orientadas (LOTTA; PIRES, 2020).

Portanto, os esquemas de categorização de público, construídos pelos BNR com base em seus julgamentos morais, podem ser considerados como elemento analítico das interfaces de sua atuação com dinâmicas de diferenciação simbólica do público, pois estabelecem “fronteiras simbólicas” de segmentação dos usuários em escalas ou níveis de normalidade e merecimento (PIRES; LOTTA, 2019; LOTTA; PIRES, 2020).

O quadro 2 sistematiza os conceitos e pressupostos da literatura sobre as três dimensões da atuação dos BNR considerados nesta pesquisa. Além delas, a literatura também vem discutindo o que afeta o comportamento dos implementadores no nível de rua, tema da próxima seção.

Quadro 2 - Conceitos e pressupostos sobre as dimensões da atuação dos BNR

Dimensão	Síntese da revisão conceitual e empírica
Práticas	Rotinas e formas próprias de realizar as atividades dentro do que está previsto ou de forma divergente. As práticas previstas são definidas pela estrutura normativa das políticas e as práticas reais são aquelas concretamente realizadas no nível de rua, adaptando as previstas ou criando outras. A realização de práticas divergentes no nível de rua é inevitável, e podem ser institucionalizadas ou coletivas, quando a maioria dos operadores as realiza ou expressa formas de improvisação pragmática.
Estilos de interação	As interações cotidianas entre agentes de rua e usuários são baseadas em uma lógica de produção coletiva dos serviços, em que os papéis sociais e expectativas comportamentais são construídos, acordados e renegociados. As interações são assimétricas, pois os BNR possuem os recursos que os usuários precisam, o que confere a eles e as organizações em que atuam um duplo papel mediador: a mediação do acesso aos serviços públicos e a mediação de diferenças sociais e de formas de avançar na garantia e reparação de direitos. Os estilos de interação expressam como ela é operacionalizada, com o uso de recursos de comunicação e linguagem que demarcam o que está presente e o que se espera. Os estilos podem contextualizar a interação, demarcar identidades dos participantes e as relações entre eles ou facilitar a comunicação.
Esquemas de categorização do público	A categorização social trata da separação da realidade e do mundo em partes ou grupos, nos quais há coisas dentro e fora. As categorias oficiais de definição do público de uma política pública circunscrevem quem é elegível ou não e criam identidades coletivas. Mas, no nível de rua, o julgamento é fundamental para processar esses critérios, que ocorrem diante de pessoas e em situações reais. Para isso, os agentes usam categorias sociais, isto é, referências culturais ou comportamentos estereotipados. Constroem, portanto, esquemas de categorização social do público, extraoficiais, apoiados em crenças e valores e em estereótipos ou representações sociais, geralmente relacionados a normalidade ou merecimento. A construção destes esquemas expressa a agência dos BNR, pois operam julgamentos para tomar decisões alocativas e agir e podem se entrelaçar com a produção de diferenciação simbólica dos usuários.

Fonte: Elaboração própria com base na bibliografia revisada.

2.3 Os fatores que influenciam a atuação das burocracias do nível de rua

A análise de implementação supõe que as burocracias do nível de rua são “sistemas abertos”, permeáveis a pressões ambientais e externas em concorrência com as pressões internas e com os valores da burocracia. (LOTTA, 2014; 2019a). A compreensão da atuação da burocracia do nível de rua deve considerar, ademais da identificação e descrição de suas

dimensões, os distintos fatores que a influenciam ou as várias fontes da discricionariedade, já que nenhum fator isolado dá conta de explicar suficientemente esse exercício. Alguns destes estudos tomam a atuação dos agentes como uma variável dependente e focam nas dinâmicas que a explicam (MEYERS; VORSANGER, 2003; HUPE; HILL, 2007; BRODKIN, 2011; GOFEN; SELLA; GASNER, 2019; LOTTA, 2019a).

Desde Lipsky (2019) a literatura já avançou bastante na compreensão dos fatores que influenciam a discricionariedade e identificou algumas fontes: i) as características do próprio trabalhador, como atributos pessoais, trajetória profissional, traços de personalidade ou valores e crenças individuais; ii) atributos socioculturais e comportamentais dos usuários e seu valor social; iii) aspectos organizacionais, como regras, procedimentos normativos e treinamentos, mecanismos de incentivo, condições de trabalho; iv) a natureza da política em termos de ambiguidade e de conflito de objetivos, instrumentos e metas; v) códigos e normas da profissão dos BNR; vi) países executores da política em nível analítico mais amplo e comparativo (GOFEN; SELLA; GASNER, 2019).

Sugere-se que os fatores de influência da discricionariedade dos BNR também podem ser associados às práticas, estilos de interação e esquemas de categorização que constituem a sua atuação, necessariamente discricionária. O objetivo desta seção é, então, discutir o que são estes fatores e apresentar conclusões de estudos sobre eles, especialmente sobre os considerados no *framework* desta pesquisa: as características dos burocratas, as características dos usuários e os aspectos organizacionais.

2.3.1 Características dos BNR e de sua atuação: atributos pessoais, valores, relações e profissões

Os estudos que analisam as relações entre as características pessoais dos agentes implementadores e sua atuação enfatizam pelo menos cinco fatores, abordados a seguir: i) atributos pessoais, como gênero (NIELSEN, 2015) e traços de personalidade (KEISER, 2010); ii) valores e crenças individuais (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003; GOFEN, 2013; HARRITS; MØLLER, 2014); iii) trajetória e conhecimento profissional (EVANS, 2011; HARRITS, 2019a); iv) relações interorganizacionais (HUPE; HILL, 2007; MAUROLLIS, 2017; SICILIANO, 2017; GALE *et al.*, 2017); e, v) relações em redes pessoais e grupos sociais (LOTTA, 2015; LOTTA; MARQUES, 2020). Cada um deles será abordado a seguir.

Sobre os atributos pessoais, Keiser (2010) estudou a decisão discricionária de agentes responsáveis por examinar pedidos de acesso ao programa de aposentadoria por invalidez

americano. Os resultados mostram que para eleger os candidatos ao seguro, os BNR são influenciados por características de sua personalidade, como rapidez no atendimento e a adesão às metas e à missão da agência. Nielsen (2015) descobriu que o gênero afeta a atuação de agentes do nível de rua de seis profissões públicas dinamarquesas, mostrando que homens e mulheres com as mesmas funções realizam o trabalho de forma diferente, sendo que elas costumam seguir mais as regras do que eles.

Valores e crenças individuais e políticas também são considerados pela literatura como fatores individuais dos BNR que afetam sua atuação, especialmente quando vão definir a condição social do público (LIPSKY, 2019) ou o personagem e a identidade do usuário, como discutido sobre os esquemas de categorização do público. Para isso, eles usam qualificadores raciais, geográficos e outros recursos gramaticais que intensificam certas características e comportamentos ou atenuam outras, segmentando o público com base em valores sociais sobre o que é adequado, normal ou merecido. Os BNR descrevem o que fazem mais como julgar o outro e atuar conforme esses julgamentos do que como obedecer às regras ou ajustá-las ao contexto (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003). Os estudos revisados na subseção anterior ilustram como esse atributo dos BNR está associado aos esquemas de categorização social do público. Além disso, a realização de práticas divergentes no nível de rua também pode ser associada a um fundamento moral baseado em valores, expressando uma decisão ética dos agentes implementadores de driblar, ignorar ou desrespeitar regras orientados pelas necessidades e demandas dos usuários (GOFEN, 2013).

O trabalho no nível de rua é necessariamente relacional e as múltiplas relações que os agentes estabelecem no cotidiano também influenciam a própria atuação, que pode necessitar de apoio e colaboração para realizar as suas práticas (LIPSKY, 2019). Elas podem ser horizontais, com os colegas de trabalho ou com a rede de serviços (MAUROLLIS, 2017; SICILIANO, 2017; GALE *et al.*, 2017), ou verticais, com gestores mais diretos ou distantes (HUPE; HILL, 2007). Em nível mais amplo, os BNR também se relacionam com as organizações prestadoras de serviço, neste caso de uma forma ambivalente, por um vínculo social, mas também por coerção (DUBOIS, 2010). Assim, estes trabalhadores atuam como “co-decisores”, a partir das redes de relações em que estão inseridos, também importantes para a implementação dos serviços públicos (HUPE; HILL, 2007).

Maurollis (2017) verificou que quanto mais extensas as redes e laços sociais dentro da escola, mais inovadoras são as práticas de professores de ensino médio de uma escola urbana americana. Reforça que os relacionamentos entre pares podem ajudar os BNR a fazerem seus trabalhos, especialmente com o aporte social e emocional para lidar com circunstâncias incertas

e estressantes. Siciliano (2017) segue essa mesma direção ao observar que professores de escolas públicas americanas investem tempo nas relações com os colegas para buscar conselhos, acessar recursos e informações e melhorar as suas práticas em sala de aula. Gale e outros (2017) observaram que profissionais de saúde negociam suas decisões com outros colegas e com as comunidades em que atuam para adaptar a intervenção à área local, atuando com o que chamam de “diplomacia de nível de rua”, um conjunto de habilidades comunicativas e adaptativas para a construção de relacionamentos na linha de frente, particularmente relevantes para serviços públicos prestados por meio de redes, como é o caso do Paefi.

Mas para além destas relações interorganizacionais, os distintos pertencimentos, afiliações e trânsitos sociais dos agentes de rua em instituições, grupos e redes com regras e formas de comunicação específicas são outras relações importantes para o exercício discricionário (LOTTA, 2015), mas ainda pouco pesquisadas (LOTTA; MARQUES, 2020). As diferentes inserções sociais e perfis relacionais afetam a construção de suas ações, pois os grupos constroem repertórios práticos e discursivos que ora são considerados, ora são deixados de lado pelos BNR na implementação dos serviços. Perfis relacionais mais densos, com maior vivência comunitária, com redes frequentemente mais sobrepostas e distintas esferas de sociabilidade estão, por exemplo, associados ao uso de estilos de interação de facilitação e mediação por agentes de saúde (LOTTA, 2015; LOTTA; MARQUES, 2020).

Por fim, fatores profissionais são outra característica dos BNR considerada pelos estudos como fonte da discricionariedade (LIPSKY, 2019; EVANS, 2011; HARRITS, 2019a; GOFEN; SELLA; GASNER, 2019). Os agentes implementadores se consideram profissionais, são orientados por lógicas ocupacionais e querem ser tratados como tal, muitas vezes para justificar ou legitimar sua atuação adaptativa (HUPE; HILL, 2007). As práticas divergentes no nível de rua também podem expressar um “imperativo profissional”, ou seja, “se um trabalhador de nível de rua percebe que a política e as regras o impedem de agir de acordo com seu conhecimento profissional, ele decidirá agir de forma divergente” (GOFEN, 2013, p. 476, tradução nossa). A lógica, o conhecimento, a experiência e as regras profissionais condicionam as decisões, as práticas e os julgamentos realizados pelos agentes de rua (HARRITS; CECCHINI, 2019).

Møller (2016) apontou que o profissionalismo nada puro dos agentes de rua afeta o raciocínio de trabalho, levando-o a atuar ora de forma organizacional (com discricionariedade reduzida) ora ocupacional (com discricionariedade abrangente). Harrits e Cecchini (2019) descobriram que professores agem segundo o conhecimento técnico e a experiência anterior para interpretar a situação e definir uma prática. Evans (2011) identificou que assistentes sociais

acionam o profissionalismo continuamente como compromisso com as necessidades dos usuários do serviço e com a liberdade no trabalho, limitando o controle gerencial. Pires e Santos (2021) verificaram que, mesmo fazendo parte da equipe multiprofissional de um mesmo serviço de redução de danos, psicólogos e assistentes sociais entendem e realizam o seu trabalho com um “escopo ampliado”, ao passo que terapeutas ocupacionais, técnicos em enfermagem e médicos o fazem sob uma percepção de “caminho para abstinência”, ou seja, o entendimento do trabalho e as práticas divergentes estão relacionadas à formação profissional, situada em dois campos de conhecimento: o psicossocial e o biomédico.

Portanto, um amplo conjunto de características dos BNR podem influenciar o exercício da discricionariedade no nível de rua. Aspectos individuais, como gênero e a personalidade, mais aderentes aos objetivos organizacionais já foram mapeados pela literatura, bem como os valores e estereótipos de normalidade e de merecimento dos agentes, suas relações interorganizacionais com os pares e a rede de serviços, além do conhecimento e formação profissional. A influência dos atributos dos usuários na atuação dos agentes de rua é o tema da próxima subseção.

2.3.2 Atributos dos usuários e atuação dos BNR

Desde as formulações iniciais sobre os BNR de Lipsky (2019), a relevância dos atributos e das relações com os usuários para a atuação destes agentes é destacada. A percepção dos BNR sobre o valor do usuário é fundamental para a realização dos esforços de implementação (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003; HARRITS; MØLLER 2014). Essa influência parece ser em cadeia: as características reais dos usuários influenciam o julgamento do BNR, que está relacionado à sua atuação. Características socioculturais, como classe (HARRITS, 2018), raça e etnia (BUNDGAARD; NØRGAARD, 2018), e qualidades comportamentais, como motivação e desempenho dos usuários (GUUL; PEDERSEN; PETERSEN, 2019; MØLLER, 2016; TUMMERS, 2017), são geralmente consideradas nos estudos como fontes da discricionariedade na linha de frente (GOFEN; SELLA; GASNER, 2019).

Harrits (2018) descobriu que professores modificam sua preocupação e atenção com o problema do aluno quando a condição de classe varia, seja para a baixa ou para a alta. Bundgaard e Nørgaard (2018) observaram que profissionais da saúde atuam de maneira diferenciada com usuários nativos em comparação com os não ocidentais, sendo que dentro deste grupo a atuação é mais homogênea, evidenciando ser influenciada pela etnia dos usuários. Guul, Pedersen e Petersen (2019) perceberam que a atenção e os esforços de assistentes sociais

variam a depender da motivação e do desempenho do público atendido. Já Møller (2016) confirma que a percepção sobre a motivação de pessoas desempregadas candidatas a benefícios é um dos julgamentos operados por assistentes sociais para a construção do seu merecimento.

Apesar de avanços nas pesquisas sobre estas relações, o papel dos usuários no trabalho da linha de frente foi pouco desenvolvido teoricamente e pouco estimado empiricamente (GUUL; PEDERSEN; PETERSEN, 2019), e ainda não se chegou a um consenso sobre as representações sociais envolvidas nestes julgamentos, especialmente sobre quem é o usuário merecedor, fácil e difícil (GOFEN; SELLA; GASNER, 2019).

Além das características dos BNR e dos usuários, fatores organizacionais são comumente considerados como fontes de influência da atuação no nível de rua, como se discute a seguir.

2.3.3 Fatores organizacionais na atuação das burocracias implementadoras

Agentes implementadores atuam em equipamentos de nível de rua que também podem ser distinguidos como um tipo específico de organização: o lugar onde a intervenção é realizada, com certa autonomia na realização das tarefas e dificuldade de gestão direta (GOFEN; SELLA; GASNER, 2019). As características destas organizações regulam ou delimitam os repertórios de ação dos trabalhadores na implementação e influenciam a escolha dos cursos de ação dentro das condições presentes (LOTTA, 2015).

Fatores organizacionais podem ser diversos. Um deles são as condições de trabalho incertas e conflitivas comuns na linha de frente, com regras organizacionais ambíguas, contraditórias (LIPSKY, 2019; HUPE; HILL, 2007; HARRITS; MØLLER, 2014) ou excessivas (EVANS, 2012); recursos insuficientes (HUPE; BUFFAT, 2014); incertezas informacionais (RAAPHORST, 2018) e sobrecarga de trabalho e de casos a se atender (LIPSKY, 2019, BRODKIN, 2011; THOMANN, 2015). Por exemplo, a ausência de treinamentos orientadores e a percepção da insuficiência de recursos afetam o exercício da discricionariedade de profissionais de saúde (LIMA; D'ASCENZI, 2017).

Outro fator são os arranjos institucionais de implementação das políticas (GOFEN; SELLA; GASNER, 2019). As normativas e os documentos orientadores que guiam a implementação são geralmente falhos em nortear claramente o que os agentes de rua devem fazer, levando-os a buscar mecanismos para simplificar o trabalho. A ambiguidade destas orientações pode influenciar o que se faz no nível de rua (LIPSKY, 2019; HUPE; HILL, 2007). O nível de conflito e de ambiguidade dos objetivos e meios de uma política pode levar a

distintos tipos de implementação (MATLAND, 1995), e a maior ou menor programabilidade das tarefas e da necessidade de interação com os usuários também são importantes para definir as dinâmicas de implementação (NOGUEIRA, 1998). Ao definir um conjunto de específico de objetivos e de instrumentos de trabalho, fluxos, responsabilidades e controles, e envolver determinados atores a se relacionar, os arranjos estabelecem previamente parte das rotinas e das práticas da implementação, podendo influenciar ainda capacidade dos governos de entregar resultados pelas políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2014). Os arranjos podem ganhar contornos locais dentro dos equipamentos de nível de rua e, a depender de sua complexidade e estrutura, podem afetar tanto o espaço quanto o uso da discricionariedade pelos burocratas (LOTTA, 2015).

Elementos gerenciais, como o nível de controle e de centralização da chefia e seu modo de gerenciar mais ou menos flexível (MAY; WINTER, 2009; EVANS, 2012; 2016) e a adoção de mecanismos de incentivo ao desempenho (BRODKIN, 2011), também são fatores organizacionais que influenciam a ação dos BNR. Por exemplo, equipamentos de oferta de serviços de saúde com maior controle do trabalho, onde as regras são mais aplicadas, as equipes trabalham integradas e os gestores acompanham os agentes de perto, há menos espaço para a discricionariedade e menor variação de práticas (LOTTA, 2015; LOTTA; MARQUES, 2020).

Assim, as configurações organizacionais do trabalho no nível de rua delimitam as possibilidades de ação dos BNR, levando-os a fazer escolhas, a realizar suas práticas de formas diversas e com distintos níveis de desempenho. Em cada contexto de implementação haverá fatores organizacionais específicos que guardam relação direta com a atuação dos agentes de rua, ampliando ou reduzindo tanto o exercício quanto o espaço para a discricionariedade.

O Quadro 3 sistematiza os diversos fatores que influenciam a atuação dos BNR revisados nesta seção.

Quadro 3 - Fatores associados à atuação dos BNR mapeados na literatura revisada

Fator associado	Síntese
Características dos burocratas	<ul style="list-style-type: none"> • Atributos pessoais (gênero e traços de personalidade) • Valores e crenças pessoais e sociais (estereótipos de normalidade e merecimento) • Fatores relacionais (relações entre pares, tamanho e estrutura de redes interorganizacionais e redes sociais pessoais) • Fatores profissionais (conhecimentos e trajetórias profissionais)
Características dos usuários	<ul style="list-style-type: none"> • Atributos pessoais (raça etnia, classe) • Demandas • Motivação e desempenho no serviço
Aspectos organizacionais	<ul style="list-style-type: none"> • Condições de trabalho (disponibilidade de recursos e treinamentos, sobrecarga de trabalho, incertezas informacionais) • Arranjos de implementação (regras, meios e fins) • Elementos gerenciais (nível de centralização e controle da gestão, mecanismos de desempenho)

Fonte: Elaboração própria com base na bibliografia referenciada.

Finalizando o capítulo, os argumentos da revisão conceitual e empírica são sumarizados a seguir.

2.4 Síntese dos argumentos da literatura revisada

Ao longo deste capítulo foram apresentados conceitos, pressupostos e elementos analíticos da literatura sobre BNR que sustentam o marco teórico desta pesquisa. A seguir, são sintetizados os argumentos discutidos que são relevantes para a análise empírica da atuação dos trabalhadores do Paefi.

- A implementação é a fase do ciclo de produção de políticas públicas em que as intenções e decisões de formuladores e autoridades podem ser concretizadas, e onde ganha relevância a atuação das burocracias do nível de rua, trabalhadores responsáveis pela entrega final dos benefícios e que interagem diretamente com os usuários das políticas.
- Em função do envolvimento de diversos atores na implementação, esse processo envolve múltiplas interações e decisões com capacidade de transformar a política, tendo consequências para os resultados da própria implementação, podendo alterar ou manter a condição de cidadania dos usuários.
- Os funcionários da linha de frente atuam em condições de trabalho conflituosas, caracterizadas por recursos escassos, objetivos e metas ambíguos, medidas de desempenho insuficientes e pressões cruzadas de gestores e usuários. Para lidar com

esses conflitos e pressões, eles disciplinam e categorizam usuários, distribuem benefícios e estruturam o contexto de interação, usando a discricionariedade para implementar as políticas. Também criam mecanismos de enfrentamento à essas pressões, como o *coping* e o *creaming*, quebrando regras, usando recursos pessoais, burocratizando o atendimento, priorizando casos fáceis, ou direcionando suas práticas as demandas dos usuários, buscando satisfação com o trabalho.

- A discricionariedade das burocratas de nível de rua tem uma dimensão mais estrutural ou delegada em referência às regras, que caracteriza o espaço existente para interpretá-las, decidir e agir, e uma dimensão mais prática, que expressa o que as burocracias do nível de rua realmente fazem. Também pode ser compreendida como agência, numa perspectiva mais sociológica, referente à habilidade tipicamente humana de usar a linguagem para formar julgamentos e agir.
- BNR atuam construindo práticas dentro de contextos interativos e usando categorias para classificar o público. As práticas previstas nas diretrizes formais e as categorias oficiais de definição dos usuários, ao mesmo tempo que orientam as decisões ou a ação dos implementadores, são interpretadas, atualizadas e recriadas por eles quando executam o serviço. As práticas (de natureza mais “dura”), os estilos de interação e os esquemas de categorização social do público (de natureza mais “branda”) são dimensões interligadas da atuação dos BNR.
- As práticas dos agentes de rua são formas rotineiras de realizar o trabalho, que podem ou não convergir com que é previsto para ser feito. Elas são construídas em processos relacionais e interativos, nos quais as burocracias do nível de rua, para exercer seu papel de mediação, utilizam formas de comunicação e de vinculação com os usuários, criando estilos de interação, bem como classificam o público com que interagem, categorizando-os entre os limites dos critérios oficiais e dos julgamentos morais, baseados em estereótipos de normalidade e de merecimento.
- A atuação dos agentes de rua (práticas, estilos de interação e esquemas de categorização do público) pode ser influenciada por diversos fatores, ressaltando a complexidade envolvida no exercício discricionário. Ela é afetada por elementos organizacionais – como regras, recursos, arranjos de implementação, sobrecarga de trabalho e estilos de gestão –; pelas características dos próprios BNR – pessoais, valores morais, relações e conhecimento profissional –; e por atributos dos usuários – pessoais e comportamentais.

- A atuação cotidiana dos agentes de rua pode estar associada com a produção de processos de diferenciação social do público. Mecanismos de enfrentamento à pressão (*coping* e *creaming*) podem evidenciar diferenciações de tratamento dos usuários, em termos de distribuição e de dificuldades de acesso aos serviços (racionamento, priorização, seleção) ou na qualidade do serviço prestado. Já os esquemas de categorização social do público levam à construção de fronteiras simbólicas que diferenciam moralmente os cidadãos atendidos.

O próximo capítulo apresenta a metodologia da pesquisa, retomando as perguntas e os argumentos substantivos que orientam essa investigação, e detalhando a sua operacionalização, o que inclui a definição dos conceitos, as fontes e instrumentos de coleta e análise dos dados, a escolha do caso investigado e a descrição geral do trabalho de campo realizado.

3 METODOLOGIA: perguntas e argumentos, a estratégia de pesquisa e o trabalho de campo

Os estudos sobre a atuação das burocracias do nível de rua no processo de implementação podem ter diferentes desenhos metodológicos. Como sintetizado por Lotta (2019a), estudos descritivos focam no mapeamento e caracterização das práticas, das interações e do exercício discricionário no processo de implementação, tomando como foco de pesquisa a diferença entre a ação das burocracias e as diretrizes organizacionais. Outros desenhos de pesquisa podem considerar a atuação como variável dependente para investigar a influência de um conjunto de fatores, tomados como variáveis independentes, ou ainda situar o comportamento das burocracias do nível de rua como variável independente e verificar como a sua variação gera diferentes resultados da implementação, seja com relação às metas organizacionais ou às condições dos usuários (LOTTA, 2019a).

Na mesma linha metodológica, Bonelli e outros (2019) sintetizam três perspectivas analíticas da atuação de agentes de rua em um constructo teórico ampliado. A perspectiva estrutural supõe que a adesão às regras e às normativas das políticas pelos agentes implementadores interfere no processo, e requer conhecer e analisar a organização da política estudada, sua estrutura e suas normas. A ela se soma a perspectiva da ação individual dos burocratas de nível de rua, considerando que também afeta a implementação, e, por isso, as análises devem mapear como os agentes utilizam incentivos, por um lado, valores, crenças e julgamentos, por outro, para interpretar a realidade e tomar decisões. Completando o modelo, a perspectiva relacional parte do suposto de que as diversas interações estabelecidas pelos trabalhadores na implementação também influenciam o processo, por isso, a intensidade, a frequência, o tipo de relações e as formas de comunicação e informação também devem ser consideradas. As três perspectivas permitem, segundo os autores, uma análise expandida da atuação dos burocratas implementadores.

Na Introdução situou-se que esta pesquisa segue direções da linha dos estudos focados em políticas públicas (BRODKIN, 2015), já que seu objetivo geral é analisar o espaço e a ação discricionária que formam a atuação dos agentes implementadores do Paefi, os fatores que a influenciam e suas consequências. Face a referências metodológicas citadas acima, esta tese é um estudo descritivo e interpretativo, pois além de descrever a atuação dos BNR a partir de suas dimensões, buscou-se verificar a relação entre essa atuação, características dos agentes implementadores, de usuários e os aspectos organizacionais, e, em outra direção, se ela está associada a processos de diferenciação social dos beneficiários atendidos. Além disso, articula

as três perspectivas teóricas propostas por Bonneli e outros (2019) ao considerar elementos estruturais (regras que definem as práticas previstas e os critérios de elegibilidade dos usuários), individuais (valores e julgamentos morais como referência para os esquemas de categorização) e relacionais (as formas de comunicação e informação e os tipos de relações presentes no contexto). Logo, a pesquisa realiza uma análise expandida da atuação dos burocratas implementadores, considerando, além de suas práticas, fatores condicionantes e efeitos sobre a diferenciação social dessas práticas, o que pode ser considerada uma de suas contribuições.

Mas para além destes enquadramentos específicos, este capítulo apresenta dois outros elementos do desenho de pesquisa, cada um em uma seção. Primeiro, situam-se as perguntas específicas e os argumentos substantivos relativos ao objeto de interesse da tese, construídos a partir da literatura mobilizada. Depois, é apresentada a operacionalização do estudo, o que inclui a abordagem metodológica geral, as estratégias de pesquisa, os instrumentos de geração e análise de dados utilizados, o *corpus* de dados gerado pela triangulação de fontes e a definição dos conceitos do *framework* apresentado rapidamente na Introdução.

3.1 Perguntas de pesquisa e argumentos substantivos

Como ponto de partida para a análise do comportamento dos agentes do Paefi, as *perguntas de pesquisa* dos quais a tese partiu são divididas em três blocos: i) pergunta central, já apresentada na Introdução, da qual são derivadas as demais que a explicitam; ii) perguntas descritivas; e iii) perguntas interpretativas, que buscam verificar duas informações: os fatores que afetam a atuação e os efeitos dela na diferenciação social dos usuários.

Pergunta central:

- Como os agentes implementadores atuam no Paefi, combinando práticas, estilos de interação e esquemas de categorização, usando a discricioniedade e fazendo julgamentos; quais os fatores afetam a sua atuação e de que forma ela diferencia os usuários acompanhados?

Perguntas descritivas (como os agentes de rua atuam no Paefi?):

- Quais são as práticas efetivamente realizadas pelos agentes do Paefi? Elas variam e divergem das práticas previstas pelas normativas?
- Quais são e como se caracterizam os estilos de interação que os técnicos do Paefi adotam com os usuários e como eles desempenham seu papel de mediador na linha de frente do serviço?

- Quais categorias sociais os técnicos do Paefi utilizam para classificar o público no cotidiano de implementação e que representações e estereótipos sociais estão envolvidos nestes esquemas de categorização? A condição de violação de direitos, que define formalmente o público do Paefi, adiciona alguma categorização aos esquemas construídos?

Perguntas interpretativas (que fatores afetam a atuação e como ela diferencia os usuários?):

- Quais as características dos agentes do Paefi, dos usuários e dos aspectos organizacionais que afetam a atuação e influenciam o processo de implementação do serviço?
- Como a atuação dos agentes do Paefi provoca diferenças de tratamento ou de diferenciação simbólica dos usuários acompanhados?

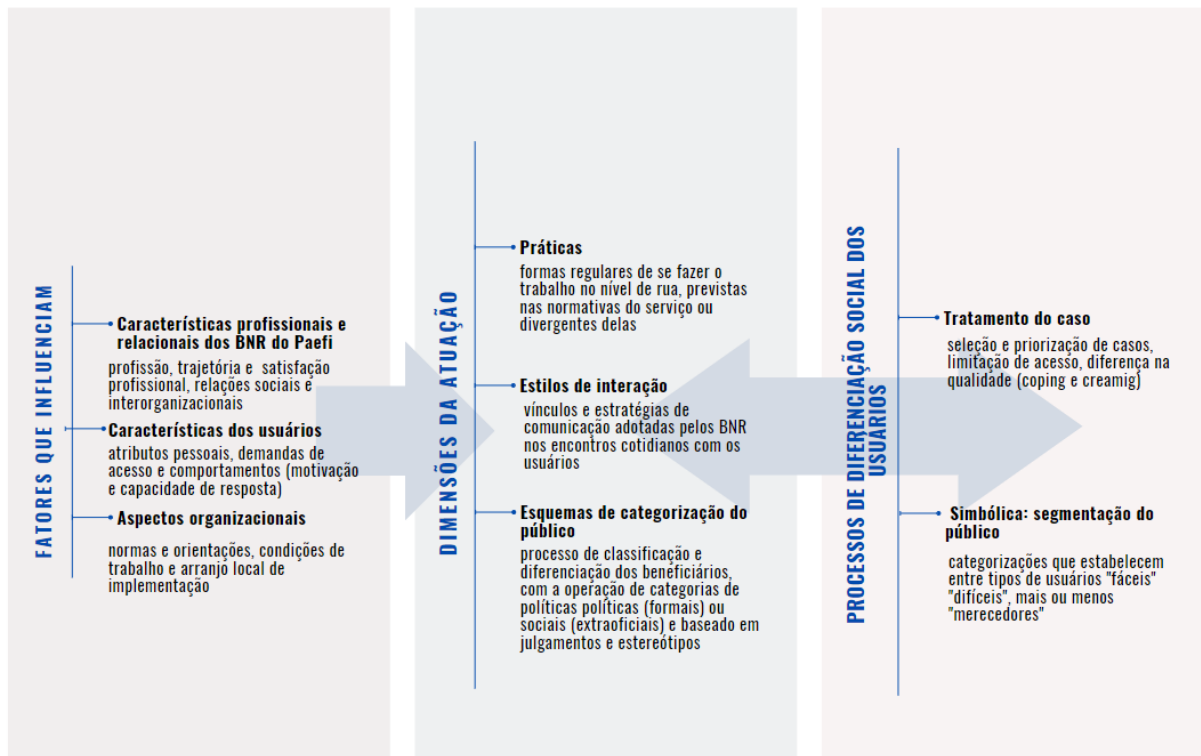
Para responder a essas perguntas, partiu-se de alguns *argumentos analíticos*, ou seja, de proposições descritivas e interpretativas sobre o fenômeno investigado que orientaram a pesquisa empírica e a análise apresentada nos próximos capítulos:

- A Política de Assistência Social se caracteriza pela baixa programabilidade das tarefas, já que a implementação dos serviços depende de adesão e de mudanças de comportamento dos usuários, e necessita de construção de vínculos e de interações contínuas e densas dos BNR com os beneficiários.
- Dada essa natureza, supõe-se que a atuação da burocracia do nível de rua é central na implementação do Paefi, já que o serviço requer que os agentes realizem acompanhamentos e encaminhamentos personalizados das famílias usuárias, adequados às suas necessidades e demandas, caracterizando assim um contexto de atuação com espaço significativo para o exercício da discricionariedade e a realização de julgamentos.
- As práticas efetivamente realizadas pelos agentes do Paefi na implementação são variadas, e ainda que estejam definidas e orientadas pelas normativas, parte delas divergem do previsto, expressando a “discricionariedade enquanto ação”. Por outro lado, como os agentes de rua também se orientam pelas regras, supõe-se que parte do que é feito também considera as orientações formais do serviço, expressando o uso da “discricionariedade enquanto espaço”.

- Se o contexto de atuação favorece o uso da discricionariedade e a agência dos BNR do Paefi, supõe-se que eles combinam diferentes tipos de práticas, estilos de interação e esquemas de categorização do público para implementar o serviço. Tais dimensões de sua atuação são influenciadas por características profissionais dos burocratas do nível de rua, por suas relações sociais e interorganizacionais, bem como por certas características dos usuários e também por aspectos organizacionais (estrutura normativa e condições de trabalho).
- Dentre estes fatores, dois são supostamente mais importantes para a atuação dos BNR do Paefi: i) as características profissionais, pois a equipe do nível de rua do Paefi é multiprofissional, compostas por assistentes sociais, psicólogos e advogados, que são áreas de conhecimento especializadas; ii) as características dos usuários (idade, violação sofrida, motivação), que podem direcionar as abordagens e encaminhamentos realizados.
- Supõe-se ainda que, para além da necessidade de tratar os casos de forma particularizada, as diferentes abordagens e encaminhamentos realizados pelos BNR do Paefi respondem a modos de enfrentar suas condições de trabalho e que, por isso, podem estar associadas a formas de diferenciação de tratamento dos usuários, priorizando certos casos ou limitando o acesso a outros.
- Os julgamentos dos agentes, fundamentais para os esquemas de categorização social dos usuários, pois atualizam as condições formais de vulnerabilidade e de violação de direitos que os tornam elegíveis para o serviço, supostamente diferenciam o público entre “merecedores” e “não merecedores”, ou “fáceis” e “difíceis”, face às expectativas de adesão e participação do público necessárias para a realização do acompanhamento e para o alcance dos resultados do Paefi.

A Figura 2 retoma o *framework* desta pesquisa, agora em sua versão completa, e expressa graficamente os argumentos substantivos apresentados acima. Seguindo a bibliografia revisada, apresenta uma análise ampliada ou, conforme Bonneli e outros (2019), “expandida” da atuação dos BNR do Paefi.

Figura 2 – *Framework* completo: análise ampliada da atuação dos agentes de rua do Paefi



Fonte: Elaboração própria.

Como o estudo de caso realizado nesta tese é único e considera apenas um equipamento de oferta do Paefi, não será possível verificar a influência de variações da configuração organizacional na atuação dos profissionais, uma vez que essa configuração é constante. De todo modo, serão verificados os elementos do contexto organizacional pesquisado que afetam a atuação dos agentes implementadores no seu conjunto. Para além disso, a tese foca em outros fatores ainda menos considerados, como os *atributos dos usuários* (GUUL; PEDERSEN; PETERSEN, 2019) e os *fatores profissionais* (HARRITS; CECCHINI, 2019), os quais, como argumentado acima, são especialmente relevantes para a análise da atuação dos agentes do Paefi, considerando as especificidades da equipe e dos usuários envolvidos na implementação do serviço.

3.2 Operacionalização da pesquisa: abordagem metodológica, técnicas e métodos de coleta e interpretação de dados, definição dos conceitos

Esta seção detalha como a pesquisa no Creas selecionado foi realizada, trazendo informações gerais do desenho, como o tipo de estudo, a perspectiva metodológica adotada e como ela orientou as escolhas das técnicas de coleta, além de informações específicas, como o

critério de seleção do equipamento, as fontes de dados, o que foi coletado e como foi sistematizado e a definição operacional dos conceitos do *framework*.

3.2.1 Abordagens metodológicas da pesquisa

A pesquisa foi um estudo de caso de tipo interpretativo, cujo foco é aplicar as proposições teóricas estabelecidas sobre o objeto de interesse – a atuação dos BNR –, a partir do exame empírico detalhado e aprofundado de um único caso selecionado – o Paefi de uma regional de Belo Horizonte. “Nesses estudos, uma generalização é aplicada a um caso específico com o objetivo mais de esclarecer o caso do que de melhorar a generalização de alguma forma”¹¹ (LIJPHART, 1971, p. 692 – tradução nossa)¹². A escolha por este tipo de estudo foi pragmática e acompanha uma de suas vantagens: ser realizado quando existem recursos insuficientes de pesquisa, considerando se tratar de uma tese de doutorado de produção individual por discente sem dedicação exclusiva. Com essa vantagem é possível produzir conhecimento útil sobre a unidade particular estudada, mesmo perdendo em contribuição para a fundamentação de teorias abrangentes (LIJPHART, 1971). Essas características metodológicas aproximam a presente pesquisa da abordagem qualitativa de aproximação e análise do objeto.

Além disso, a natureza do objeto de interesse e o enfoque das perguntas de pesquisa – descrever e analisar a atuação dos agentes de rua no processo de implementação do Paefi em um único caso, a partir de evidências ancoradas na compreensão de como eles dotam de sentido a sua ação e sua realidade – também levam à escolha da abordagem interpretativa para a realização da pesquisa.

Essa abordagem rejeita a ideia de que o mundo existe a despeito do conhecimento humano sobre ele e reforça que a realidade é construída social ou discursivamente. Enfatiza o significado do comportamento, buscando compreendê-lo e não o explicar numa lógica de relações casuais que perduram no tempo e no espaço, próprias de epistemologias positivistas de pesquisa. Aos analistas cabe interpretar as construções de significado que modelam o comportamento humano. Tais significados emergem dos valores, ideias, discursos, sistemas de crenças e signos que os indivíduos experimentam em sua vida cotidiana, e formatam, portanto, os objetos das análises interpretativistas (MARSH; FURLONG, 2002).

¹¹ Original em inglês.

¹² Além dos estudos de caso interpretativo, Lijphart (1971) estabelece outros cinco: não-teóricos; interpretativos; com geração de hipóteses; com confirmação ou rejeição de teoria; e desviantes.

Ao longo de um projeto de pesquisa há quatro momentos interpretativos, indicando que ela opera em vários níveis (YANOW, 2014). As interpretações iniciais do pesquisador ocorrem quando ele assume um papel “como se” estivesse presente na situação pesquisada, seja por meio de conversas (entrevistas) com sujeitos da situação e/ou através de observação (participante) adicional e/ou evidência documental produzida por tais sujeitos – a leitura destes materiais também é interpretativa. Num segundo momento, o pesquisador pretende dar sentido secundário ao material coletado, ou seja, a partir de seu ponto de vista busca interpretar como tais experiências adquirem significado para os sujeitos. Trata-se da dupla hermenêutica, destacada por Giddens (2009), que aponta para uma interação interpretativa mútua entre o pesquisador e o seu objeto de interesse. Esse “duplo processo de tradução de interpretação” considera que vivemos em um mundo intersubjetivo, onde é possível compreender e aceitar, de forma empática, o significado do outro. O terceiro momento interpretativo é quando o pesquisador escreve sobre os dados gerados, enfatizando que, ao escolher palavras e encadeá-las no texto, há uma interpretação do que foi descoberto, moldada por um raciocínio lógico e persuasivo. Por fim, o último momento interpretativo é o do leitor, que responde ao significado textual do que foi redigido. Nessa visão, todo o conhecimento produzido é interpretativo (YANOW, 2014).

A abordagem interpretativa também é considerada pela análise de implementação de políticas públicas (PÜLZL; TREIB, 2007). Trata-se de uma perspectiva metodológica que desafia a possibilidade de analisar o *policy process* de forma instrumental, neutra e imparcial, considerando essencial focalizar as ideias, valores, crenças e visões de mundo como estruturas de significado que o influenciam. A implementação, nesta lógica, é compreendida como um processo contencioso de determinação e comunicação de significados múltiplos e por vezes ambíguos e conflitantes, onde coexistem uma multiplicidade de interpretações. Os conteúdos produzidos previamente sobre as políticas públicas não são apenas racionais e estratégicos, mas expressam símbolos, metáforas, valores e visões, que incorporam significados e identidades e são interpretados pelas agências de implementação e seus funcionários e pelo público-alvo, tornando-se relevantes para o contexto de operação (YANOW, 2000).

Portanto, as especificidades do tipo de estudo escolhido, do fenômeno pesquisado nesta tese – que considera a atuação dos técnicos do Paefi como composta por processos de significação das suas interações cotidianas (estilos de interação) e dos próprios usuários (esquemas de categorização) e das perguntas de pesquisa – que, para serem respondidas, exigem o esforço do pesquisador de traduzir as interpretações das técnicas sobre o seu trabalho, relações

e público atendido – justificam as abordagens metodológicas adotadas (qualitativa e interpretativa) e as técnicas de geração de dados aplicadas.

3.2.2 Seleção da equipe de BNR do Paefi pesquisada

A seleção da equipe de referência¹³ do Paefi investigada foi feita com base na escolha de um dos nove Creas da cidade de Belo Horizonte, distribuídos em cada uma das nove regionais da capital¹⁴. Para isso, considerou-se o Índice de Desenvolvimento das Unidades Creas, de 2017, último ano disponível no momento da escolha¹⁵, que é calculado pelo ministério federal gestor da política. Trata-se de um indicador síntese que varia de 1 a 5 e que afere a qualidade da gestão em nível municipal e estadual em três dimensões: i) “estrutura física do equipamento” (salas, banheiros, acessibilidade, recursos materiais), ii) “serviços” (atividades realizadas no âmbito dos serviços de média complexidade, número de casos acompanhados, articulação com o Cras, horário de funcionamento etc.), e iii) “recursos humanos” (total de trabalhadores, vínculos trabalhistas etc.). O nível 5 representa a situação que mais se aproxima dos padrões de qualidade desejáveis e o nível 1, a mais distante do padrão almejado. Os resultados do Índice de Desenvolvimento do Creas (Idcreas) são calculados com base no Censo Suas (BRASIL, 2016).

A média do Idcreas dos nove equipamentos de Belo Horizonte no período de 2016 e 2017 é de 3,26. O Creas selecionado seria o que alcançou o resultado mais próximo da média, evitando vieses relativos ao bom ou baixo desempenho no indicador. Porém, dois Creas atendem a esse critério, com a mesma média de 3,17 no Idcreas nos dois anos. Com isso, os números de identificação dos dois equipamentos (13106201882 e 13106202206) foram submetidos a sorteio, chegando-se, por fim, a seleção final da equipe de referência investigada: a que atua no *Creas* com o número 13106202206¹⁶. As equipes de referência do Paefi são compostas por assistentes sociais e psicólogos, exclusivamente dedicados ao serviço, um Orientador Jurídico, e uma Arte-educadora, que atuam em todos os serviços do equipamento. No Creas selecionado, 13 técnicas compunham a equipe de referência do Paefi no início do

¹³ A equipe de referência é, segundo a normativa de recursos humanos do Suas, o grupo de profissionais responsáveis pela provisão dos serviços socioassistenciais, organizadas a depender da quantidade de usuários atendidos e do tipo de oferta (BRASIL, 2006).

¹⁴ As regionais da cidade de Belo Horizonte são: Barreiro, Leste, Nordeste, Noroeste, Norte, Oeste, Pampulha, Oeste, Venda Nova (BELO HORIZONTE, 2017).

¹⁵ A escolha foi realizada em abril de 2021, quando aconteceu o exame de qualificação do discente. Depois, foi comunicada ao setor responsável da PBH.

¹⁶ Para evitar a identificação pessoal dos participantes da pesquisa, mesmo tendo sido autorizada e consentida a participação, por se tratar da equipe de um único Creas, a regional não será identificada nominalmente.

trabalho de campo, sendo que 11 participaram da pesquisa: seis assistentes sociais, três psicólogas, a advogada e a arte-educadora.

3.2.3 Dados gerados e utilizados pela pesquisa

Como se trata de um estudo de caso único, para lidar com possíveis vieses de fonte única, a pesquisa utilizou o procedimento metodológico de triangulação na coleta de dados, ou seja, combinou diferentes técnicas e fontes de geração de informações sobre o objeto de interesse (PATTON, 2002). Com isso chegou-se a um *corpus* de dados de três tipos: documentais, observacionais e entrevistas.

Os dados documentais são as legislações, normas operacionais, orientações formais do Suas, do Creas e do Paefi, que permitiram descrever o desenho do serviço, as práticas previstas e públicos elegíveis. Eles se originam de leis, textos e documentos orientadores de domínio público e alguns repassados diretamente ao pesquisador, tanto elaborados e publicados pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), quanto pela prefeitura de Belo Horizonte. Ao todo, 11 documentos foram coletados e interpretados. O Apêndice A apresenta o quadro síntese destes documentos.

Também se coletou registros administrativos dos atendimentos realizados pelo Paefi no município de Belo Horizonte e por regional, cuja fonte é o Sistema de Informação e Gestão das Políticas Sociais (SIGPS) da Subsecretaria de Assistência Social da PBH. Eles foram disponibilizados pela Gerência de Vigilância Socioassistencial (GVISO) do órgão e consistem em relatórios agregados de informações já disponíveis na plataforma. Os dados disponibilizados foram: i) número de famílias inseridas; ii) tempo de acompanhamento no serviço; iii) motivo do desligamento; e, iv) quantidade de cidadãos com direito violado das famílias acompanhadas pelo Paefi por segmento e violação. Todos os registros constam para os anos de 2019; 2020 e 2021, para Belo Horizonte e desagregado por regional. Os dados foram enviados por e-mail em documentos em formato PDF e foram úteis para mapear o perfil dos usuários do Paefi pesquisado.

Outros dados documentais utilizados foram registros e relatos de casos atendidos pelo Paefi pesquisado, tais como informações sobre o usuário e suas famílias, motivo da inserção no serviço, práticas realizadas no caso, encaminhamento final e registros de outros órgãos que já atenderam os familiares. A fonte destes dados são os Prontuários de Acompanhamento dos casos desligados do serviço, ou seja, cujo acompanhamento no Paefi foi finalizado após a realização de um conjunto de práticas de acompanhamento, com encaminhamento formal ou

não a outros serviços. Tais Prontuários são guardados no arquivo morto do edifício onde fica a unidade do Creas e seu acesso foi autorizado por um Termo de Compromisso de Utilização de Dados (TCUD), assinado pelo setor responsável na Prefeitura de Belo Horizonte (PBH)¹⁷, procedimento orientado e aprovado pelo Comitê de Ética que aprovou o estudo.

A coleta dos Prontuários de Acompanhamento considerou como critério principal a seleção de casos com data de desligamento no ano de 2021, ou seja, mais próxima do momento de realização do trabalho de campo, levantando registros atualizados sobre o acompanhamento efetivamente desenvolvido pelas agentes do serviço. Quando se iniciou a digitação dos documentos (janeiro de 2022), 30 casos desligados naquele ano constavam nas caixas do arquivo. Há um lapso entre o desligamento do caso pela técnica e o arquivamento final nas caixas, em virtude ao fluxo de assinaturas necessário e à rotina administrativa envolvida, conforme a gestão local informou no momento em que deu acesso ao arquivo. Um dos 30 Prontuários disponíveis estava incompleto, não apresentava os dados principais do caso e foi excluído do conjunto, chegando-se assim aos 29 Prontuários utilizados, que são casos desligados em 2021 e disponíveis no arquivo na data da coleta. Essa quantidade também se mostrou conveniente em termos operacionais, dado o tempo necessário para a leitura, apropriação e digitação dos registros pelo pesquisador em um banco de dados, procedimento a ser conciliado com os aplicados na geração de outros tipos de dados da pesquisa. Os 29 casos foram acompanhados por cinco técnicas diferentes, sendo que a grande maioria (23 casos) por duas técnicas e os demais por outras três técnicas da equipe de referência (assistentes sociais e psicólogas). O perfil dos usuários destes casos é apresentado no Capítulo 5.

O Prontuário de Acompanhamento de um caso é arquivado em um envelope específico dentro de caixas ordenadas alfabeticamente. Em geral, este envelope contém: i) ficha de identificação do caso (com sexo, data de nascimento, membros da família, data de inserção e desligamento); ii) Ofício de Inserção, documento que formaliza o encaminhamento do caso ao Paefi e, em alguns casos, pode trazer informações adicionais sobre o caso ou anexar algum relatório de acompanhamento anterior; iii) ficha detalhada com todas as práticas realizadas no caso; e iv) Relatório Técnico Socioassistencial, onde a técnica relata livremente o histórico do acompanhamento e explica porque sugeriu o desligamento do caso. Nenhum dado que pudesse identificar pessoalmente o usuário de referência ou qualquer membro da família (como nome, endereço, documento de identificação) foi registrado ou utilizado pelo pesquisador, e nenhum

¹⁷ O setor responsável e que autorizou o acesso aos dados dos Prontuários é a Diretoria de Gestão do Suas, da Subsecretaria de Assistência Social, da Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania da Prefeitura de Belo Horizonte.

documento foi fotografado, fotocopiado, digitalizado ou retirado do edifício do Creas, seguindo as recomendações éticas de anonimato e guarda de fontes de pesquisa. Na medida em que se realizava a leitura individual e minuciosa dos documentos de cada um dos Prontuários coletados, as informações foram digitadas em uma planilha no *software* Excel¹⁸. Estes dados foram fundamentais para mapear as práticas realizadas pelas técnicas na implementação e verificar as justificativas para o desfecho do caso no serviço, bem como os encaminhamentos consequentes ao desligamento, possibilitando ainda triangulá-los com outros tipos de dados para reforçar alguns dos achados da pesquisa, especialmente sobre os processos de diferenciação de tratamento associados à atuação das técnicas do Paefi (Capítulo 7).

Além dos dados documentais, a pesquisa utilizou outros dois tipos: dados observacionais, coletados pela observação direta das várias atividades realizadas pelas técnicas na unidade do Creas selecionada e da rotina de trabalho do equipamento; e dados gerados por entrevistas semiestruturadas com distintos atores envolvidos. Como visto, estas técnicas se apresentam adequadas porque dão significado à linguagem, aos valores compartilhados e aos processos de produção de sentidos em contextos situacionais específicos, sendo que, na observação, a interpretação é dada pelo pesquisador e, na entrevista, é compartilhada pelo informante. Além disso, nos estudos sobre burocracia do nível de rua, a observação tem um valor particular para diferenciar o que os agentes de rua realmente fazem daquilo que eles dizem ou pensam que fazem (BRODKIN, 2011).

O trabalho de campo ocorreu entre setembro e dezembro de 2021 e de fevereiro a maio de 2022, período em que o pesquisador frequentou ao menos um dia por semana as dependências do edifício onde fica o Creas. Em geral, o trabalho consistia em transitar entre o andar térreo, onde fica a recepção, salas de atendimento, de reunião e do arquivo morto, e o andar em que está localizada a sala do equipamento, observar a rotina de trabalho, as reuniões e os atendimentos individuais e coletivos de usuários do Paefi, realizar conversas informais com profissionais da equipe e digitar os Prontuários em sala disponibilizada, além de participar de algumas reuniões virtuais. Em alguns momentos deste período, quando foi possível conciliar as idas ao Creas com a atividade profissional do pesquisador – o equipamento funciona em dias úteis e em horário comercial –, o trabalho de campo foi mais contínuo em dias seguidos. A

¹⁸ A planilha contém, em cada linha, o registro de um Prontuário e, nas colunas, o registro das seguintes informações: i) número de registro no Paefi; ii) número da caixa arquivo correspondente; iii) técnica responsável; iv) bairro; v) subregional; vi) ciclo de vida atendido; vii) data de nascimento; viii) sexo; ix) motivo da inserção; x) data da inserção; xi) órgão encaminhador; xii) procedimentos técnicos realizados; xiii) relato do acompanhamento; xiv) histórico detalhado; xv) encaminhamento após o desligamento; xvi) principal motivo alegado para o desligamento; xvii) data do desligamento; xviii) e observações do caso (registro livre e interpretativo do pesquisador).

observação de algumas atividades (como reuniões semanais e alguns atendimentos) e as entrevistas realizadas foram marcadas em datas e horários prévios, mas várias situações, conversas espontâneas e momentos cotidianos informais e corriqueiros foram registrados, na medida em que o pesquisador, guiado por suas perguntas, conceitos e dimensões de análise, percebia a relevância deles para o estudo. Isso quer dizer que o trabalho de campo foi sendo construído no ritmo de sua realização.

Os dados das observações foram registrados em um caderno de campo em papel e, posteriormente digitados em 44 Notas de Campo, categorizadas em quatro tipos, segundo o elemento observado: notas de rotina, notas de atendimentos, notas de reunião e nota sobre o espaço do Creas. Todas as notas contêm as seguintes informações: data da observação, tipo de atividade observada, especificação da atividade observada, profissionais e atores envolvidos; resumo da nota; nota completa, local da observação e um espaço para comentários¹⁹. As 19 *notas de campo de rotina* incluem observações livres e espontâneas de momentos do cotidiano de trabalho do Paefi, sejam em conversas diretas com o pesquisador ou que ele tenha presenciado. Elas foram codificadas para citação como “NCRotina” seguida do número. As 13 *notas de atendimento* incluem informações de atendimentos na recepção, remotos ou presenciais (de casos acompanhados ou demanda espontânea), realizados pelas técnicas do Paefi aos usuários do serviço. Já as 11 *notas de reuniões* incluem informações da reunião semanal das técnicas com a gestão local, reunião de gestão de casos e do Núcleo Intersectorial Regional (NIR), cujos objetivos são explicados adiante. O Quadro 4, a seguir, detalha as reuniões e atendimentos observados. As informações detalhadas das Notas de Campo constam no Apêndice B.

¹⁹ Trata-se de ideias, pensamentos e *insights* para análise ou interpretação dos dados surgidos ao longo do campo ou da leitura do material coletado (YIN, 2016).

Quadro 4 – Atividades observadas no trabalho de campo

Tipo de atividade observada	Detalhamento da atividade observada	Quantidade de atividades observadas	Quantidade de técnicas diferentes envolvidas	Código citação no texto
Reuniões	semanais de equipe	9	variado	NCREuSem + número
	gestão de casos	2	2 técnicas	NCREuGesCasos + número
	Núcleo Regional Intersetorial – NIR	1	1 técnica	NCREuNIR
	Total	12	----	
Atendimentos	presencial de caso acompanhado	5	4 técnicas	
	remoto (por telefone) de caso acompanhado	3	2 técnicas	NCAmend + número
	demanda espontânea	4	3 técnicas	
	na recepção	1	NA	
	Total	13	----	----

Elaboração própria.

Os dados das observações foram úteis para a elaboração do relato etnográfico sobre o serviço, apresentado no Capítulo 5, para mapear aspectos e dilemas organizacionais da implementação do serviço, discursos e categorias sociais atribuídas aos usuários, para compreender a dinâmica envolvida no desfecho dos casos e o papel das relações interorganizacionais (entre pares e com a rede) na atuação das agentes. Também puderam ser triangulados com os demais dados, aportando as conclusões do estudo.

Por fim, foram realizadas 18 entrevistas com diferentes profissionais envolvidos na implementação do Paefi estudado. O plano inicial era entrevistar 12 técnicas da equipe de referência do serviço (assistentes sociais, psicólogas e advogada) e usuários que dessem consentimento, além da gestão local do serviço, responsável pela entrada e apresentação do pesquisador no Creas. Para todas as técnicas foi apresentada a pesquisa e feito o convite para participação e concessão de entrevistas, mas duas não aceitaram concedê-la. Ao longo da imersão no trabalho de campo, foi percebida a importância de outros atores para a implementação no nível de rua do serviço, como a técnica de arte-educação do Creas, que atende coletivamente usuários do Paefi, com as demais técnicas, recém inserida na equipe; as recepcionistas que triam os usuários que chegam para os atendimentos, a gestão regional e seu papel no arranjo de inserção e desligamento dos casos do serviço, e a gestão central do serviço, que coordena o Paefi nas nove regionais da cidade, constantemente evocada pela equipe para dar orientações e tirar dúvidas sobre a execução. Do mesmo modo, diante das dificuldades de acesso e de consentimento dos usuários para realização de entrevistas, que deveria ser mediada

pelas técnicas, o número de entrevistas de beneficiários foi baixo, o que foi compensado com a coleta de dados sobre eles nos atendimentos observados e nos Prontuários coletados.

O Quadro 5 apresenta o detalhamento das entrevistas realizadas. Ao todo, foram entrevistadas 11 técnicas (duas em modo remoto e nove presenciais), três gestores (dois presenciais e uma remota coletiva), duas usuárias (presenciais) e duas recepcionistas (uma presencial e uma em modo remoto). Três entrevistadas não concordaram com a gravação do áudio e o registro foi realizado pelo pesquisador. As gravadas geraram um total 23 horas de entrevistas, que foram transcritas, na íntegra, em formato de texto.

Quadro 5 – Entrevistas realizadas na pesquisa

#	Função no Paefi	Tipo de entrevista	Gravada/transcrita	Código da entrevista para citação
1	Técnica	Presencial	Sim	Entrev_Tec.01
2	Técnica	Presencial	Sim	Entrev_Tec.02
3	Técnica	Presencial	Sim	Entrev_Tec.03
4	Técnica	Presencial	Sim	Entrev_Tec.04
5	Técnica	Presencial	Sim	Entrev_Tec.05
6	Técnica	Presencial	Sim	Entrev_Tec.06
7	Técnica	Presencial	Sim	Entrev_Tec.07
8	Técnica	Remota	Sim	Entrev_Tec.08
9	Técnica	Presencial	Não	Entrev_Tec.09
10	Técnica	Remota	Sim	Entrev_Tec.10
11	Técnica	Presencial	Sim	Entrev_Tec.11
12	Gestor(a) regional e gestor adjunto regional	Remota	Sim	Entrev_Gest.01
13	Gestor(a) central	Presencial	Sim	Entrev_Gest.02
14	Gestor(a) local	Presencial	Sim	Entrev_Gest.03
15	Recepcionista	Presencial	Sim	Entrev_Recep.01
16	Recepcionista	Remota	Não	Entrev_Recep.02
17	Usuária	Presencial	Não	Entrev_Usua.01
18	Usuária	Presencial	Sim	Entrev_Usua.02

Elaboração própria.

Os quatro roteiros semiestruturados de entrevistas (Apêndices C, D, E e F) continham perguntas específicas para cada grupo de atores (técnicas, gestores, usuários, recepcionista), mas, no geral, incluíam questões sobre a trajetória profissional (formação e experiências), as rotinas de trabalho particulares e das técnicas no âmbito do serviço e sobre o público atendido. O roteiro para as agentes de rua se orientou por quatro blocos específicos de perguntas:

- i. mapeamento de práticas (atividades realizadas, rotina típica, efeitos do teletrabalho, elementos de referência e relações para realização das práticas);
- ii. classificações dos usuários e caracterização dos casos atendidos;

- iii. formas de comunicação e interação com os usuários;
- iv. desafios e condições de trabalho.

Os dados das entrevistas complementaram a triangulação das diferentes fontes e técnicas de coleta aplicadas na pesquisa, sintetizado no Quadro 6. Na próxima seção, apresentam-se as técnicas de sistematização deste corpus de dados.

Quadro 6 – Corpus de dados da pesquisa: documentais, observacionais e entrevistas

Tipo	Fonte	Material coletado e compilado
Documentais	Leis, resoluções, documentos orientadores do Suas, Creas e Paefi	11 documentos nacionais e municipais
	Sistema de Informação e Gestão das Políticas Sociais da Subsecretaria de Assistência Social - SIGPS.	Relatórios com registros administrativos sobre número de famílias inseridas; dados sobre segmento atendido e tipo de violação etc.
	Prontuários de Acompanhamento dos Usuários acompanhados	29 prontuários de casos desligados em 2021 e disponíveis no arquivo em 31/12/2021.
Observacional	Observação direta da rotina, atendimentos e reuniões	44 notas de campo digitalizadas e categorizadas
Entrevistas	Agentes de rua da equipe de referência, gestores, usuários e recepcionistas	18 entrevistas presenciais, remotas, registradas ou gravadas e transcritas

Elaboração própria.

3.2.4 Etapas e processo de sistematização e análise dos dados

A interpretação do conjunto de dados coletados envolveu as *etapas da análise qualitativa* propostas por Yin (2016), iniciando com a *compilação* – organização cuidadosa e metódica dos dados em formato consistente. Para isso, como mencionado, o registro dos dados de Prontuários, observações e entrevistas foram digitados em formato de texto e todos os documentos derivados foram inseridos em um projeto intitulado “Paefi” no software *ATLAS.ti* – versão 22, utilizados para pesquisas qualitativas²⁰. Com isso construiu-se uma base de dados formal para a próxima etapa da análise: a *decomposição* dos dados.

²⁰ O *ATLAS.ti Web* – versão 22 foi escolhido para dar suporte na análise de dados por tratar-se de um banco de dados extenso, além de possuir uma gama de recursos e funcionalidades disponíveis que permitem ao pesquisador fazer inferências apoiado pelo seu conhecimento teórico, tais como o rearranjo por diversas

Foi utilizado o procedimento da *codificação*, também com o apoio do mesmo software. Num primeiro momento, foi realizada a *pré-codificação*, um processo de leitura exaustiva dos arquivos inseridos no programa, a fim aproximar do conteúdo, listar ideias e temas recorrentes. Com a leitura, foi possível identificar palavras, expressões, termos ou segmentos de textos que pertenciam a temas provenientes do *framework* e da análise documental ou a outros assuntos presentes, organizados em uma lista de temas prévios. Tomando a lista como uma referência, realizou-se a codificação de nível 1, com uma segunda leitura meticulosa dos documentos. Nela, cada palavra, expressão ou segmento destacado na leitura era, dentro do programa, sublinhado e marcado no ponto original do documento, criando uma *citação*, nomeada como um código²¹. Esse processo usou um raciocínio dedutivo-indutivo (DOMENICO, 2020), ou seja, as marcações consideraram os temas estabelecidos na lista prévia, bem como realizou-se uma codificação aberta, buscando códigos *in vivo*²² ou outras passagens de texto com temas regulares. Essa codificação gerou um conjunto de 96 códigos, definidos com uma pequena frase e com instruções para identificação e codificação nas entrevistas. Em seguida, realizou-se uma segunda codificação, em que se organizou as relações entre os códigos nível 1, agrupando-os em 28 categorias (códigos de nível 2), levando em conta similaridades e convergências temáticas e de ideias entre os códigos iniciais. Em um terceiro nível de codificação, as categorias foram agregadas em nove temas, relativos às categorias conceituais do modelo analítico da pesquisa. Um décimo tema, com códigos de dados além das categorias conceituais, não foi utilizado. A lista com os códigos, categorias e temas consta no Apêndice G.

A última etapa da análise foi a *recomposição* dos dados, em que as citações das categorias foram analisadas em busca de padrões emergentes, ou seja, significados mais amplos dos dados que revelam e informam considerações relevantes sobre as perguntas de interesse analítico. A partir disso, foi possível avançar na interpretação dos dados, na identificação dos achados e nas conclusões da pesquisa. Assim, a interpretação da atuação dos agentes de rua do

funções, como mescla, exclusão e duplicação de códigos. O software é um programa desenvolvido em 1989 por Thomas Muhr, da Universidade Técnica de Berlim, e tem como objetivo auxiliar pesquisadores a descobrir e analisar sistematicamente dados qualitativos não estruturados em diversos formatos de apresentação, como documentos, vídeos, áudios e imagens, sem embora desconsiderar o repertório e o esforço analítico do pesquisador, já que ele, por si só, não faz nenhuma análise (SILVA; LEÃO, 2018). No *software*, um projeto consiste na reunião de diversos documentos, registros e arquivos que compõe o *corpus* de dados de uma pesquisa. Para mais informações, ver: <https://atlasti.cleverbridge.com/74/catalog/catalog.2142/overview?cookie=true>

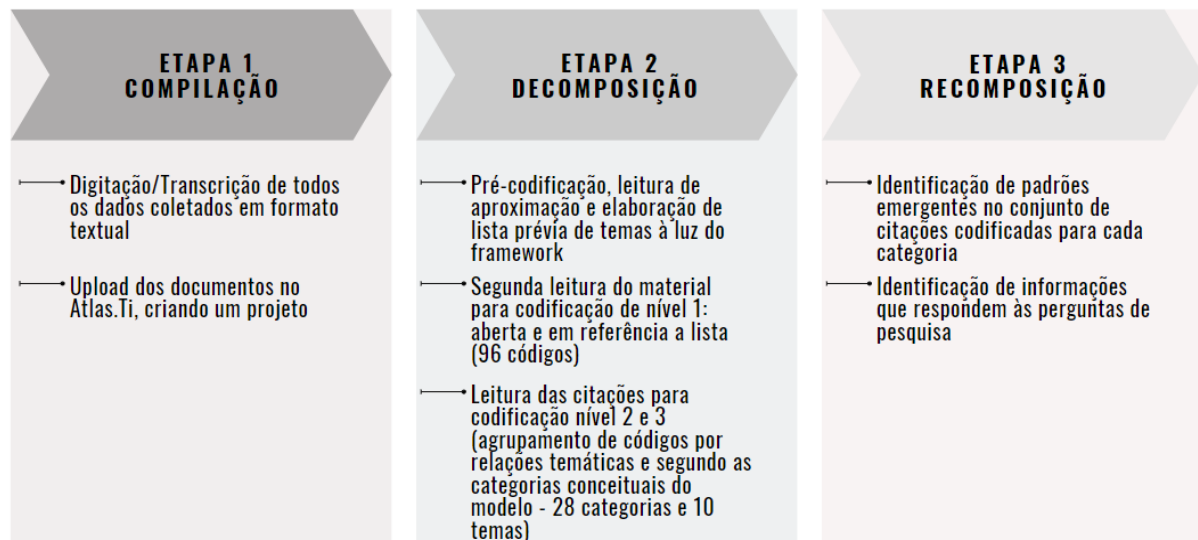
²¹ Um código é a definição sobre o que se trata os dados e envolve a identificação e o registro de uma ou mais passagens de texto ou de outros itens dos dados que exemplificam uma ideia teórica e descritiva. É desejável que ele apresente um rótulo ou nome, descrição e exemplos de aplicação e memorandos (GIBBS, 2009).

²² Código *n-vivo* são rótulos aplicados a conjuntos de dados nomeados tal como apareceram no material.

Paefi pôde ser realizada de forma triangulada, isto é, utilizando de forma conjunta e não separada os diversos dados coletados (DAVIDSON, 2005).

A Figura 3 representa visualmente as etapas da sistematização e análise dos dados. Tendo situado os dados gerados e sua sistematização, segue-se com a definição nominal e operacional dos conceitos do modelo analítico.

Figura 3 – Etapas e atividades do processo de sistematização dos dados



Elaboração própria.

3.2.5 Os conceitos do framework e suas formas de operacionalização

Tendo apresentado as perguntas de pesquisa e os argumentos analíticos, esquematizados no *framework* (Figura 2), a estratégia metodológica utilizada (fundamentos, fontes de dados e técnicas de coleta, sistematização e análise), esta subseção articula estes elementos ao especificar as formas de operacionalização dos conceitos do modelo analítico e como eles foram identificados no estudo.

Como mencionado, o fenômeno de interesse desta tese, a atuação dos agentes de rua no Paefi, foi analisado a partir de suas três dimensões: as práticas, os estilos de interação e os esquemas de categorização. As *práticas* são formas regulares de se fazer o trabalho, por meio de formas de ação criadas para driblar os conflitos e as condições de trabalho desses agentes. Podem ser *previstas*, quando expressam as prescrições das normas do serviço, ou *reais*, as que são realizadas no nível de rua, que podem ser divergentes ou não às previstas, expressando a discricionariedade dos BNR. As previstas foram identificadas a partir de análise documental (legislação e documentos orientadores sobre os Creas e o Paefi). Já as práticas reais foram identificadas na observação da rotina e dos atendimentos, nas entrevistas, com perguntas sobre

as principais atividades da implementação do serviço, e na análise de Prontuários, onde se lista o que foi realizado em um caso acompanhado. No processo de codificação, as práticas foram marcadas na ocorrência de trechos em que eram relatadas atividades realizadas, especialmente indicadas por verbos ou substantivos que denotavam ação, tendo como referência também o mapeamento de práticas previstas nas orientações revisadas.

Os *estilos de interação* são formas regulares de comunicação e vinculação que os agentes utilizam para realizar suas práticas, demarcando o que está presente no momento da interação e como e o que se espera que os envolvidos façam nos encontros no âmbito do Paefi. Expressam a “gramática” carregada de significados que é acionada pelos agentes na relação com usuários, a partir do uso de recursos linguísticos e de situações comunicativas. Os estilos foram classificados e interpretados a partir de algumas categorias previamente definidas da revisão teórica sobre o tema (estilos mediadores, de facilitação, horizontalizados, assimétricos). Além da observação direta do trabalho dos agentes do serviço, os estilos foram identificados por entrevistas com as técnicas. As observações possibilitaram identificar os recursos de linguagem e de comunicação utilizados pelos agentes e usuários nas relações estabelecidas durante as práticas de implementação do Paefi. As entrevistas coletaram os significados atribuídos às expectativas, necessidades e formas de interação estabelecidas na linha de frente. No processo de codificação, os estilos foram identificados pelos discursos diretos, seleção de conteúdo, expressões repetidas que indicassem formas de comunicação adotadas e referências às relações e vínculos estabelecidos pelas técnicas com os usuários. A análise dos estilos de interação permitiu observar como as técnicas usam a discricionariedade no nível de rua para criar formas de se comunicar e relacionar com os usuários.

A *categorização do público* é um processo de classificação e diferenciação identitária dos beneficiários de uma política, que pode atribuir a eles diferentes status a partir de estereótipos. As categorias podem ser políticas (formais), quando, nas normas, definem o público elegível para o serviço, ou sociais (extraoficiais), que dizem respeito aos esquemas de categorização construídos pelos agentes de rua, como resultado do processo de atualização das categorias de política pública baseado em julgamentos normativos e estereótipos sociais. As primeiras foram mapeadas pela análise documental (textos da PNAS e orientações técnicas para os Creas e o Paefi). As categorias sociais, por sua vez, foram levantadas através das entrevistas junto aos técnicos do Paefi, nas observações de sua rotina de trabalho, buscando coletar como eles nomeiam e caracterizam o público com quem interagem e analisar os diferentes significados e status social dos enquadramentos dados às categorias. Assim, a codificação considerou trechos com adjetivos e qualificadores associados aos usuários. A comparação entre

as categorias oficiais e informais permitiu analisar, na prática, a agência dos técnicos do Paefi ao fazer julgamentos e redefinir os beneficiários do serviço.

Além da identificação das dimensões, a análise da atuação dos técnicos do Paefi considerou a identificação da influência de três fatores considerados no *framework*: as características das agentes pesquisadas, dos usuários atendidos pelo serviço e aspectos organizacionais.

Como *características dos agentes de rua* foram considerados os seguintes elementos e atributos: i) *fatores relacionais*, que se referem ao *engajamento dos agentes em grupo sociais* e suas *relações interorganizacionais*, como trabalho participativo e em equipe, relação com pares, com a gestão e com a rede de serviços; ii) *fatores profissionais*, que dizem respeito à *profissão* dos trabalhadores do serviço, que supostamente envolvem diferentes códigos de conduta e lógicas da profissão, sua *trajetória* e *satisfação profissional*.

Os aspectos relacionais foram identificados com a observação direta do cotidiano de implementação do Paefi no Creas e nas entrevistas com as técnicas, com perguntas específicas sobre a participação das técnicas em grupos sociais e sobre as relações internas no contexto de implementação. Os aspectos profissionais foram identificados com o levantamento de informações sobre a trajetória profissional e motivação das trabalhadoras, bem como com a interpretação das respostas às perguntas sobre a atuação no serviço e dos relatos de casos nas entrevistas.

Já as *características dos usuários*, que se referem a seus *atributos pessoais*, suas *necessidades e demandas*, e seus *comportamentos*, como a *motivação* com o serviço e a *sua capacidade* de superar a violação, foram identificadas nos relatos dos casos dos Prontuários de Acompanhamento, nos Relatórios do SIGPS e nas entrevistas com as técnicas e usuários.

Os *aspectos organizacionais* se referem às *orientações e normativas* sobre o serviço, às *condições gerais de trabalho* e ao *arranjo local de implementação* do Paefi. Eles foram identificados especialmente nos dados das observações das reuniões semanais da equipe de referência e nas entrevistas, em perguntas sobre os desafios da implementação do serviço e nos relatos espontâneos de casos. A influência dos três conjuntos de fatores nas práticas, estilos de interação e categorias de público foi interpretada a partir dos dados coletados, situando como a atuação das burocracias do nível de rua, no seu conjunto e para o Paefi pesquisado, é afetada por estes elementos.

A pesquisa sobre a atuação dos agentes implementadores do Paefi se complementa com a identificação de *processos de diferenciação social do público*. Tais processos se referem às operações cotidianas no nível de rua que estabelecem diferenças no acesso e tratamento dos

usuários ou constroem “fronteiras simbólicas” com a segmentação do público atendido baseada em representações de usuários “fáceis”, “difíceis”, mais ou menos “merecedores”, podendo reforçar posições e identidades sociais de exclusão. A *diferenciação de tratamento* foi analisada com a identificação de mecanismos de enfrentamento a pressão construídos pelos BNR para lidar com as condições adversas de trabalho, especialmente nos dados dos Prontuários de Acompanhamento, mas também pelas entrevistas e observações. As *diferenciações simbólicas* foram identificadas nos próprios esquemas de categorização do público construídos pelos agentes do Paefi, ao se desvelar os estereótipos envolvidos e como as classificações distinguem tipos de usuários.

O Quadro 7 sintetiza e articula os conceitos, as formas de operacionalização e as estratégias de pesquisa. No próximo capítulo, descreve-se o Paefi e apresenta-se o resultado da pesquisa documental para o mapeamento das práticas previstas e das categorias oficiais de definição dos usuários do serviço.

Quadro 7 – Conceitos, formas de operacionalização e estratégia de pesquisa

Conceito	Dimensões do conceito	Operacionalização	Fontes e técnicas de coleta e interpretação dos dados
Práticas	Previstas (formais)	Descrição das orientações normativas do Paefi.	Documentos com as normativas da PNAS e orientações do Creas e Paefi.
	Reais (realizadas)	Identificação, no <i>corpus</i> de dados, de atividades realizadas pelas técnicas e comparação com as previstas.	Observação direta de atendimentos e da rotina, entrevistas, Prontuários. Codificação de trechos com verbos e substantivos que denotem ação e de relatos das atividades.
Estilos de interação	Formas de comunicação	Identificação de recursos e tipo de linguagem utilizadas na interação.	Observação direta de atendimentos e entrevistas. Codificação de trechos com conteúdo que expressem a operacionalização do conceito.
	Formas de vinculação	Identificação dos significados sobre a direção e natureza das relações estabelecidas.	
Esquemas de categorização do público	Categorias de política pública (formais, baseadas nos critérios de elegibilidade)	Análise e descrição das normas legais e orientações normativas do Paefi.	Documentos com as normativas da PNAS e orientações do Creas e Paefi.

	Categorias sociais (extraoficiais)	Identificação das classificações do público, do significado e justificação das nomeações.	Observação direta de atendimentos e da rotina, entrevistas. Codificação de trechos com adjetivos relacionados aos usuários e definições.
	Fatores profissionais (profissão, trajetória e satisfação profissional)	Levantamento das características pessoais e profissionais dos técnicos.	Entrevistas. Intepretação da associação do fator com as dimensões da atuação das técnicas do Paefi.
Características dos BNR	Perfil relacional (participação em grupos sociais) e fatores relacionais interorganizacionais (relação com colegas, gestão e rede de serviços)	Levantamento de percepções sobre engajamento e relação com pessoas no ambiente de trabalho.	Observação direta da rotina e entrevista. Intepretação da associação do fator com as dimensões da atuação das técnicas do Paefi.
	Atributos pessoais (ciclo de vida)		
	Necessidades e demandas	Levantamento dos dados pessoais e socioassistenciais dos usuários do Paefi.	Prontuários de Acompanhamento dos Usuários e entrevistas. Relatórios SIGPS.
Características dos usuários	Comportamentos: motivação com o serviço e capacidade de resposta		Intepretação da associação do fator com as dimensões da atuação das técnicas.
	Normas e orientações		
	Arranjo local de implementação (fluxos e atores)	Descrição das orientações normativas do Paefi.	Documentos com as normativas da PNAS e orientações do Creas e Paefi. Intepretação da associação do fator com os componentes da atuação das técnicas.
Aspectos organizacionais			
	Condições de trabalho (recursos e sobrecarga)	Levantamento de dados sobre os desafios da implementação do Paefi.	Observação direta da rotina e entrevista. Intepretação da associação do fator com os componentes de atuação das técnicas.
	De tratamento (priorização e seleção de casos, dificuldades de acesso e diferença na qualidade)	Identificação de estratégias de enfrentamento a pressão (<i>coping</i> e <i>creamig</i>).	Prontuários de Acompanhamento, entrevistas. Intepretação das interfaces entre a atuação das técnicas e diferenciação de tratamento do público atendido.
Diferenciações sociais do público			
	Simbólicas	Levantamento das representações sociais envolvidas nos esquemas	Observação da rotina, atendimentos, entrevistas. Codificação de trechos com

(fronteiras de distinção do público)	de categorização (estereótipos de normalidade e merecimento).	estereótipos sociais dos usuários. Intepretação das interfaces entre a atuação das técnicas e diferenciação simbólica do público atendido.
--------------------------------------	---	---

Fonte: Elaboração própria, conforme bibliografia mobilizada.

4 O SERVIÇO DE ATENDIMENTO ESPECIALIZADO À FAMÍLIAS E INDIVÍDUOS – PAEFI: público-alvo, práticas previstas e implicações para a atuação no nível de rua

Este capítulo descreve o desenho²³ do Paefi, estabelecendo o contexto de ação dos agentes de rua, definido pelas prescrições formais do serviço sobre as práticas previstas, e os critérios de elegibilidade do público, fatores considerados na análise da atuação dos agentes implementadores do serviço. Em sua primeira de cinco partes, introduz brevemente os objetivos mais gerais do Suas, com destaque para as garantias das seguranças socioassistenciais afiançadas pelo Sistema, e a organização dos serviços em níveis de proteção social. Na seção 4.2, apresentam-se considerações sobre os objetivos do serviço e o mapeamento dos atores envolvidos na sua cadeia de formulação e implementação. Na sequência, o tema é a análise da categorização política do público, que considera as condições de acesso ao serviço presentes nas normativas e orientações e se discute as implicações do que se chama de “focalização abrangente” dos usuários do Paefi para a atuação de seus agentes implementadores. Na seção 4.4, o esforço é similar, mas dessa vez o tema são as práticas previstas do serviço, listadas e categorizadas considerando os fundamentos, as bases operacionais e os instrumentos do trabalho social com famílias (TSF). Ao final, em uma pequena seção, apresenta-se uma nota conclusiva.

Como mencionado, as análises que constam neste capítulo resultam da revisão de um conjunto de documentos sobre o serviço e dispostos no Apêndice A. Registra-se que não há muitas orientações específicas sobre o Paefi. O serviço ainda não possui um caderno de orientação exclusivo, como outros serviços do sistema. Quando há, as orientações estão contidas nos documentos sobre a PSE ou os Creas, de forma pontual e pouco detalhada. Mas o que parece um limite se amplia quando se assume o que um dos documentos revisados adverte: “é comum a expressão, ‘não existe Creas sem Paefi’, já que se trata de serviço estruturante dessa unidade” (BRASIL, 2016a, p. 53). Se o Paefi estrutura os Creas, assume-se que as orientações sobre os Creas estruturam o Paefi.

²³ O desenho de uma política pública reúne o conjunto lógico de elementos que as esboçam, delineando sua estrutura e dinâmica. Tal estrutura é construída intencionalmente, possui uma finalidade explícita (HOWLETT, 2011). Desenhos articulam objetivos relacionados aos problemas e situações que a política visa intervir ou modificar, público-alvo, atores envolvidos na governança e execução e os meios, ou instrumentos (recursos, atividades e ofertas) aplicados para modificar o comportamento e as condições dos beneficiários (CAPELLA, 2018).

4.1 O Suas, as seguranças socioassistenciais e níveis de proteção social

A Assistência Social brasileira começa a se legitimar e se institucionalizar como política pública na Constituição de 1988 e mais tarde com a Loas, em 1993. Antes destes marcos legais, as ações dessa área eram pontuais e ficavam a cargo de instituições filantrópicas, beneficentes e religiosas e eram operadas mais sob a lógica da caridade, com baixa eficácia e permeáveis a dinâmicas diversas de clientelismo e patrimonialismo. O sistema de Seguridade Social desenhado na Constituição incorporou a Assistência Social, juntamente com a Saúde e a Previdência. Porém, a estruturação da política como um sistema único, não contributivo e garantido no orçamento público tem cerca de 20 anos, com salto expressivo na primeira década dos anos 2000, quando o Suas é criado e se desenvolve em termos normativos e operacionais, com a definição clara das responsabilidades dos entes federativos, tipificação de suas ofertas, instalação de equipamentos públicos, recrutamento e formação de recursos humanos. A implantação do sistema consolida a transformação das práticas de assistência social, que passam a ser consideradas direito dos cidadãos e uma política pública de responsabilidade estatal.

O Suas é orientado por princípios da universalidade e acessibilidade a outros apoios públicos, da responsabilidade do estado no atendimento às necessidades sociais decorrentes do sistema econômico, do respeito à diversidade, à autonomia e à convivência familiar e comunitária do cidadão. As diretrizes definem uma política descentralizada, participativa e situa a família como núcleo prioritário de intervenção. Prevê a coordenação geral pela União, a coparticipação executiva e financiadora das outras esferas federativas e de entidades privadas da área, o controle social por Conselhos representativos e a cogestão e negociação por Comissões Intergestores (BRASIL, 2004; 2012).

Os objetivos da PNAS, por sua vez, estão articulados com os objetivos de outras políticas setoriais, têm uma dimensão de entrega, com a oferta de serviços e a concessão de benefícios centrada na família, e uma dimensão mais substantiva, a de “contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos”, inclusive em áreas rurais (BRASIL, 2004, p. 33). A grande aposta do sistema é reconhecer a legitimidade pública das necessidades de seus usuários, garantindo, como um dos pés da Seguridade Social brasileira, a proteção social não contributiva.

A proteção social é, inclusive, uma das funções do Suas e se refere às iniciativas e estratégias institucionalizadas para resguardar os cidadãos das adversidades sociais e para atender suas demandas, sejam as relativas as etapas do ciclo de vida (como a infância e a

adolescência, a juventude e a velhice) ou às outras contingências, como deficiência física, o abandono social ou familiar, violências e discriminações (BRASIL, 2012a)²⁴.

A proteção social se efetiva por meio das cinco *seguranças socioassistenciais* afiançadas pela PNAS, que fundamentam os objetivos do Suas. Duas delas asseguram condições materiais mínimas de sobrevivência para os usuários: a de *renda*, com a oferta benefícios monetários de transferência direta ou condicionada; e a de *apoio/auxílio*, com a concessão de benefícios monetários eventuais e em situações emergenciais (BRASIL, 2004; 2012a). As outras três *seguranças (acolhida, autonomia e convívio)* se viabilizam na interação com os usuários da política, através da oferta dos serviços socioassistenciais pelo TSF, que se constitui e depende dessa interação para ser ofertado e consumido (BRASIL, 2016b; JACCOUD, 2016). A *segurança de acolhida* demarca os serviços do Suas como lugar de recepção e atendimento às necessidades e interesses dos usuários. A *de autonomia* busca desenvolver capacidades para a superação de situações de vulnerabilidade, para o exercício de uma postura protagonista frente à própria vida, à sociedade e à cidadania e para conquista de independência pessoal. Já a *segurança de convívio familiar e comunitário* se assenta na perspectiva do direito à convivência coletiva, quebrando barreiras relacionais dos usuários com suas famílias e com a comunidade (BRASIL, 2004; 2012a).

Para alcançar seus objetivos e afiançar as *seguranças*, o Suas organiza as ofertas em dois níveis de proteção social (básica e especial), espelhando a organização dos níveis de atenção em saúde do SUS. A *proteção social básica* (PSB) segue uma lógica *preventiva*, buscando, com seus serviços e benefícios, evitar o aumento das situações de risco social que o público da política enfrenta, principalmente privações de renda e fragilização de vínculos sociais. Mas também segue uma lógica *proativa*, pois busca desenvolver habilidades e prover aquisições centradas na família e no território para fortalecer vínculos e garantir as *seguranças de convívio e de autonomia*, potencializando o caráter protetivo das famílias. A PSB é ofertada nos Centros de Referência de Assistência Social (Cras), e o principal serviço é o Paif (BRASIL, 2004; 2011a).

Já a *proteção social especial* (PSE), onde se encontra o Paefi, trabalha num campo mais especializado de intervenção socioassistencial, necessário para restaurar direitos pessoais ou sociais já violados. Se a prevenção das situações violadoras falhou ou se o usuário já se encontra

²⁴ As outras duas funções do Suas são a defesa de direitos, orientada ao pleno acesso e à proteção dos direitos dos usuários, e a vigilância socioassistencial, com a função de produzir, sistematizar e disseminar informações territorializadas sobre os usuários, para avaliar a capacidade protetiva das famílias e a ocorrência de vulnerabilidades e riscos.

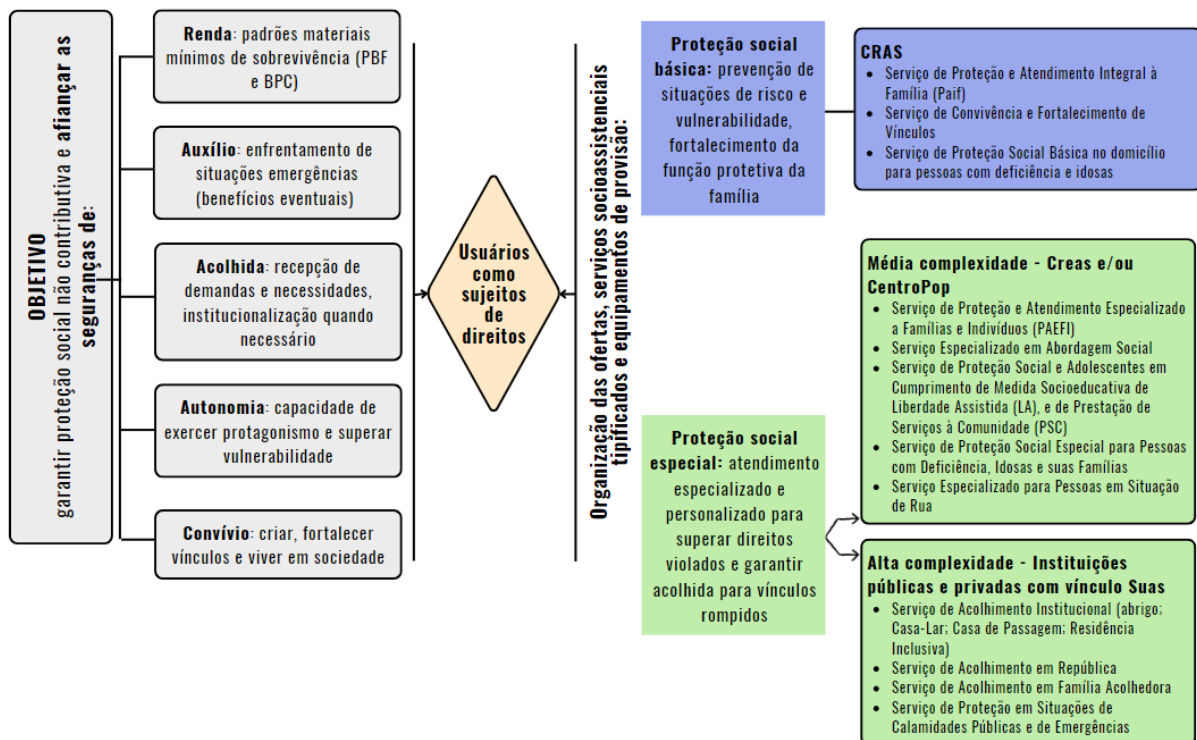
em risco em decorrência delas, a PSE entra para realizar acompanhamentos personalizados. O especializado, neste caso, diz respeito às diversas situações de violação de direitos que definem as condições de acesso do público e à necessidade de intervenção contextualizada e específica nelas. Trata-se de situações de negligência, abandono, violências de diferentes tipos, situação de rua, discriminações e afastamento dos vínculos familiares (BRASIL, 2004; 2011a).

A PSE se organiza em dois níveis de complexidade, considerando o agravamento das situações de violação de direitos e a natureza e especificidade do trabalho social a ser desenvolvido. A *média complexidade* se destina a famílias e indivíduos com direitos violados, mas que não tiveram seus vínculos familiares ou comunitários rompidos. O Paefi é um dos serviços do nível médio da proteção especial e, junto com outros (Figura 3), é ofertado obrigatoriamente nos Creas. Já a PSE de *alta complexidade* se destina a pessoas e famílias com direitos violados e que se encontram afastadas do convívio do núcleo familiar ou da comunidade de origem e organiza a oferta de serviços de institucionalização (ou de abrigamento) temporária ou permanente em modalidades e equipamentos variados.

A proteção social de média complexidade assume um papel importante no Suas. Os serviços socioassistenciais têm uma relação “horizontal” entre si, mas a organização das ofertas em níveis de complexidade, conforme exposto, funciona como “elemento processual e sistêmico” da proteção social, ou seja, a relação entre a básica, a média e a alta complexidade não é vertical ou hierárquica, mas horizontal e de complementariedade, pautada na lógica de referência e contrarreferência, em síntese, a intervenção de um nível de proteção embasa a intervenção dos outros (BRASIL, 2016a). A PSE ocupa um lugar de mediação desse processo ou de elo do sistema, o que significa dizer que compete a ela, e especificamente ao Creas, articular os demais níveis de proteção social (BELO HORIZONTE, 2020a).

Os 12 serviços do Suas em cada nível de proteção e de complexidade estão definidos na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, um avanço importante para o ordenamento das ofertas do Suas em nível nacional. Ela padroniza os elementos que orientam o desenho e a execução dos serviços, tais como objetivos, usuários, provisões, condições de acesso, impactos esperados. Com ela, tem-se a estrutura permanente do Suas, ou seja, as ofertas regulares e contínuas nos equipamentos públicos e de entidades privadas vinculadas (BRASIL, 2004; 2011a, 2016a). Os serviços são executados com o TSF, que se compõe de práticas de acolhida, atendimento e acompanhamento individuais ou coletivos. A figura 4 representa a sistematização da estrutura geral do Suas introduzida aqui.

Figura 4 – Objetivos e organização do Sistema Único de Assistência Social brasileiro



Elaboração própria com base na análise documental.

Na próxima seção, inicia-se a descrição mais específica do Paefi, caso estudado nesta pesquisa sobre atuação dos BNR na implementação dos serviços.

4.2 Os objetivos complexos do Paefi e os atores da cadeia de formulação-implementação

O texto da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais se organiza a partir de uma “matriz padronizada” com várias informações específicas sobre cada serviço, uma ficha que sistematiza elementos do seu desenho (BRASIL, 2014)²⁵. Como uma das ofertas da proteção social especial de média complexidade, o Paefi é definido como “serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos” (BRASIL, 2014, p. 29). Desse trecho já é possível apreender três características do serviço: i) seu caráter *continuado* – é de oferta regular, deve estar sempre disponível no Creas; ii) algumas de suas práticas, com destaque para o *acompanhamento*, que

²⁵ A “Matriz padronizada para fichas de serviços socioassistenciais” compõe-se de: nome, descrição, usuários, objetivos, provisões, aquisições dos usuários, condições e formas de acesso, unidade, período de funcionamento, abrangência, articulação em rede, impacto social esperado, regulamentações (BRASIL, 2014, p. 9).

define a natureza interacional de sua implementação, pois, no geral, não se trata de um atendimento pontual, mas de um trabalho mais constante ou durante certo tempo com a família usuária; e, iii) uma definição genérica do público, *famílias e indivíduos que vivem circunstâncias de violação de direitos*.

Uma consideração analítica sobre os objetivos do serviço aclara sua orientação à *garantia das seguranças socioassistenciais*. De um lado, o serviço está voltado ao princípio da centralidade da família como núcleo prioritário da intervenção do Suas²⁶ e, em virtude disso, à garantia da *segurança de acolhida e convívio* aos usuários. De outro, o serviço se orienta ao enfrentamento do problema mais específico do Paefi, as violações de direitos e por isso, objetiva garantir a *segurança de autonomia*²⁷, reparando danos causados pela violação, rompendo padrões violadores das dinâmicas relacionais familiares, reconstruindo e preservando as condições de autonomia para prevenir a reincidência destes problemas (BRASIL, 2014).

Estes objetivos complexos trazem uma boa dose de igual complexidade para a atuação no serviço, exigindo intervenções em fenômenos sociais multicausais e com a adesão das famílias a novos comportamentos e formas de relacionamento. Para isso, prevê-se que os BNR do Paefi mobilizem um conjunto de instrumentos do trabalho social com famílias para construir, juntamente com elas, o acompanhamento socioassistencial, focado nas situações de violação vivenciadas e nas necessidades do núcleo familiar, buscando acolhê-la, fortalecer seus laços de convivência e, especialmente, desenvolver sua autonomia. Portanto, esse norte ideal do Paefi desenha um contexto de atuação em que é desejável interpretar as condições e características dos usuários, formar julgamentos sobre eles para, então, conduzir o acompanhamento, colocando o trabalho dos agentes de rua como ator central da implementação do serviço.

O Paefi é uma oferta obrigatória do Creas, a principal desse equipamento do Suas. Conforme preveem as normativas de recursos humanos do Suas, o serviço deve ter equipe de referência em quantidade e competência (BRASIL, 2014). Isso leva à descrição de outro elemento do serviço: os *atores responsáveis*²⁸ pela formulação e implementação da política.

²⁶ As normativas do Suas chamam esse princípio de matricialidade sociofamiliar, discutido na próxima seção.

²⁷ Na íntegra, os objetivos do serviço mencionados na tipificação são: “contribuir para o fortalecimento da família no desempenho de sua função protetiva; processar a inclusão das famílias no sistema de proteção social e nos serviços públicos, conforme necessidades; contribuir para restaurar e preservar a integridade e as condições de autonomia dos usuários; contribuir para romper com padrões violadores de direitos no interior da família; contribuir para a reparação de danos e da incidência de violação de direitos; prevenir a reincidência de violações de direitos” (BRASIL, 2014, p. 29).

²⁸ No processo de produção de políticas públicas, atores são indivíduos, grupos ou organizações, governamentais ou não governamentais, com alguma atuação ou envolvimento relevante na arena política. Podem mobilizar a coletivização de determinado problema, articular que uma decisão seja tomada, ou empreender em nome de alguma solução. Podem formular textos, gerenciar ou executar a política, até mesmo ser beneficiado por ela (CAPELLA, 2018).

A gestão do Suas é descentralizada, cooperativa e cofinanciada, mas há responsabilidades específicas. A Norma Operacional Básica (NOB) estabelece as seguintes responsabilidades do órgão gestor federal da PNAS, em 2023, o MDS: regulação, coordenação e gestão nacional do Sistema e o financiamento dos benefícios de segurança de renda. A norma ainda define que cada ente federativo deve instituir ou designar, em sua estrutura administrativa, setor ou equipe responsável pela gestão do trabalho do Suas. Assim, estados e municípios também organizam e coordenam a PNAS, respeitando as deliberações e pactuações nacionais e de suas respectivas instâncias (BRASIL, 2012a).

O nível estadual tem responsabilidades específicas de gestão e prestação de serviços regionalizados da proteção social especial, além de apoio técnico, qualificação e capacitação dos municípios. Estes são os responsáveis pela prestação dos serviços socioassistenciais na ponta, implantando os equipamentos, contratando as equipes de trabalho e gerenciando a política em âmbito local (BRASIL, 2012a). Neste sentido, os Cras e Creas e os agentes implementadores dos serviços são outros atores com atuação central no Suas²⁹.

Interessa nomear aqui os atores envolvidos no Paefi de Belo Horizonte e cujas relações com os BNR pesquisados se mostraram relevantes para a sua atuação no serviço. A Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (SMASAC-BH) é o órgão gestor do Suas no município. Em sua estrutura, encontra-se a Subsecretaria de Assistência Social (SuasS-BH)³⁰, composta por quatro diretorias, dentre elas a de Proteção Social Especial (DPES)³¹, responsável pelas provisões desse nível de proteção. Dentro dela, há a Gerência de Gestão dos Serviços de Média Complexidade (GGSMC)³², com uma *coordenação central específica para o Paefi* em nível municipal. Nesta pesquisa, essa coordenação é chamada de *gestão central*.

Paralelas a DPES, tem-se ainda nove *diretorias regionais de Assistência Social*, uma para cada região da capital mineira. Os nove Creas da cidade, unidade de implementação do Paefi, estão vinculados à essas nove diretorias regionais. Nesta pesquisa, este nível de gestão

²⁹ Além das instâncias de gestão e de execução, ainda em âmbito geral, destaca-se o papel das Comissões Intergestores bipartite (em âmbito estadual) e tripartite (em âmbito nacional), que negociam e pactuam aspectos operacionais do sistema e que são compostas por representantes dos órgãos gestores, fóruns e colegiados de secretários estaduais e municipais. Outros atores são os Conselhos nacional, estaduais e municipais de Assistência Social, instâncias deliberativas colegiadas permanentes do Suas, vinculadas aos órgãos de gestão da assistência social de cada ente e com composição paritária entre governo e sociedade civil (BRASIL, 2012a).

³⁰ Além da SuasS-BH, a SMASAC-BH é composta pela Subsecretaria de Segurança Alimentar e Subsecretaria de Direitos de Cidadania (BELO HORIZONTE, 2017).

³¹ As outras três são: Diretoria de Proteção Social Básica, Diretoria de Relação com o Sistema de Garantia de Direitos e Diretoria de Gestão da Assistência Social (BELO HORIZONTE, 2017).

³² A outra gerência é: Gerência de Gestão dos Serviços de Alta Complexidade (BELO HORIZONTE, 2017).

é chamado de *gestão regional*. O Creas também possui uma *coordenação dos serviços* ali prestados, aqui chamada de *gestão local do Paefi*. Ao mesmo tempo que o Creas oferta serviços continuados, ele ocupa esse lugar de referência especializada na rede socioassistencial, que se compõe pela articulação entre todas as unidades de provisão das diversas ofertas do Suas nos territórios (BRASIL, 2011b).

Diante da necessidade de articulação intersetorial para cumprir essa função e do desafio da “incompletude institucional” (BRASIL, 2016a), o Creas deve *trabalhar em rede*, fortalecendo a complementaridade das suas ações com a de outras políticas sociais, como saúde, educação e habitação e com a *Rede Socioassistencial*, composta pelos demais serviços do Suas dos outros níveis de proteção. Além destes, os Creas devem estabelecer uma articulação constante com os demais *órgãos de defesa de direitos* (SGD), o Conselho Tutelar e o Sistema de Justiça (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública), atores também relevantes para o serviço. As próprias normativas reconhecem que esse trabalho intersetorial e em rede não é trivial, pois cada organização (e também o Suas) tem seu próprio regramento e papéis específicos, uniformidade de conceitos e princípios, que orientam o trabalho de seus operadores. No previsto, o foco do SGD é a defesa de direitos, investigação e responsabilização à luz do que consta no ordenamento jurídico, ao passo que “Sistema de Proteção Social oferta um conjunto de atenções voltadas à promoção do acesso a direitos sociais e às políticas públicas” (BRASIL, 2016a, p. 160).

A principal interação dos órgãos do sistema de direitos com o Paefi é marcada pelo encaminhamento mútuo de potenciais usuários, por exemplo, em casos de membro de família agressor e submetido à medida de afastamento; ou em que as situações de violência são identificadas nos acompanhamentos realizados, exigindo medidas protetivas (BRASIL, 2016a). De todo modo, o que vale marcar aqui é que parte do que os agentes do Paefi fazem é pautado por estes atores do SGD e, por isso, essa relação é uma questão relevante para a sua atuação, pois muitas de suas escolhas podem não ser exatamente discricionárias, mas limitadas pelas formas de atuação dos atores do SGD.

Nos Creas, o trabalho especializado “exige do Paefi uma equipe técnica multiprofissional, que atue de forma integrada, que articule o conhecimento específico de cada área profissional” nas práticas junto aos usuários (BRASIL, 2016a, p. 55). Chega-se assim à *equipe de referência do serviço*, os agentes implementadores da ponta, cuja atuação é o objeto de análise dessa tese. Idealmente, elas são compostas por servidores efetivos, responsáveis pela provisão dos serviços dos dois níveis de proteção social, considerando o “número de famílias e

indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários” (BRASIL, 2006, p. 14).

As equipes de referência no Suas asseguram a oferta contínua e regular dos serviços socioassistenciais, sendo referência qualificada para as demandas dos usuários, em tese, sempre disponível e com postura acolhedora. Além disso, as normas estabelecem que cada equipe deve atender um determinado número de usuários que se encaixam nos critérios de elegibilidade dos serviços acessados, de modo a conhecer mais profundamente seus problemas e demandas e criar vínculos mais próximos com eles (FERREIRA, 2011). Nota-se novamente como a interação com os usuários é central para a atuação das equipes, pois para criar a referência é preciso se vincular com eles. Como as equipes de referência atuam ofertando serviços diretamente para famílias e indivíduos, elas podem ser classificadas como equipes de burocratas do nível de rua da política (LIPSKY, 2019).

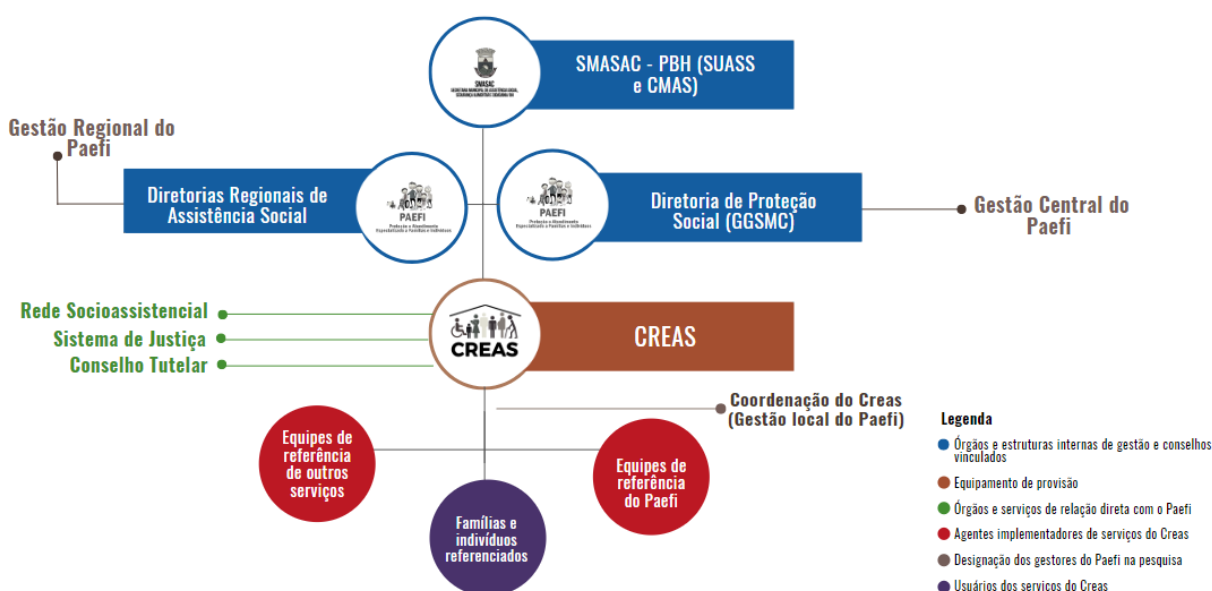
As equipes do Paefi de Belo Horizonte são compostas por assistentes sociais e psicólogos, exclusivamente dedicados ao serviço, um Orientador Jurídico, advogado, além de uma arte-educadora, que atuam em todos os serviços do Creas. À exceção desta última, as demais profissões são reguladas por órgãos de representação, o Conselho Federal de Serviço Social, o Conselho Federal de Psicologia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Também possuem Códigos de ética específicos, exigem registro profissional para o exercício das funções, concedido mediante apresentação de diploma de ensino superior em curso oficialmente credenciado, e, no caso da OAB, aprovação em exame próprio, além de regulamentar direitos, deveres e práticas de atuação e de representar diante de direitos trabalhistas. No caso de psicólogos e assistentes sociais, seus conselhos profissionais já publicaram parâmetros para atuação na PNAS, incentivando que se estabeleçam as particularidades da intervenção de cada profissão no serviço (BRASIL, 2016a; CFESS, 2011; CFP, 2016). E a OAB do estado de Santa Catarina também estabeleceu especificidades da atuação de advogados nos serviços do Suas, que devem orientar os usuários com conhecimentos específicos do campo jurídico (ZAGO, 2015).

A Figura 5 ilustra o mapeamento de organizações e de atores envolvidos na cadeia de formulação e implementação do Paefi em Belo Horizonte. As instâncias do órgão gestor municipal do Suas estão na cor em azul. O Creas também é uma organização envolvida, mas está destacada em marrom porque se encontra na ponta, provisionando as ofertas e sendo o *locus* de atuação das burocratas do Paefi e dos demais serviços, atores centrais na implementação do serviço (em vermelho), junto com a gestão local do equipamento (em cinza). Os órgãos de defesa de direitos, que estão em constante interação com o Creas, são também

organizações políticas implicadas na cadeia de formulação-implementação (em verde). Por fim, os usuários (em roxo). As disposições verticais dos atores governamentais não denotam relação hierárquica entre eles, mais sim uma lógica de cadeia de formulação e implementação, conforme atribuições apresentadas acima. Do mesmo modo, as ligações e “toques” entre os atores no desenho sinalizam apenas as relações entre eles, independente da prevalência ou do poder que suas competências específicas podem gerar, que não foram objeto desta pesquisa.

Na próxima seção, o texto avança na descrição do Paefi, com a apresentação da categorização oficial do público-alvo do serviço, um dos elementos analíticos da pesquisa.

Figura 5 – Organizações e atores na cadeia formulação-implementação do Paefi de Belo Horizonte



Elaboração própria com base na análise documental.

4.3 A categorização oficial do público do Paefi e a focalização abrangente

Nos textos da política, o público geral do Suas é definido com significado positivo, como “sujeito de direitos” (BRASIL, 2015, p. 2). Inclusive, suas características, direitos e participação na PNAS foram especificados e formalizados em resolução específica. Os usuários têm três tipos de direitos: i) acesso aos serviços socioassistenciais e às informações e orientações sobre ele, com respeito e atenção, “por escrito, de forma clara e legível”, com privacidade e resgate de sua história; ii) usufruir do reconhecimento social dos seus direitos e de uma oferta de qualidade, realizada por profissionais formados e especializados; iii) participar das decisões da política, seja por meio de organizações coletivas ou dos conselhos e

conferências de assistência social (BRASIL, 2015, p. 3-4). Os direitos dos usuários são importantes para reforçar a qualificação positiva de sua definição nos textos, enquadrando, em nível amplo, uma categorização formal que os posiciona como dignos (por que têm direitos) de usufruir de uma política de qualidade. A tipificação refina essa definição, considerando os públicos específicos de cada serviço socioassistencial do sistema.

O item “usuário” da Ficha do Paefi o define como “famílias e indivíduos que vivenciam violações de direitos por ocorrência” de uma lista de situações de risco pessoal e social bastante diversa em amplitude temática e de alvos, ou melhor, de vítimas (BRASIL, 2014, p. 29). De saída, duas considerações devem ser feitas a partir desse trecho da definição: a família como grupo beneficiário e a noção de violação de direitos.

A matricialidade sociofamiliar é uma diretriz estruturante prevista no desenho do Suas e faz referência ao papel focal da família como núcleo social fundamental para a efetividade da PNAS e, por isso, base para a organização e para o trabalho social desenvolvido (BRASIL, 2004; 2012; 2016a; BELO HORIZONTE, 2020a). A ideia compreende que a família, inserida e condicionada pelas condições sociais, é um grupo social estruturante para a formação da rede primária de apoio e das relações de seus membros com diferentes esferas sociais. Ela media as interações entre os indivíduos e a coletividade, a movimentação deles entre o público e o privado e cria formas comunitárias de vida. Por outro lado, essa potencialidade da família pode ser abalada pelas contradições que também a caracterizam, com conflitos nas dinâmicas de convivência e situações de vulnerabilidade e desigualdades. Por isso, é papel da proteção social estatal fortalecer a função protetiva da família, através do diagnóstico de suas necessidades e da garantia das seguranças socioassistenciais, impedindo que elas vivenciem ou reforcem situações de riscos sociais e contribuindo para a sua emancipação enquanto sujeito coletivo (BRASIL, 2004; 2016a).

A Tipificação adota uma matriz conceitual ampla de família, de base antropológica, que independe de relações de parentesco e formatos de casamento ou arranjos relacionais. São grupos de pessoas unidas por laços consanguíneos, afetivos, de aliança, afinidade e/ou de solidariedade, que residem na mesma unidade domiciliar, compartilham obrigações recíprocas, incluindo também casos de indivíduos que vivem sozinho em um domicílio (BRASIL, 2004; 2011b; 2016a; 2016b). Assim, a PNAS reconhece a diversidade sociocultural dos grupos familiares, apostando que eles são fundamentais para a proteção e o cuidado das pessoas.

A matricialidade sociofamiliar é importante para essa pesquisa porque é uma das ideias envolvidas na categorização política do público do Paefi. Sugere-se que envolve um significado com valências opostas: a família é, ao mesmo tempo, a solução e o problema, ou o problema e

a solução, pois é ela que estrutura seus membros, protegendo e mediando as suas relações sociais, mas também pode ser espaço de conflitos e violações. Isso tem implicações para a construção social do público no nível de rua do Paefi, como se discute no Capítulo 6.

Outro conceito de igual importância é o de violação de direitos. Interessante observar que os dois textos que dão sustentação ao Suas, a PNAS e a NOB, não apresentam uma definição clara do que é violação de direitos e nem das situações de ocorrência. Textos mais recentes, focados em capacitação e orientações mais específicas para a PSE, apresentam esse esforço de definição. O recém-publicado Caderno da PBH, destinado a orientar o trabalho nos Creas, define a violação de direitos como o que “atenta contra direitos fundamentais de cidadania e a integridade física, psicológica e social de indivíduos e famílias” (BELO HORIZONTE, 2020a, p. 21). Já o Caderno do curso de Atualização em PSE, apoiando-se em Dirienzo³³, emoldura um pouco mais a definição, conceituando o problema como

o que viola a vida e a liberdade de vivê-la em sua plenitude e ainda pode gerar prejuízos causando sofrimento, uma vez que atinge o direito de ser e de ser diferente, de ter liberdade, de ter suas próprias crenças, de não sofrer discriminação em virtude de raça, cor, condição etária, ou orientação sexual, entre outros” (BRASIL, 2016, p. 32).

Como discutido, a PNAS e o Paefi foram desenhados para intervir no ciclo vicioso de exclusão, ao orientar seus objetivos à garantia das seguranças socioassistenciais. Por isso, não são todas as situações violadoras que demarcam as condições dos usuários do Paefi, mas aquelas violações “que se expressam no campo das relações”, e “que agravam situações de risco pessoal e, ou, social e podem fragilizar vínculos familiares e comunitários, incidindo no direito à convivência familiar e comunitária, na autonomia e no bem-estar dos indivíduos e famílias” (BELO HORIZONTE, 2020a, p. 21). Assim são violações que interferem diretamente na dinâmica familiar, causando situações de desproteção social.

De todo modo, apesar do esforço de definição do público pela via da dimensão relacional da violação e do risco, o que sobra, ao se analisar os textos, é uma variação considerável de condições de elegibilidade dos usuários do serviço, que segue pautada em uma concepção ampla de violação de direitos. Não por acaso, materiais de formação de trabalhadores da PSE assumem uma conceituação plural dos usuários do Paefi, designados no

³³ A citação de Dirienzo não é realizada no documento consultado (Brasil, 2016a).

texto como “*públicos*” (BRASIL, 2016a – grifo nosso). Isso fica mais saliente quando se analisa a lista de violações de direito dos beneficiários do Paefi no texto da Tipificação³⁴.

De modo a organizar as diversas categorias formais que definem os critérios de elegibilidade do público do serviço, elas foram agregadas em quatro grupos: i) violências; ii) barreiras para autonomia; iii) discriminações; e, iv) vínculos familiares rompidos. Cada grupo se compõe de diferentes situações de violação de direitos (destacadas em itálico ao longo do texto). Uma breve descrição de cada uma delas é necessária para então compreender como o público do Paefi é definido formalmente pelos textos do serviço.

Registra-se antes que não é objetivo desta pesquisa criar uma tipologia de situações de violação de direitos, apenas sistematizar o que os documentos revelam sobre tais critérios, importantes para dialogar com o material empírico e para concluir sobre os esquemas de categorização dos usuários do Paefi pesquisado. Assim, o agrupamento é meramente para fins de compilação dos documentos específicos deste tema.

No grupo das *violências*, situações em que há aplicação de força e poder autoritário contra qualquer coisa ou pessoa, há dois tipos definidos pelo contexto em que ocorrem. A *violência intrafamiliar* é a dirigida de um membro da família para outro, não estando restrita ao espaço físico de ocorrência, ou seja, pode acontecer dentro ou fora do domicílio por algum membro da família, incluindo pessoas que assumem funções parentais. Já a *violência doméstica* ocorre entre membros que dividem o espaço doméstico, mas não têm relação parental, incluindo funcionários, pessoas que convivem esporadicamente e agregados³⁵. Neste contexto familiar e em outros, as violências podem ser expressas na sua forma *física* (surras, queimaduras, agressões com objetos, tortura etc.); *psicológica* (humilhação, exposição, ameaças e chantagens) e *sexual* (abuso, exploração por meio de ato sexual não consentido e forçado) (BELO HORIZONTE, 2014; 2020a). Ainda que os documentos analisados não cite as violências *patrimonial* e *moral*, ambas constam nos registros dos Prontuários e do SIGPS³⁶.

³⁴ Na íntegra, os usuários do Paefi, no texto da Tipificação, são definidos como: “Famílias e indivíduos que vivenciam violações de direitos por ocorrência de: Violência física, psicológica e negligência; Violência sexual: abuso e/ou exploração sexual; Afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medida socioeducativa ou medida de proteção; tráfico de pessoas; situação de rua e mendicância; abandono; vivência de trabalho infantil; discriminação em decorrência da orientação sexual e/ou raça/etnia; outras formas de violação de direitos decorrentes de discriminações/submissões a situações que provocam danos e agravos a sua condição de vida e os impedem de usufruir autonomia e bem estar; descumprimento de condicionalidades do PBF [Programa Bolsa Família] e do PETI [Programa de Erradicação do Trabalho Infantil] em decorrência de violação de direitos” (BRASIL, 2014, p. 29).

³⁵ “Para efeito dos registros de que trata a Resolução CIT nº 04/2011, os casos de violência doméstica deverão ser contabilizados conjuntamente com os casos de violência intrafamiliar” (BELO HORIZONTE, 2020a, p. 22).

³⁶ Os registros também citam outras situações que não foram descritas nos documentos orientadores: exploração sexual, pedofilia e pornografia infanto-juvenil.

No grupo das *barreiras para a autonomia* tem a *negligência*, que ocorre quando uma pessoa responsável por outra se omite, sem justificativa, dos cuidados, provisões e necessidades físicas e emocionais de alguém que lhe é dependente. A negligência pode levar riscos à segurança, ao desenvolvimento e à autonomia da vítima e deve ser distinguida de situações similares, mas que se justificam pelas condições de vida das famílias, cujos limites não são claros. Uma forma severa de negligência é o *abandono*, que consiste no afastamento completo do indivíduo do núcleo de convívio, expondo o abandonado ao desamparo completo e a riscos diversos. Também pode ocorrer o *isolamento* de membros da família, através da desvalorização da potencialidade da pessoa, comuns com idosos e pessoas com deficiência. A *situação de rua* configura trajetórias de grupos populacionais heterogêneos que compartilham três condições – pobreza extrema, vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular – e vivem em espaços e logradouros públicos. A vivência de *trabalho infanto-juvenil* ocorre quando crianças com menos de 16 anos executam atividades laborais, remuneradas ou não, para sobreviver, exceto na condição de menor aprendiz e de trabalho protegido. Em todos esses casos, a violação vivenciada impede o exercício da autonomia, submete a vítima a circunstâncias que provocam danos e agravos em suas condições de vida (BELO HORIZONTE, 2014; 2020a). Ainda que não constem nos documentos analisados, os registros dos Prontuários e SIGPS ainda citam uma outra situação que pode ser enquadrada neste grupo: a *autonegligência*. Isso mostra os desafios para a convergência entre as orientações normativas e o Sistema de Gestão de dados do serviço.

Já no grupo *discriminações*, tem aquelas que ocorrem pela *orientação sexual* e pelas *diferenças fenotípicas, de origem ou de identidade étnica*. “Tais discriminações se expressam por meio da violência física e simbólica, na agressividade verbal, corporal, moral, dentre outras, podendo até ocasionar o óbito destas pessoas” (BELO HORIZONTE, 2020a, p. 22). A discriminação também pode ocorrer *dentro do núcleo familiar*, dadas as condições do ciclo de vida ou de deficiência física (BELO HORIZONTE, 2020a).

No último grupo estão as *situações de afastamento do convívio familiar*. Podem ocorrer em virtude de *medida protetiva* de acolhimento familiar ou institucional, em virtude das demais situações de violação de direitos ou por cumprimento de *medida socioeducativa em meio fechado*, quando o adolescente comete ato infracional e é responsabilizado por ele com internação em unidades específicas. Estas situações requerem uma articulação do Paefi com outros serviços da PSE (como o destinado a adolescentes autores de ato infracional) e da alta complexidade (no caso de medida protetiva que leve a acolhimento institucional) (BELO HORIZONTE, 2020a).

A definição do público do Paefi, para além dessas situações, também se dá em outra dimensão: a dos alvos (ou população afetada), relativa aos segmentos populacionais que, dadas suas condições socioeconômicas, já vivenciam violações de direitos. Trata-se de “segmentos sociais que, por conta de processos de exclusão econômica, social e política são mais vulneráveis às situações de risco” (BRASIL 2016a, p. 30). São “crianças, adolescentes, juventudes, pessoas idosas, pessoas com deficiência, mulheres, populações LGBTQI+ e, suas respectivas famílias” (BELO HORIZONTE, 2020a, p. 24). Nota-se, novamente, um extenso grupo de pessoas que pode ser usuário do Paefi, representadas pelas diferentes vítimas acometidas pelas situações de violação de direitos que podem ser alvos das ofertas do serviço.

A partir dessa descrição, considera-se aqui que a categorização política do público do Paefi opera em duas dimensões: *o que* e *quem*. O *o que* se refere ao tipo de situação que leva à violação de direitos, tais como violências em seus mais diversos tipos, discriminações em suas distintas formas, explorações e barreiras para o exercício de autonomia, afastamento ou rompimento de vínculos. O *quem* se refere aos alvos do serviço, ou às pessoas que tiveram seus direitos violados, tais como crianças em situação de negligência, adolescentes vítimas de violência psicológica, adultos em situação de rua, idosos ou pessoas com deficiência abandonados, mulheres em situação de violência intrafamiliar, adolescentes infratores afastados da família porque cumprem medida socioeducativa.

Observa-se que os diversos “quem” estão associados a atributos sociais dos usuários, como etapa do ciclo de vida, a raça, o sexo ou a sexualidade, a deficiência física, e que eles se cruzam com os diversos *o que*, conformando um conjunto amplo de potenciais usuários e de situações que os vulnerabilizam e violam seus direitos. O Quadro 8 sintetiza a categorização do público do Paefi pelos textos, resultante do cruzamento entre essas duas dimensões. A categorização expressa uma ideia de *focalização abrangente* do público, com implicações para a atuação dos agentes implementadores, sobre as quais se argumenta adiante.

Quadro 8 – Categorização política (oficial) dos usuários do Paefi

Dimensões da categorização				Categorização oficial (cruzamento das dimensões)
o que (situações de violação de direitos)		quem (alvos)		
Grupos	Situações	Tipos	Situações	Usuários potenciais
violências	<ul style="list-style-type: none"> no contexto intrafamiliar ou doméstico tipos <ul style="list-style-type: none"> física sexual psicológica moral patrimonial 	famílias	<ul style="list-style-type: none"> biparentais monoparentais homoafetivas por afinidade individual 	<ul style="list-style-type: none"> crianças e adolescentes em trabalho infantil adolescentes em medida socioeducativa mulheres em situação de violência intrafamiliar sexual pessoas com deficiência exploradas jovem vítima de racismo famílias com crianças em situação de abandono famílias em situação de violência mulher lésbica vítima de violência física adulto em situação de rua
barreiras para autonomia	<ul style="list-style-type: none"> negligência abandono isolamento situação de rua trabalho infantil autonegligência 			
discriminações	<ul style="list-style-type: none"> por orientação sexual racial/étnica deficiência física dentro do núcleo familiar 	segmentos	<ul style="list-style-type: none"> crianças adolescentes jovens mulheres adultos idosos pessoas com deficiência LBTQIA+ 	
afastamento de vínculos familiares	<ul style="list-style-type: none"> medidas protetivas de acolhimento medida socioeducativa de internação 			

Elaboração própria com base na análise documental.

A Tipificação especifica também as *formas de acesso do usuário* aos serviços socioassistenciais, que segundo a Lei do Suas, devem ser igualitárias, sem qualquer discriminação. Trata-se da via ou da porta pela qual se garante a entrega concreta dos serviços básicos ou especializados do Suas. Para o Paefi, elas são basicamente duas. Primeiro, a *identificação e encaminhamento de usuários* por três fontes: i) por outros serviços do Suas, na interface e articulação com a rede socioassistencial e na mediação com a PSB e com a PSE de alta complexidade; ii) por serviços e programas de outras políticas setoriais, na lógica da intersectorialidade; e iii) por órgãos do Sistema de Justiça ou pelo Conselho Tutelar, na interação

constante e indispensável com esses atores do SGD, dada a natureza dos problemas que o Paefi intervém. No plano ideal, os encaminhamentos devem reunir informações detalhadas sobre a realidade da família ou dos indivíduos de modo qualificado, o que exige a criação de fluxos internos, ou seja, práticas de referência e contrarreferência entre o Paefi e os serviços ou órgãos que encaminham usuários (BRASIL, 2014; 2016a; BELO HORIZONTE, 2020a)³⁷.

A segunda forma de acesso ao Paefi é por *demanda espontânea*, ou seja, pela busca direta e voluntária do usuário em um primeiro contato com o equipamento, não incluindo aqui casos de denúncias, que extrapolam a competência do Creas. O texto orientador de Belo Horizonte distingue a demanda da procura espontânea, que ocorre quando o usuário já é acompanhado por um serviço do Creas e busca outra equipe de referência espontaneamente, sem programação prévia. Para efetivar a demanda espontânea é necessário desenvolver práticas de acolhida e de atendimento que criem o vínculo e a referência que fundamentam a atuação dos agentes do Paefi (BRASIL, 2014; BELO HORIZONTE, 2020a).

Portanto, a categorização formal do público do Paefi identificada com a análise dos dados documentais do serviço se baseia em dois temas centrais. A “centralidade da família” parte de um significado amplo deste arranjo e estabelece que a intervenção seja prioritariamente realizada no núcleo familiar, considerando que é nele que os indivíduos se socializam e encontram redes de proteção e, ao mesmo tempo, pode ser espaço de contradições e conflitos, gerando vulnerabilidades e violações relacionais. Sugere-se que esse significado “duplo” e contraditório da família como solução e problema que envolve o esquema de categorização oficial pode ensejar expectativas comportamentais das famílias usuárias. Uma delas é a sua *motivação* frente ao serviço, pois é preciso que se engaje nas atividades para o acompanhamento acontecer e as potencialidades se reforcem – a família como solução. Ao mesmo tempo, espera-se que a família seja *capaz de produzir um processo de mudança de comportamentos* eventualmente conflitivos e violadores – a família como problema. Este duplo significado e dupla expectativa comportamental da categorização política é interpretado e considerado pelas técnicas nos julgamentos que operam quando estas famílias se tornam reais nas salas de atendimento do Creas, como se mostra com detalhes no Capítulo 6.

³⁷ A DPES/BH adiciona outra forma de acesso aos serviços do Creas, incluindo, claro, o Paefi. Trata-se de uma via cujo vetor vai do serviço, ou do agente de rua, para o usuário, determinando, deste modo, uma das práticas previstas para a sua atuação no serviço. Isso porque a porta de acesso pela *Busca Ativa* é definida como um “procedimento” de responsabilidade da equipe de referência. Há dois tipos de busca ativa. A proativa é planejada e deve se orientar principalmente pelos diagnósticos territoriais – com o aporte da função de vigilância socioassistencial – e pelas articulações com serviços da rede socioassistencial. Já a busca ativa provocada é a procura intencional por potenciais usuários, gerando seus primeiros contatos com a equipe de referência (BELO HORIZONTE, 2020a).

O outro tema do esquema de categorização oficial são as “violações de direitos”, também com significado bastante abrangente. As situações de violação elegíveis são diversas e foram organizadas aqui em quatro grupos, evidenciando sua amplitude. Sustentada por essas interpretações, propôs-se aqui a ideia de “*focalização abrangente*” do público do Paefi. Ao mesmo tempo em que os textos da PNAS analisados buscam focalizar a intervenção do serviço na dimensão relacional e territorial da violação de direitos, a diversidade de situações e de alvos possíveis, dada a pluralidade de arranjos familiares, com vulnerabilidades, idades, capacidades e condições de seus membros distintas, trazem para dentro dos formulários de identificação das condições de acesso um público que pode ser “muita gente”, sem uma limitação precisa, haja vista a terceira coluna do quadro supracitado. Como discutido pela literatura, para processar o atendimento de “muita gente”, em um contexto de recursos escassos, geralmente os BNR utilizam outros critérios além dos formais, abrindo espaço novamente para a operação de julgamentos no nível de rua. Estas duas implicações da definição formal dos usuários para a atuação das técnicas serão discutidas a seguir.

4.3.1 Implicações da categorização oficial do público na atuação dos BNR do Paefi

A *focalização abrangente* do público é um elemento da estrutura normativa do Paefi que amplia o espaço para a discricionariedade e a agência dos BNR durante a implementação do serviço. Os critérios de elegibilidade são diversos e fazem chegar ao Paefi situações complexas de violação de direitos, o que exige uma atuação especializada com capacidade de interpretar diferentes realidades extremas, acolher, criar confiança e referência e agir de forma particularizada. Disso resulta que para atuar os burocratas do nível de rua precisam construir suas práticas a depender do segmento e da violação sofrida.

A categorização política do público do Paefi também pode ser analisada para além da *focalização abrangente*. Ao considerar os desenhos das políticas e os seus textos como discursos compostos por conceitos, ideias e esquemas de significados (CAPELLA, 2018), tomam-se estes elementos sobre o público nos textos dos documentos revisados.

No aspecto mais amplo, notou-se conceitos e ideias assertivas sobre o público, que configuram uma imagem social com significado positivo (o usuário que têm direitos), afastada de mensagens psicologizantes de culpabilização da família usuária por sua vulnerabilidade social, reconhecendo o caráter social e histórico determinante desses fenômenos. Ou, como afirmam Jaccoud, Bichir e Mesquita (2017, p. 42-43)

a construção normativa do Suas recusou uma perspectiva restritiva de gestão da pobreza”, “reconhecendo que [ela] e seus agravos fazem parte de um conjunto de vulnerabilidades, a oferta de serviços dialoga com a perspectiva da universalidade de direitos e do enfrentamento de situações que podem atingir a todos.

Esse reconhecimento é resultado de uma transformação da visão do público da assistência social: de uma ideia de carente e culpado por sua condição para uma ideia de sujeito de direitos, formalizada na Constituição de 1988 e nos textos subsequentes sobre a política. O público é construído nos textos da política sob um discurso de reconhecimento de seu direito de usufruir das ofertas da política, de que vivencia problemas socialmente determinados, inscritos na vulnerabilidade e na violação de direitos, e de que, por isso, deve receber atendimentos específicos à sua etapa de vida e condição social. Essa construção trouxe para a esfera pública "as situações de risco por violação de direitos, que até então eram consideradas restritas ao âmbito privado, de ‘cunho pessoal’, e totalmente desprovidas de regulações e de garantias jurídicas e sociais” (BRASIL, 2016a, p. 30).

O significado emergente dos textos remete ao que se discutiu no Capítulo 2 desta tese. Quando categorias de políticas públicas são criadas nos textos (mulher vítima de violência, idoso abandonado), as categorias sociais (no caso estereótipos e imagem social de pessoas e famílias com direitos violados) tornam-se decisivas, pois balizam quem deve receber a atenção do estado (SCHNEIDER; INGRAM, 1993). O processo social de categorização tem limites práticos, já que é sempre necessário realizar uma avaliação situacional para definir quem é parte da categoria, o que leva que os BNR estabeleçam fronteiras entre as diferentes condições e categorias. Assim, as categorias de política pública são, em muitos casos, subdeterminadas e subinterpretadas nos textos e, durante a implementação, são novamente interpretadas pelas burocracias do nível de rua quando se personificam nos usuários com quem interagem, quando são levados em conta os estereótipos sociais e os valores dos próprios agentes (MØLLER; HARRITS, 2013).

Portanto, ainda que as normativas apontem, em nível mais amplo, um “cenário discursivo” (MØLLER; HARRITS, 2013) positivo em relação aos usuários (como sujeitos de direitos), o fato de que a categorização oficial do Paefi é de focalizar as situações de violação de direitos, é de se esperar que ela envolva um conjunto de representações e estereótipos que enquadram tais problemas, com significados associados a criminalização, punição e culpabilização (CARMONA, 2019). Afinal, são tênues os limites entre o abandono injustificado e a impossibilidade funcional da família de cuidar de um idoso, entre a violência intrafamiliar e uma forma particular de se resolver conflitos domésticos, entre o trabalho infantil

como violação ou como papel educativo. São tênues e exigem interpretações. Com isso, é de se esperar que esses estereótipos adicionem mais uma camada nas categorizações construídas pelas técnicas, a partir de expectativas sociais sobre o comportamento dos usuários face a sua situação de violação, como se verá adiante.

Em síntese, a *focalização abrangente* e a natureza dessas situações, envoltas em representações sociais negativas, muito embora os textos da política não as signifiquem assim, são elementos da estrutura normativa do Paefi que ampliam o espaço para os BNR atuarem como agentes (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2012), fazendo julgamentos para classificar os diversos usuários violados e violadores.

Avançando na descrição do Paefi, o tema da próxima seção é o instrumento de intervenção do serviço, precisamente o Trabalho Social com Famílias. A revisão documental permitiu a identificação das práticas previstas, elemento analítico igualmente importante para a análise da atuação dos BNR.

4.4. O trabalho social com famílias no Paefi e análise das práticas previstas

A políticas públicas são operacionalizadas por meio dos instrumentos, que consistem nas ferramentas que convertem as intenções dos formuladores em ações concretas, ou seja, são técnicas usadas para atingir objetivos das políticas públicas. Trata-se de metodologias concretas de estruturação da ação coletiva, ou como um de conjunto de técnicas que o governo usa para exercer seu poder e garantir adesão e mudanças na realidade social (CAPELLA, 2018; LIMA; AGUIAR; D'ASCENZI, 2020), carregando significados e representações sobre regulação e sociedade (OLLAIK; SPÍNOLA, 2019).

A natureza complexa dos objetivos do Paefi (superar violações e desenvolver autonomia) e a *focalização abrangente* requerem um instrumento de ação especializado, que seja sensível à heterogeneidade de situações e de alvos e, com isso, que se estruture em atividades específicas. O instrumento principal da PNAS é o TSF, que se trata

do conjunto de procedimentos efetuados a partir de pressupostos éticos, conhecimento teórico-metodológico e técnico-operativo, com a finalidade de contribuir para a convivência, reconhecimento de direitos e possibilidades de intervenção na vida social” de famílias e indivíduos “com o objetivo de proteger seus direitos, apoiá-las no desempenho das funções de proteção e socialização” e “assegurar o convívio familiar e comunitário (BRASIL, 2012b, p. 11 *apud* BRASIL, 2016b, p. 15).

O TSF é uma ferramenta das políticas de proteção social que considera que o problema da vulnerabilidade e da pobreza vai muito além das privações de renda, incorporando outras dimensões, como as relacionais e as subjetivas, relativas, por exemplo, a empoderamento e autonomia (JACCOUD, 2016). Essa nova perspectiva visa superar com “o legado moralista e disciplinador” do uso do TSF pelo serviço social, que compreende a família como parte dos problemas sociais e sua incapacidade de cumprir com suas funções de socialização e proteção, reproduzindo ideias de “famílias normais”, por um lado, e “famílias desestruturadas” como associadas à pobreza, por outro. Com esses marcos, o próprio trabalho social responsabilizava as famílias por suas vicissitudes (JACCOUD, 2016; TEIXEIRA, 2010). Na prática, o que se observou na atuação das técnicas do Paefi é que, pelo menos no caso pesquisado, há certa expectativa de que família se comprometa com o acompanhamento e se responsabilize pela superação da violação, o que pode elucidar desafios práticos para a concretização dessa nova perspectiva.

O TSF tem um “papel estruturante no campo da proteção básica e especial, particularmente no Paif e no Paefi, pois está direcionado para a garantia das seguranças alicerçadas pelo Suas” (BRASIL, 2016b, p. 14). Apesar de se guiar por “fundamentos teórico-metodológicos”³⁸, por “bases operacionais”³⁹ para o desenvolvimento do trabalho e por “instrumentos técnico-operativos”, na prática o TSF não pode ser pré-definido completamente, pois se trata de um processo coletivo desenvolvido pelas equipes de referência em articulação com a rede socioassistencial e os demais órgãos que pautam e demandam o Suas (BRASIL, 2016b).

Os “instrumentos técnico-operativos” do TSF interessam mais precisamente à pesquisa, porque deles derivam às práticas previstas para a implementação dos serviços socioassistenciais pelos agentes de rua. Eles indicam “meios de realização” das ações, que devem ser ajustados à forma de abordagem e ao perfil dos usuários e dos técnicos (BRASIL, 2016b). Os principais são:

- entrevistas, conversas de natureza técnica para aproximar dos usuários;

³⁸ Os *fundamentos teórico-metodológicos* do TSF são: i) assistência Social como proteção social não contributiva e por isso ligada aos direitos de cidadania; ii) autonomia como a capacidade de fazer escolhas; iii) concepção ampliada de família e sua centralidade para o Suas; iv) território como espaço geográfico, histórico e político, base de construção das relações, lócus plural de determinação e expressão das vulnerabilidades, e de oportunidades, por outro.

³⁹ Já as *bases operacionais* do TSF são: i) conhecimento da realidade familiar e territorial; ii) dimensão político-organizativa, com a avaliação e proposição de intervenções que produzam efeitos na realidade das famílias e territórios; iii) dimensão do planejamento e gestão e integração dos serviços; iv) dimensão do atendimento direto aos usuários.

- visitas domiciliares, conhecer o cotidiano e modos de vida;
- assembleias, reuniões para analisar, discutir e decidir determinadas questões;
- oficinas, atividades reflexivas com participação ativa dos usuários;
- encaminhamentos, condução das famílias para outros serviços do Suas.

De modo geral, estes instrumentos fazem parte da lista de práticas previstas do Paefi, que também inclui outras, tanto no nível mais geral do serviço quanto no caso de Belo Horizonte. Mas para dar mais operacionalidade à estrutura formal destas práticas previstas, o mapeamento partiu dos três eixos norteadores do trabalho social nos Creas: i) “atenção especializada e qualificação do atendimento”; ii) “o trabalho em rede”; e, iii) “mobilização e participação social” (BRASIL, 2011b). Dos três, determinados tipos ou categorias mais amplas de práticas podem ser derivadas, as quais, por sua vez, podem se decompor em outras atividades ou tarefas correlatas (subcategorias de práticas, ou “subpráticas”). Atendendo ao interesse analítico desta pesquisa – as práticas que ocorrem no encontro burocrático entre agentes do Paefi e o seu público – o mapeamento apresentado foca nas práticas e subpráticas do eixo “atendimento especializado”.

O “atendimento especializado” é a marca dos serviços de PSE, necessário diante das diversas repercussões das situações de violações de direitos, que se intensificam a depender do contexto de vida, da etapa do ciclo de vida, da situação de deficiência, das condições dos grupos minoritários (BRASIL, 2016a). Esse eixo do TSF nos Creas se operacionaliza em quatro categorias mais amplas de práticas previstas do Paefi: i) acolhida; ii) os atendimentos socioassistenciais; iii) o acompanhamento socioassistencial (foco da análise empírica sobre as práticas); e, iv) as atividades coletivas. Por sua vez, as quatro derivam em 25 subpráticas diferentes, apresentadas no Quadro 9 e cujos nomes são por si autoexplicativos.

Quadro 9 – Mapeamento de práticas e subpráticas de interação direta com o usuário do Paefi em Belo Horizonte

EIXO NORTEADOR ESPECÍFICO do TSF da PSE	PRÁTICAS PREVISTAS	SUBPRÁTICAS PREVISTAS
ATENÇÃO ESPECIALIZADA (concretiza as bases operacionais gerais do TSF: “ações político-organizativas, “conhecimento realidade e atendimento direto)	ACOLHIDA INICIAL	<ol style="list-style-type: none"> 1. escuta qualificada 2. avaliação interdisciplinar inicial 3. fornecimento de informações 4. acolhida particularizada 5. acolhida coletiva
	ATENDIMENTO SOCIOASSISTENCIAIS	<ol style="list-style-type: none"> 6. visita domiciliar 7. encaminhamentos 8. orientação sociojurídica 9. acesso à documentação civil 10. atendimentos particularizados 11. atendimentos coletivos 12. atendimentos remotos (telefone e mensagem) 13. oficinas
	ACOMPANHAMENTO SOCIOASSITENCIAL	<ol style="list-style-type: none"> 14. elaboração de Plano Individual ou Familiar de Acompanhamento 15. acolhida como postura 16. atendimentos remotos (telefone e mensagem) atendimentos continuados individuais 17. atendimentos continuados coletivos <ul style="list-style-type: none"> • escuta qualificada* • visita domiciliar* • encaminhamentos* • orientação sociojurídica*
	ATIVIDADES COLETIVAS (EM GRUPOS E COMUNITÁRIAS)	<ol style="list-style-type: none"> 18. palestras 19. eventos comunitários 20. campanhas 21. rodas de conversas 22. atividades de socioeducação 23. atividades de mobilização 24. atividades de sensibilização 25. atividades de arte-educação <ul style="list-style-type: none"> • oficinas*

Fonte: Elaboração própria.

* Subpráticas derivadas de mais de uma prática. Não são contabilizadas duas vezes no somatório das subpráticas previstas.

A *acolhida* é uma prática fundamental para a oferta e garantia de proteção social. O contato inicial da equipe de referência com os indivíduos e famílias desde a chegada ao serviço é um dos momentos fundamentais para garantir a adesão do usuário, a construção de confiança e a relação de referência. Num sentido amplo, essa prática objetiva aproximar e inserir o usuário

na rede de serviços e, num sentido específico, avaliar suas necessidades e demandas, o que passa por verificar as condições de acesso aos serviços (BELO HORIZONTE, 2020a). Da prática de acolhida, derivam outras cinco práticas previstas mais específicas, indicando formas de fazer a acolhida, *individual* ou *coletivamente*, com *escuta qualificada* das demandas e potencialidades da família, fazendo a *avaliação interdisciplinar inicial de vulnerabilidades e riscos* para compreender o caso, *fornecendo informações* (BRASIL, 2011b; BELO HORIZONTE, 2020a).

Os *atendimentos socioassistenciais* têm o propósito de fortalecer a autonomia dos usuários e não de tutelá-los, criando um processo intersubjetivo onde a condição de sujeito da família é respeitada. É, inclusive, um direito do usuário receber atendimento digno, atencioso e respeitoso sem se sentir envergonhado ou coagido (BRASIL, 2011b; BELO HORIZONTE, 2020a). Os atendimentos cumprem “uma função pontual de apoio ou orientação”, sendo meios para aquisição das seguranças de acolhida e de autonomia pelos usuários (BELO, HORIZONTE, 2020a, p. 36). Como visto no Quadro 9, dos atendimentos derivam seis subcategorias de práticas, sendo que algumas delas também são subpráticas do *acompanhamento socioassistencial*, terceira categoria de práticas do eixo “atenção especializada”.

Essa última trata-se de uma prática central no trabalho do Paefi, caracterizada por um conjunto de intervenções especializadas permanentes com usuários, construído e vivenciado com as equipes de referência (BELO HORIZONTE, 2020a). O acompanhamento é processual, pautado na reflexão contínua do público sobre sua realidade e a do território onde vive, e no “empoderamento, enfrentamento e construção de novas possibilidades de interação familiares e com o contexto social” (BRASIL, 2011b, p. 60). Deve assegurar “acessibilidade, segurança e atendimento com privacidade, confidencialidade e sigilo” (BRASIL, 2016a, p. 59).

O *acompanhamento socioassistencial* deriva em nove subcategorias de práticas (Quadro 9), algumas delas também realizadas no âmbito da *acolhida* e dos *atendimentos*. Existe um ponto de partida ou uma prática específica, segundo as normativas: a construção do *Plano Individual ou Familiar de Acompanhamento* (BRASIL, 2011b; BELO HORIZONTE, 2020a). O instrumento deve ser construído em conjunto com a família, baseando-se em finalidades focadas nas demandas e especificidades do caso e definidas em acordo por equipes de referência e usuários (BRASIL, 2016a). Além dos compromissos dos técnicos e dos usuários, da periodicidade e da duração do trabalho social, o *Plano* estabelece as demais práticas do acompanhamento de cada caso, como por exemplo *visitas domiciliares*, *encaminhamentos*,

orientação sociojurídica, atendimentos continuados – remotos, individuais ou coletivos com famílias (BELO HORIZONTE, 2020a).

Por fim, as *atividades coletivas (em grupo e comunitárias)* são práticas de “atenção especializada” previstas para os Creas de Belo Horizonte. A prática coletiva e comunitária do serviço é essencial, pois provoca a problematização e o reconhecimento comum dos processos de exclusão e de vulnerabilidade e estimulam o sentido de pertencimento social e de direito ao espaço urbano dos grupos e comunidades (BELO HORIZONTE, 2020a, p. 37). Essa categoria se desdobra em outras nove subpráticas, como as atividades de arte-educação, que articulam cultura, experiências sensíveis e estéticas, estimulando a aproximação e a interação entre equipes e usuários e a construção e o fortalecimento gradativo de vínculos de confiança na família e na comunidade.

Por sua vez, ainda que as práticas dos eixos “trabalho em rede” e “planejamento e gestão” do TSF não sejam de interação direta com o público do Paefi, elas estão bastante presentes no cotidiano de atuação dos BNR do serviço. As primeiras são necessárias diante da constante relação e articulação do Paefi com as ofertas de outros serviços socioassistenciais e com os órgãos de defesa de direitos, na lógica de encaminhamentos e da referência e contrarreferência de casos. O trabalho em rede é operacionalizado com práticas específicas, tais como *reuniões, encontros e contatos periódicos, pactuação de fluxos e protocolos*. Já as atividades de “planejamento e gestão” exigem tempo de dedicação e dão suporte as demais práticas, sobretudo às de “atenção especializada”. Trata-se da rotina de organização e gestão do trabalho, como as *reuniões de equipe* e de *gestão dos casos*, a *elaboração de relatórios* e *registro dos dados no SIGPS* (BRASIL, 2011b; BRASIL, 2016a; BELO HORIZONTE, 2020a)⁴⁰.

Portanto, o eixo “atenção especializada” é o principal para a identificação das práticas previstas do Paefi, pois determina um conjunto amplo de quatro categorias e 25 subcategorias mais específicas de atividades, que devem ser acionadas a depender das particularidades dos casos. Disso resultam processos de trabalho baseados em “maior densidade relacional e elevado grau de interação entre as equipes de referência e os usuários”, em respostas imediatas e intensivas (BELO HORIZONTE, 2020a, p. 30).

⁴⁰ A “participação social dos usuários” é um quarto eixo do TSF menos importante analiticamente para a pesquisa. Tem o foco de compartilhar conhecimentos sobre a defesa coletiva de direitos e o exercício do protagonismo e autonomia dos grupos comunitários, o que requer realizar ações de mobilização social nos territórios, como campanhas intersetoriais e campanhas de fomento à organização social dos usuários (BRASIL, 2011b; BRASIL, 2016a; BELO HORIZONTE, 2020a).

4.4.1 Implicações da estrutura de práticas previstas na atuação dos agentes do Paefi

O mapeamento das práticas previstas evidencia que o trabalho no Paefi é orientado em termos do que fazer na interação com os usuários (acolher, atender, acompanhar) e de diretrizes mais gerais para condução dessas práticas (como escuta qualificada, fazendo avaliações sobre as condições das famílias, planejando as atividades, visitando etc.). As diversas atividades possíveis, somadas ao trabalho em rede e às atividades administrativas e de alimentação de sistemas, parecem trazer desafios práticos para os BNR mobilizarem tudo o que está prescrito, fazendo escolhas, limitadas, claro, pela extensa lista. Isso poderia levar a conclusão de que a discricionariedade é delegada pela estrutura normativa do Paefi, ou o espaço para a discricionariedade é pequeno. Mas outros elementos do TSF relacionados com a sua natureza, enquanto metodologia de intervenção, trazem implicações diretas para a atuação dos BNR que implementam os serviços do Suas.

Como visto, a PNAS tem como público prioritário famílias em situação de pobreza, de vulnerabilidades e de violações de direitos. A política existe para garantir esses direitos, aprofundando as seguranças socioassistenciais. Converter essas intenções em ações requer um trabalho de aproximação com as realidades dos usuários, a criação de vínculos de referência e confiança (BRASIL, 2016a). Apesar das orientações e práticas previstas no Suas, não há fórmulas exatas, únicas ou mágicas para o trabalho social com famílias e indivíduos. A implementação dos serviços se constrói na e pela interação das equipes de referência e usuários, ou seja, a atuação dos agentes de rua é fundamentalmente indispensável para a política de assistência social ser como ela é. E isso demarca sua natureza.

A natureza que fundamenta uma política pública se desdobra pelas atividades e tarefas a se realizar, as quais supõem necessidades específicas de conhecimento a ser mobilizado, de diferentes níveis de relações com os beneficiários. O TSF do Suas, e do Paefi, se caracteriza como de baixa programabilidade e alta interação com os usuários, conforme Nogueira (1998). Isso quer dizer que as práticas não são suscetíveis de rotinização ou padronização, já que, por mais que o BNR saiba o que deve ser feito, o conhecimento disponível para realizar suas ações é limitado, pois ele depende substancialmente dos usuários, tanto para a concretização do que se faz, quanto para a determinação dos resultados da política. Daí a outra característica – a interação com os beneficiários – que no Paefi é alta, porque as práticas de “atenção especializada” (Quadro 9) requerem densidade relacional entre BNR e público, um comportamento de proximidade nos atendimentos, além de uma expectativa de mudança nas

condições ou capacidades que levem a superação das violações. Políticas deste tipo personalizam a prestação de serviços aos destinatários, operando a distribuição seletiva dos benefícios, segundo o perfil do usuário e a discricionariedade do operador (NOGUEIRA, 1998).

Com isso, mesmo partindo de um conteúdo normatizado e orientado, as questões que fundamentam os serviços do Suas são em boa medida improgramáveis, “não armazenáveis” ou “intangíveis” (BRASIL, 2016a; JACCOUD, 2016). Sua operacionalização, por meio do trabalho social com famílias, não pode ser muito rotinizada, porque requer interações intensas e respostas dos usuários ao longo da implementação do serviço. A prática central do Paefi, o acompanhamento socioassistencial, é “coproduzida” nas interações, também necessárias para promover mudanças comportamentais previstas nos objetivos. Isso também traz ambiguidade para a natureza do Suas, o que abre espaço para oportunidades de aprendizado e de experimentalismos (MATLAND, 1995).

Portanto, a suposição de que a normatização do Paefi reduz o espaço para a discricionariedade no nível de rua deve ser ressaltada com a seguinte suposição: sua natureza pouco programada, ambígua e de alta interação com os usuários amplia esse espaço, pois necessariamente requer que os BNR ajam conforme as atenções específicas de cada caso em particular, o que traz à tona, novamente, a importância da operação de julgamentos ou da agência destes profissionais (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003; 2012) ao atuarem no serviço.

4.5 Nota conclusiva

Neste capítulo, apresentou-se os resultados da pesquisa documental sobre o desenho do Paefi com o objetivo de identificar dois elementos considerados na análise da pesquisa empírica: o esquema de categorização oficial do público e as práticas previstas. Sobre o primeiro elemento, concluiu-se sobre a *focalização abrangente do público*, esquematizada em uma classificação que combina diferentes situações de violação de direitos com distintos segmentos etários e sociais específicos. Para atuar com um público com condições e demandas variadas, os BNR do serviço devem interpretar as especificidades dos usuários para decidir como agir. Esse espaço de interpretação está previsto (ou mais bem reconhecido) formalmente nas orientações do serviço. Sobre as práticas previstas, concluiu-se que o cardápio variado de atividades aumenta e alimenta as possibilidades de escolha e de adaptação de formas específicas de atuação dentro de um reduzido, mas existente, espaço de discricionariedade. Por outro lado, a natureza do TSF do Suas, que depende das relações e interações para se operacionalizar,

especialmente entre os técnicos da equipe de referência e os usuários, e da adesão dos últimos para o serviço acontecer, amplia o espaço para a operação de julgamentos pelos agentes de rua.

No próximo capítulo, a apresentação dos resultados da pesquisa empírica inicia com a contextualização do caso, trazendo a descrição das técnicas e de suas relações, dos usuários e dos recursos e a configuração organizacional do Paefi estudado.

5 CARACTERIZAÇÃO DO PAEFI PESQUISADO: as técnicas, os usuários, as condições de trabalho e o arranjo de implementação

Este capítulo apresenta a caracterização do caso pesquisado, com destaque para descrição dos fatores que afetam a atuação das técnicas do Paefi, hipotetizados no modelo analítico. Deste modo, situam-se as características pessoais, relacionais e profissionais das técnicas participantes (seção 5.2), bem como uma visão geral do perfil dos usuários atendidos pelo serviço (seção 5.3). Já os elementos do contexto organizacional, significativamente importantes para a implementação do Paefi no caso, são caracterizados na seção 5.3, seguida de uma nota conclusiva (seção 5.5). Mas antes disso, na seção 5.1, apresenta-se um “olhar etnográfico” sobre o cotidiano de trabalho no Paefi.

O capítulo combina considerações descritivas e analíticas sobre os temas abordados, utilizando dados das diversas fontes do *corpus* de dados coletados, de forma conjunta ou separada, conforme se registra especificamente no início de cada seção.

5.1 Um olhar etnográfico sobre o cotidiano do Paefi: entre a repartição e os guichês

O relato sobre o dia a dia do Paefi expressa o que se viu no espaço, nas pessoas e no trabalho corriqueiro na recepção da regional onde fica o Creas pesquisado e nas salas do próprio equipamento⁴¹. Pretende, tal como em vários outros momentos daqui para frente, quando se apresentam descrições ou falas das pessoas entrevistadas ou dos casos analisados, provocar uma imersão do leitor no nível de rua do serviço, trazendo mais proximidade ao seu cotidiano e aos sentidos que o constroem.

Aqui, não é um relato estritamente descritivo, porque seria impossível separar, desse olhar, considerações analíticas sobre a atuação das técnicas, por um lado, e, por outro, aquilo que afeta o observador. Grande parte das considerações apresentadas será detalhada nos capítulos 5 e 6, outras ficarão apenas por aqui, porque vão além das perguntas de pesquisa, mas foram inescapáveis ao olhar para esse contexto.

A regional do Paefi estudado é uma das nove regionais administrativas de Belo Horizonte, a sétima em área geográfica e a quinta em quantidade de bairros – 9,65% dos 487 bairros da cidade (BELO HORIZONTE, 2021) e tem mais de 260 mil habitantes. Composta por “bairros tradicionais que se localizavam no entorno da cidade planejada dentro da Avenida

⁴¹ Como mencionado, para evitar a identificação direta dos participantes da pesquisa, o nome da regional pesquisada não será citado.

do Contorno”, por isso margeia a região centro-sul da capital. Subdivide-se em quatro sub-regiões, sendo que nas áreas 1 e 3 há vilas e comunidades de maior vulnerabilidade social e bairros populares (BELO HORIZONTE, [c2023?]) que, segundo os entrevistados, são territórios pobres e mais vulneráveis. As outras duas áreas têm uma maior presença de bairros de classe média. São de 2016 os últimos dados disponíveis do Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU), produzido e calculado pela prefeitura de Belo Horizonte desde 1994, que varia de 0 a 1 e é composto por dez variáveis de áreas de políticas públicas⁴² e com desagregação das informações para o nível regional do município. A regional do Paefi pesquisado apresentou um IQVU de 0,702, acima da média da cidade e o terceiro lugar entre as nove regionais, empatada com uma outra região, o que aponta a sua posição intermediária em termos de qualidade de vida na capital (BELO HORIZONTE, 2018). A seleção da regional do Paefi pesquisado foi por sorteio, considerando os dois Creas que obtiveram resultados mais próximos da média no Idcreas de 2017, conforme já detalhado.

O edifício da regional em que fica o Creas – e onde o Paefi é ofertado – está bem próximo ao centro da cidade e a um complexo viário que liga diversas regiões. A rua onde está o prédio tem intenso movimento de pessoas, por conta dessa proximidade e de um conjunto habitacional popular grande que fica em frente. Ao redor, há oficinas mecânicas e lojas automotivas, um restaurante, loja de roupa, sendo uma zona que mescla serviços, comércio e residências. Tem um ponto de ônibus quase em frente ao edifício, e também tem o som dos motores, das portas abrindo e fechando embalando o cotidiano de quem trabalha próximo à portaria. Não tem placa de identificação da regional, mas uma grande placa do Creas, padrão que o município utiliza. Ela não fica bem visível, só quem chega por um lado da rua consegue avistá-la. Quem passa por ali vê, de fora, a movimentação de pessoas em espera, mas não é tão claro o que é aquele prédio e o que se oferta ou se encontra nele.

O acesso ocorre por uma portaria de grades azuis que fica constantemente aberta e que leva a um primeiro guichê: que faz a triagem dos cidadãos em busca dos distintos serviços públicos ofertados ali⁴³, libera a senha para o atendimento do Cadastro Único⁴⁴ ou direciona o cidadão para aquilo que procura. Ao lado da recepção, um guarda municipal e um porteiro estão

⁴² As variáveis do IQVU com seus diferentes pesos são: Abastecimento 0,08, Cultura 0,03, Educação 0,13, Esporte 0,03, Habitação 0,18, Infraestrutura 0,16, Meio Ambiente 0,06, Saúde 0,14, Serviços 0,11, Segurança 0,08.

⁴³ Além dos serviços de assistência social (Cadastro Único, equipe de proteção social básica regional e CREAS), o prédio da regional abriga as gerências regionais de fiscalização e regulação urbana e de vigilância sanitária, além do Conselho Tutelar.

⁴⁴ O Cadastro Único de Programas Sociais é um banco de dados de famílias de baixa renda no Brasil, operacionalizado e atualizado pelas prefeituras, e que dá acesso a vários programas sociais (BRASIL, 2022).

sempre presentes. Em uma das alas do andar térreo também fica uma segunda recepção, específica dos serviços de assistência social. Ela está bem próxima à sala de espera para os atendimentos do Cadastro Único, onde há um bebedouro e banheiros. Essa sala dá acesso ao corredor dos guichês dos cadastradores, que atendem por senha, chamada através de um visor automático com anúncio sonoro: “senha X, guichê Y”, que também compõe o som ao redor. A mesma sala de espera dá acesso a uma ala restrita aos servidores da regional, onde fica a gestão do serviço de Cadastro, algumas salas de atendimento, o arquivo-morto, onde se guardam os prontuários dos usuários, uma cozinha coletiva e banheiros. Na outra ala do térreo, há salas utilizadas para o atendimento de demanda espontânea e para reuniões e a sala dos serviços gerais, profissionais que circulam por todo o edifício, sempre interagindo entre si e com alguns servidores.

A recepção foi ficando cada dia mais cheia com o retorno integral das atividades presenciais após o período de isolamento imposto pela pandemia de Covid-19. No período do trabalho de campo, foi possível observar que, geralmente, quanto mais cedo mais cheia está a recepção, mas também houve momentos em que ela esteve vazia. Viu-se sempre idosos e idosos e mulheres jovens, às vezes adolescentes acompanhados de mulheres. Foi raro não encontrar alguém com fenótipo negro aos meus olhos. Enviesados? Talvez sim, avalio que não...

A recepção é a porta de entrada de um prédio típico de atendimento ao público. É o *guichê do primeiro encontro*. Ali, geralmente os contatos são rápidos, mas decisivos. Para quem trabalha no prédio ofertando um serviço público é mais demanda, mas há regras de triagem. Para o cidadão que chega com uma demanda, é o momento de entrar ou ir embora. Encontros rápidos e decisivos ocorrem, por exemplo, quando chega uma mulher jovem com o filho bebê no colo, gesticulando bastante. Após a recepcionista dizer algo, ela pega a criança e vai embora, e a profissional me diz: “era demanda de Procon”⁴⁵. Ou quando chega uma família (neta e avó) em acompanhamento pelo Paefi, e a recepcionista pergunta se tem agendamento. É mais comum que sim. São poucas, as técnicas dizem por ali, as famílias que chegam por “procura espontânea”, que decidem, por elas mesmas, ir à regional falar com a sua técnica de referência. Mas quando há agendamento, o encontro rápido e decisivo ocorre com a recepcionista ligando para agente do Paefi para informar a chegada, esperando até que ela se dirija à recepção, receba a família e entre para a sala de atendimento. Como afirma Dubois (2010), a recepção transita entre impor controle (a demanda é para o Procon, não entra; tem agendamento, entra) e reafirmar valores sociais (ali o cidadão é recebido para ser atendido).

⁴⁵ Recepção regional, NCRotina9.

Seguindo o corredor da recepção, encontram-se os elevadores. No primeiro andar, chega-se por um corredor com quatro acessos: para o Creas, para a copa, para as salas da Diretoria Regional de Assistência Social e da equipe de PSB regional. Essa equipe atende famílias dos dois subterritórios menos vulneráveis da regional, onde não há Cras de referência. É necessário abrir um parêntesis sobre essa subdivisão regional.

Muitas vezes no nível de rua do Paefi, essa subdivisão aparece, o que define contornos importantes para a implementação do serviço. Chamadas de territórios, ou pela sigla da regional seguida do número (XY1, XY2), as sub-regionais são diversas entre si, e até dentro de si, em vulnerabilidades, acessos, comunidades e vilas. Essa heterogeneidade chega ao Paefi, por exemplo, na diferença do número de casos em fila de espera para inserção no serviço, muito maior nos dois “subpedaços” mais pobres de um dos nove “pedaços” (leia-se regionais) “de uma cidade em pedaços” (SPINK; BRUGOS, 2019, p. 119). Técnicas e gestão local do Paefi volta e meia se questionam e se empenham em discutir sobre os “fenômenos presentes” ou “específicos” dos “subpedaços” que podem explicar a demanda em fila de espera. Isso remete ao que Spink e Burgos (2019, p. 120) chamam de olhar “a partir do outro lado da rua, que começa, e talvez termina, com o específico”, como uma necessidade também parece estar presente no cotidiano do nível de rua do “pedaço” do Paefi estudado. O parêntesis se fecha porque se trata de olhares que vão além das pretensões desta pesquisa.

Voltando ao Creas, o equipamento fica em uma sala ampla, organizada por baias de trabalho coletivas e setorizadas pelos serviços. Um setor agrupa a equipe do Serviço Especializado em Abordagem Social (Seas), que atua no território com atendimento socioassistencial à população em situação de rua, outro reúne a equipe do Serviço de Orientação e Acompanhamento de Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas – Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços Continuada (PSC) e o terceiro com a equipe de técnicas do Paefi, a maior dentre as três. Há dois banheiros nesse espaço coletivo. Entre os setores fica a mesa do apoio administrativo e a sala exclusiva da Coordenação do Creas, sempre aberta e constantemente utilizada para reuniões. Como visto, o equipamento ainda oferta um quarto serviço, o de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias (SPEPDI), que realiza atendimento em domicílio com um profissional cuidador para pessoas com algum grau de dependência. Mas a equipe deste serviço é terceirizada, via convênio com uma organização da sociedade civil, e não fica alocada fisicamente no equipamento. Os técnicos dos serviços trabalham em dois turnos distintos de seis horas: das 8h às 14h e das 12h às 18h. O espaço físico do Creas é uma típica repartição

pública, dividida em “seções”, “departamentos”, cheio de impressões de papéis, assinaturas de documentos, baias e o cafezinho coletivo na copa.

A pessoa responsável pela gestão local⁴⁶ do equipamento faz a coordenação técnica e de pessoal dos quatro serviços, além de “mediar a articulação do equipamento com a PSB nos subterritórios mais vulneráveis”⁴⁷. No Paefi pesquisado, ela tem um papel ativo no arranjo de implementação do serviço (seção 5.4), especialmente ao coordenar a reunião de gestão de casos, quando a técnica relata dados do caso para chegarem, em conjunto, a algum encaminhamento final ou apenas comunicar o seu *status* e obter orientações. Essa reunião é um dos momentos de maior aproximação da gestão local com o nível de rua do Paefi, pois, ainda que tenha o objetivo de “desembolar os casos, ver o que está segurando para seguir”⁴⁸ com a fila de espera, é nela que se debatem coletivamente sobre os problemas e os rumos dos casos acompanhados. Além disso, no dia a dia, o trabalho da coordenação local junto às técnicas do serviço vai desde definir a escala de férias, passando por tirar dúvidas pontuais, por trazer e levar informações e demandas da gestão regional e central do Paefi e por realizar uma reunião semanal com pautas burocráticas, técnicas e, quase sempre, tensas.

Mas a gestão local também tem outros momentos de aproximação com o nível de rua. Não raras vezes, ela é acionada para resolver demandas inesperadas na recepção. Viu-se, por exemplo, a de uma pessoa em situação de rua na portaria pedindo cesta básica, a de um usuário acompanhado pedindo tarifa social. Neste momento, a pessoa responsável pela gestão local conversa com os usuários, chama pelo nome, busca algum encaminhamento possível. Mesmo não atuando dentro de todas as características típicas do conceito clássico de burocracia do nível de rua (LIPSKY, 2019), uma vez que a coordenação do Creas não acompanha diretamente os casos, as famílias e seus casos estão presentes no seu cotidiano de trabalho, além de que parte das decisões tomadas na implementação do Paefi, para o caso estudado, são coproduzidas com a sua participação, como se discutirá ainda nesta tese.

Já o cotidiano de trabalho das técnicas é permeado por rotinas administrativas, relacionadas ao preenchimento de relatórios e registros, mas sobretudo pela rotina ligada aos casos acompanhados. Quando não estão atendendo presencialmente ou por telefone, ou visitando as famílias, elas estão fazendo a “leitura” ou o “levantamento” de casos, checando o

⁴⁶ Para evitar a identificação dos participantes da pesquisa, a pessoa responsável pela coordenação do Creas pesquisado e, por isso, do Paefi, também será referenciada nesta pesquisa como gestão local. O mesmo vale para as pessoas responsáveis pela Direção Regional de Assistência Social (gestão regional) e pela Coordenação Central do Paefi (gestão central).

⁴⁷ Gestão local, NCRotina13.

⁴⁸ Gestão local, NCRotina19.

“mapa das famílias” ou a “planilha de casos”, avaliando o próximo passo a seguir. Ou lendo “e-mails” e preenchendo relatórios. Nestes momentos, a equipe fica em silêncio, quebrado quando o telefone toca (atendimentos telefônicos a usuários são bem comuns) ou para comentar ou conversar pontualmente sobre algum caso. Ou ainda para contar alguma anedota da vida: a gravidez de uma, o casamento da outra, o furto no carro estacionado na rua de cima. O silêncio também é interrompido nos contatos realizados ou nas reuniões remotas com as equipes da rede socioassistencial ou das instâncias de trabalho intersetorial, que fazem parte do arranjo de execução do serviço.

Nas reuniões semanais da equipe com a gestão local, as agentes discutem desafios do trabalho; compartilham dúvidas técnicas e sobre procedimentos; demandam melhores condições para o acompanhamento, como orientações e fluxos, mais servidores na equipe; cobram retornos institucionais; falam sobre os usuários. Os temas do atendimento da demanda espontânea, recentemente implantada no serviço, do adoecimento e da sobrecarga de trabalho e da relação com os órgãos do SGD se repetem com frequência. Trata-se de um espaço de queixa, mas também de construção coletiva do cotidiano do trabalho.

Esse cotidiano de repartição toma um outro significado na sala de atendimento. Ali é que o Paefi é como ele é. Ali é o nível de rua de verdade do Paefi. Nas visitas domiciliares, supõe-se que seja assim também, pelo que se escutou dos relatos sobre essa prática⁴⁹. Não por mera coincidência, o *guichê dos encontros do Paefi* também fica no espaço dos guichês do Cadastro Único, no mesmo andar da recepção ou do *guichê do primeiro encontro*.

Há dois tipos de *guichês dos encontros do Paefi* estudado. O guichê de atendimento a demanda espontânea é menos reservado, fica ao lado da recepção. Os atendimentos são realizados com a porta aberta, são mais rápidos e pontuais. O outro é o guichê de atendimento de casos acompanhados, em salas mais reservadas, com atendimento de porta fechada, podendo expressar a necessidade de vínculo e a referência previstos.

Apesar das diferenças, em ambos os guichês, técnica e usuários se sentam frente a frente e entre elas há uma mesa e um computador, útil para agilizar procedimentos e encaminhamentos e para a tradução de perguntas e orientações. É a mesa que separa o cidadão e o estado (DUBOIS, 2010). Também nos dois guichês a conversa segue um “roteiro geral”, ou melhor, uma estrutura, criando o que a pessoa responsável pela gestão local chama de “saber-fazer”. As perguntas que as técnicas fazem dependem da condição de cada usuário e das respostas que eles

⁴⁹ Não foi possível acompanhar as técnicas em visitas domiciliares para observação por não ter autorização de famílias usuárias.

dão. No guichê de demanda espontânea, são respostas mais diretas mesmo, de acordo com as perguntas, parecendo um guichê típico de “processamento de pessoas” (LIPSKY, 2019). Já no outro, o de atendimento de casos acompanhados, trata-se de outras respostas, em termos do usuário “dar conta” de mudar pensamentos ou comportamentos, o que impõe limites a essa lógica de “processamento em massa” do primeiro guichê. Mas, em geral, nos dois, as perguntas e a escuta são sobre a saúde, a vida familiar e as demandas. Nos dois, as técnicas apresentam possibilidades e encaminhamentos. Nos dois *guichês de encontros do Paefi* é preciso confiança para conversas difíceis, constrangedoras e decisivas.

Dos dois guichês, os usuários geralmente saem com pedaços ou folhas de papel: com datas, endereços e telefones anotados, fichas de encaminhamento e protocolos de agendamento impressos, com o bilhete de tarifa social pelo deslocamento à regional. É direito do usuário sair com as informações anotadas (BRASIL, 2015). E talvez, essas informações sejam o elemento mais concreto que os usuários levam dos atendimentos do Paefi, porque muitas de suas demandas objetivas não estão ali: a consulta ou atendimento psicológico são no posto, o remédio é na farmácia, a comida é no restaurante popular, o benefício é no INSS, a segunda via do documento é na Central UAI, a entrega da papelada do processo é na Defensoria, a regularização do CPF é na Receita, o Bolsa Moradia é na Companhia Urbanizadora.

O papel é o registro e, às vezes, é o que deve ser levado na bolsa ou na carteira a outro equipamento, talvez localizado em outro “subpedaço” ou “pedaço” da cidade, para se conseguir concretizar o direito de verdade. Isso também suscita os desafios “de conectividade” nas áreas vulneráveis, que envolvem problemas complexos e que demandam diferentes serviços (SPINK; BURGOS, 2019), e a “vulnerabilidade institucional” presente na implementação do Suas (SANDIM, 2018; SANDIM; ASSIS, 2019). A cada local onde se leva o “papel” e se reconta a própria história, a condição vulnerável ou a violação sofrida são lembradas, o que pode ter implicações simbólicas para os usuários (PIRES, 2019).

Ainda sobre os “papéis”, além de leva-los após o atendimento, os usuários também trazem consigo maços de papel aos guichês, em especial aos de atendimento de caso acompanhado. Cópias ou originais de documentos, de exames, de protocolos, de laudos de perícia chegam dentro de bolsas e pastas, com o registro e a comprovação de parte de sua passagem pelos serviços e instâncias burocráticas. Ou, para alguns, parte de sua história pessoal com o estado – viu-se uns maços bem grandes! – fica registrada nesses papéis. Eles são utilizados pelos usuários e pelas técnicas durante o atendimento, são parte e ajudam a delimitar um estilo de interação que facilita a comunicação entre eles (capítulo 6). A presença, volume e

variedade da “papelada” da vida cotidiana das organizações de nível de rua também já foi observada em pesquisa sobre o tema (BRODKIN, 2011).

Os relatos resumidos dos atendimentos observados ilustram esse olhar sobre *os dois guichês de encontros* do Paefi.

A técnica inicia o atendimento de demanda espontânea explicando o que é o serviço, pede o documento do usuário, checa no computador e diz que não o encontrou no CadÚnico. Ele diz que está em situação de rua há três meses e que morava no interior do estado. Ela pergunta qual é a sua principal demanda, ao que ele responde que é “emprego” e “cesta básica”. A técnica diz que não tem cesta básica, mas que se ele está em situação de rua, pode oferecer o restaurante popular. Explica o que é o Cadastro e os critérios de inserção e que, se ele tem “renda zero”, terá benefício de transferência de renda. A técnica pergunta se ele tem desejo de voltar para a cidade natal e sobre o contato com a família. Ele responde que não quer voltar e que procura não ter relação, que a avó liga, mas ele não quer contato. A pergunta que segue é: “e a saúde”? Ele diz: “Fisicamente bem, mas não vacinei” (em alusão à vacina de Covid-19). A técnica então propõe: “sabe o que eu penso que poderíamos tentar? O Centro Pop, porque você traz várias questões, o que exige acompanhamento contínuo. Estou te vendo cheio de potencial para você se organizar”. Ela termina o atendimento com três encaminhamentos, materializados nos papéis que o usuário leva: para a vacina no Posto de Saúde; para o Centro Pop; e para o Cadastro Único (NCAAtend7). A técnica retomou o último atendimento da usuária em acompanhamento, relembra que havia pedido requerimento para o Título e regularização eleitoral, e que, como isso está resolvido, conseguiu tirar a declaração de quitação com a justiça eleitoral da usuária. Ao receber o documento impresso da técnica, a usuária se mostra feliz e disse que poderia levar o documento na defensoria, onde tramita um processo de reintegração da guarda de seu filho, informação repassada antes do atendimento ao pesquisador. Ela então orienta que a usuária guarde a declaração e evite de perde-la. Também informa que a situação da usuária na Receita está regularizada, mas que há divergência de dados de RG de distintos estados e, por isso, não consegue acessar o INSS para pedir o BPC. Para resolver isso, a técnica diz: “nós vamos ter de entrar com o protocolo e ligar no 135”. Após uma conversa mais detalhada sobre o tal processo de restituição da guarda, a técnica reforça que ela precisa se organizar e acompanhar o processo na justiça. Seleciona as informações e os papéis que passa para a usuária, ordenando pela data de sua utilização ou colocando um “x” no que ela deve apresentar no atendimento da perícia. Decide reter um dos papéis: “esse, como eu vou te ver antes de você usar, então, não vou te passar hoje”. A técnica ainda orienta sobre o benefício de segurança alimentar da prefeitura, pois a usuária atende aos critérios e encaminha a adesão dela a essa oferta. Repassa ainda tarifa social pelo deslocamento do dia e marca um novo atendimento em 10 dias, entregando um papel com a data anotada para a usuária levar consigo (NCAAtend11).

Peço licença a objetividade (supostamente) necessária para a construção do conhecimento acadêmico pela pesquisa para dizer sobre o “ser afetado”, uma possibilidade real de se deixar afetar pelas situações com o que o pesquisador se depara no tipo de pesquisa etnográfica, que pressupõe a própria percepção dos afetos (GOLDMAN, 2005). Antes, retifica-se que este estudo não foi uma etnografia, mas um estudo de caso profundo com observação e investigação da implementação do Paefi na regional selecionada, com dados de diferentes fontes, conforme já apresentado. Ainda assim, foi impossível escapar do “ser afetado”.

Fui afetado, em primeiro lugar, pelas histórias das famílias, as que escutei das técnicas nas entrevistas e reuniões, as que escutei nos guichês, as que li nos prontuários. As histórias de dor, de violência, de famílias em conflito, de abandono, de solidão me afetaram mais do que as de sucesso e me mostraram que, sem o Paefi e um tanto de outros serviços públicos, não conquistariam dignidade ou tranquilidade. Fui afetado pela admiração ao trabalho das técnicas e da gestão local, que enfrentam condições de trabalho desafiadoras e levam para casa e para o travesseiro as histórias constrangedoras e duras das famílias que acompanham. A técnica que mais se aproximou de mim, e até me contou histórias pessoais, volta e meia também me contava estar sonhando com os casos e acordando ansiosa. E muitas outras técnicas disseram sobre adoecimento. Já eu, repetidamente me questionava sobre os porquês das escolhas delas de trabalhar ali: não pode ser só o incentivo racional da estabilidade do cargo público, não mesmo. Tem algo relacionado a valores, a confiar na possibilidade de transformar pelo acompanhamento. Fui afetado ainda pela potência do encontro entre técnicas e usuários nas salas de atendimento: potente porque cada encontro é um, é imprevisível, é um espaço único de abertura para a transformação por meio da escuta, da conversa, da confiança; potente porque é onde o serviço acontece, porque é onde o Estado chega. Entendi que o nível de rua me afeta e me desperta tanta curiosidade e desejo de descoberta não somente porque é possível conhecer “a política como ela é”, mas pela potência dos encontros com “a realidade como ela é”, que esse nível analítico e concreto de ação necessariamente proporciona.

Em síntese, o olhar etnográfico sobre o cotidiano do Paefi registrou que as técnicas transitam entre dois espaços. O Creas como repartição, onde a rotina administrativa de e-mails e relatórios se mistura com a rotina técnica envolvida nos casos acompanhados, nas conversas informais e nas reuniões semanais, com potencial de construção coletiva, e como espaço para exposição de desafios e queixas das condições de trabalho. O outro espaço são os guichês de atendimento de demanda espontânea e de casos acompanhados, que, não à toa, estão no térreo ou no nível *da* rua. Neles, a cada encontro, as técnicas coproduzem o serviço com os usuários: elas ofertando as possibilidades e eles “dando conta” e aceitando o que podem.

Mas quem são as técnicas que atuam neste cotidiano? Na próxima seção, iniciando a caracterização de como os fatores de influência hipotetizados aparecem no caso, apresenta-se o perfil da equipe de referência do Paefi participante.

5.2 A equipe de referência do serviço pesquisado e suas características

O objetivo desta seção é caracterizar as técnicas do Paefi pesquisado, o que se realiza a partir de duas dimensões, conforme o modelo analítico do estudo: aspectos profissionais e aspectos relacionais. Essa caracterização é importante para a análise da influência de tais fatores na atuação delas, discutida no Capítulo 7.

Como já mencionado, a equipe de referência do Paefi pesquisado é composta por 13 técnicas, das quais 11 participaram da pesquisa. A Figura 6 apresenta dados do perfil pessoal das técnicas, a situação funcional e o tempo de trabalho no serviço.

Figura 6 – Perfil das técnicas entrevistadas



Elaboração própria.

Toda a equipe de referência pesquisada tem mais de 30 anos e uma idade média de 45. Metade delas se declaram brancas e metade, negras (pretas e pardas). A maior parte das técnicas afirmou ter uma renda familiar total acima de R\$ 6.000,00 e a média de cerca de R\$9.000 certamente decorre da soma da renda de outros membros da família, uma vez que o salário médio do cargo ocupado pelas técnicas nível de carreira de 8 anos e pós-graduação é de R\$5.000,00, além de auxílio-refeição ou alimentação⁵⁰. De todo modo, nota-se um perfil socioeconômico de classe média. As servidoras graduadas em serviço social são maioria no grupo, seguidas das formadas em psicologia, além de uma bacharela em direito e de uma licenciada em artes. Além das informações da Figura 6, registra-se que apenas uma técnica não mora na cidade de Belo Horizonte e a maioria vive em bairros próximos da regional.

⁵⁰ O cargo em questão é Analista de Políticas Públicas, com jornada de 30 horas semanais (BELO HORIZONTE, 2022).

5.2.1 Aspectos profissionais das técnicas entrevistadas

Como visto, agentes do nível de rua se percebem como profissionais e sua formação, lógicas, discurso e saber da profissão podem influenciar a sua atuação (LIPSKY, 2019; HUPE; HILL, 2007; EVANS, 2011; HARRITS, 2019a; GOFEN; SELLA; GASSNER, 2019), funcionando como “imperativo” para práticas divergentes (GOFEN, 2013) ou expressando decisões tomadas por um tipo de agência profissional (HARRITS; CECCHINI; 2019).

Nesta pesquisa, os fatores profissionais das técnicas foram operacionalizados com o levantamento de informações, pelas entrevistas, sobre formação e trajetória profissional, as quais supostamente envolvem diferentes lógicas e saberes de atuação. Além da formação superior já apresentada acima, outros quatro aspectos serão descritos: i) sua situação funcional no momento da pesquisa; ii) trajetória prévia ao Paefi; iii) escolha pela atuação no Suas e no Paefi; e, iv) motivação para o trabalho.

Sobre a *situação funcional*: todas as assistentes sociais e psicólogas são servidoras efetivas da Prefeitura de Belo Horizonte. Apenas as técnicas que atuam como orientadora jurídica (advogada) e como arte-educadora são terceirizadas. O tempo de trabalho das 11 técnicas no Paefi varia entre menos de 1 e 8 anos, e o tempo médio é de 4 anos. Assim, estes dados foram agrupados entre as técnicas com menos tempo (até a média de 4 anos) e as com mais tempo (de 4 a 8). As servidoras terceirizadas fazem parte do grupo de agentes com menos tempo de atuação no Paefi (3 anos a advogada e menos de 1 ano a arte-educadora), junto com mais duas assistentes sociais (que têm de 1 a 2 anos de trabalho) e duas psicólogas (4 anos). As outras quatro assistentes e uma psicóloga atuam há mais de 4 anos no serviço, desde que tomaram posse no cargo efetivo, sendo que quatro delas estão há 8 anos e uma há 6. As tabelas 1 e 2 sintetizam essas informações.

Tabela 1 – Situação funcional e formação superior das técnicas pesquisadas

Situação funcional	Formação acadêmica	Nº de técnicas
Servidoras estáveis	assistentes sociais	6
	psicólogas	3
Servidoras terceirizadas	advogada	1
	arte-educadora	1
Total		11

Elaboração própria com base nos dados das entrevistas.

Tabela 2 – Tempo de serviço das técnicas pesquisadas

Tempo de serviço no Paefi	Nº de técnicas
Até 4 anos	6
De 4 a 8 anos	5
Total	11

Elaboração própria com base nos dados das entrevistas.

A idade média da equipe e o *tempo de atuação Paefi* sinalizam, no geral, um perfil profissional experiente, o que se confirma com os dados sobre as experiências prévias ao Paefi. Todas têm especialização lato sensu, uma tem mestrado e outra tem doutorado. No geral, as técnicas já trabalhavam no Suas antes de ingressar no serviço, com duas trajetórias padrão, mas que se cruzam: i) atuação no Suas de municípios do interior de Minas ou da região metropolitana da capital, com destaque para experiências na PSB, na gestão municipal da política e em outros Creas; ii) atuação em outros serviços ou áreas do próprio Suas de Belo Horizonte, como terceirizadas ou após tomar posse no concurso. Além delas, há trajetórias com experiências em outras políticas públicas, como saúde, educação, em organizações sociais de prestação de serviços públicos, bem como mais específicas à formação acadêmica, como psicologia clínica, advocacia e docência em educação básica.

As técnicas entrevistadas atribuem a *escolha pelo Suas* a questões de ordem pessoal e acadêmico-profissional. No pessoal, os motivos estão ligados a questões familiares (ou à valores particulares). Por outro lado, para demais técnicas, trabalhar no Suas foi decorrência das oportunidades da própria formação acadêmica, seja como primeira oportunidade ou ao longo da trajetória. Já a *opção em atuar no Paefi* é explicada pelas técnicas de duas formas: convergir desejos ou crenças pessoais com as profissionais, ou atingir expectativas relacionadas ao trabalho, seja por identificação com o TSF ou com o público do serviço. Apenas uma técnica disse que atuar no Paefi “não foi uma escolha” sua.

Por fim, as motivações atuais para o trabalho no serviço transitam entre valências positivas e negativas. Metade das técnicas são motivadas, afirmam gostar das histórias e dos avanços dos casos, de aplicar o que já aprenderam e também de aprender com o acompanhamento. Mas a outra metade relata desmotivação e cansaço, questionamentos sobre o futuro e abertura para oportunidades. Motivadas ou não, todas as técnicas associam sua disposição a desafios e queixas com as condições de trabalho, tema detalhado na seção sobre fatores organizacionais.

A síntese das trajetórias prévias das técnicas e de suas motivações para atuar no Suas e no Paefi constam no Quadro 10.

Quadro 10 – Síntese dos aspectos profissionais das técnicas

Elementos considerados	Síntese
Trajectoria prévia	No Suas de municípios do interior No Suas da PBH Em outras experiências
Escolha pelo Suas	Pessoal (questões familiares e valores particulares) Profissional (decorrência da formação acadêmica)
Escolha Paefi	ou como uma oportunidade de convergir desejos ou crenças pessoais com as profissionais ou para atender expectativas relacionadas ao trabalho
Motivação	Positiva: pela natureza do trabalho, por trazer sentimentos positivos e possibilidades de aprendizado e aplicação de conhecimentos Negativa: cansaço, abertura a realocação

Elaboração própria com dados das entrevistas.

Sobre o perfil profissional das agentes pesquisadas nota-se: i) a predominância de vínculos estáveis (sendo eles de assistentes sociais e psicólogas), o que é um elemento relevante para a capacidade técnica da burocracia (SÁTYRO; CUNHA; CAMPOS, 2016) e mostra certo enquadramento funcional do serviço às normativas de recursos humanos nacionais (BRASIL, 2006); ii) o tempo de atuação das técnicas no Paefi estudado é variado, com parte delas atuando no serviço desde que tomaram posse na prefeitura (entre 6 e 8 anos) e a outra parte com até 4 anos de atuação; iii) mesmo neste grupo com menos tempo, as trajetórias profissionais prévias ao Paefi também são similares, com experiências profissionais no próprio Suas e em diferentes níveis de proteção social do Suas e de portes de gestão municipal; iv) as técnicas atribuem suas escolhas por trabalhar no Paefi às possibilidades de conectar desejos e expectativas com o trabalho a ser desenvolvido; v) as motivações para trabalhar no serviço variam, com parte das técnicas motivadas e outra, não.

Assim, o que mais parece se distinguir no perfil profissional das técnicas entrevistadas é a profissão, o tempo de trabalho no serviço e a motivação atual. Quando se cruza estes dados, conforme Tabela 3, parece haver uma leve relação entre tempo de serviço e a motivação, pois entre as seis técnicas motivadas, a maioria tem menos tempo de atuação no serviço. Além disso, a desmotivação é proporcionalmente mais presente entre as psicólogas (dois terços) do que entre as assistentes sociais (metade). Já as técnicas das outras profissões, mesmo com vínculos

mais precários, se sentem motivadas para o trabalho no serviço. A influência destes aspectos nas dimensões de atuação das técnicas é tema do capítulo 6. Por ora, descreve-se a seguir sobre os aspectos relacionais das BNR do caso estudado.

Tabela 3 – Relação entre profissão, tempo de serviço e motivação

Profissão	Motivadas			Desmotivadas		
	Tempo de serviço		Totais	Tempo de serviço		Totais
	Até 4 anos	4 a 8 anos		Até 4 anos	4 a 8 anos	
Assistente Social	2	1	3	0	3	3
Psicóloga	0	1	1	2	0	2
Advogada	1	0	1	0	0	0
Artista	1	0	1	0	0	0
Totais	4	2	6	2	3	5

Elaboração própria com dados das entrevistas.

5.2.2 Relações no processo de implementação no Paefi pesquisado

Os aspectos relacionais também são fatores associados à atuação do nível de rua. Trata-se dos múltiplos relacionamentos com distintas direções que os burocratas do nível de rua estabelecem para fazer o seu trabalho (HUPE; HILL, 2007), com seus pares (MAUROLLIS, 2017. SICILIANO, 2017), com a rede de serviços (GALE *et al.*, 2017) e com a gestão direta. Trata-se, também, de seus trânsitos, vínculos associativos e redes sociais (LOTTA, 2015; LOTTA; MARQUES, 2020). A relação dos BNR com as organizações onde atuam é, ao mesmo tempo, de vínculo e de coerção (DUBOIS, 2010).

Na pesquisa, estes fatores foram operacionalizados a partir do levantamento do perfil relacional das técnicas (participação em movimento social, organização profissional e comunitária/religiosa) e de suas relações interorganizacionais, ou seja, inerentes ao contexto de implementação do serviço (com as colegas, com gestores, com o SGD). Essas informações foram mapeadas especialmente pelas entrevistas, mas as observações também permitiram observar a dinâmica das relações.

Observou-se que as técnicas entrevistadas não possuem trajetória ativa de engajamento pessoal em grupos sociais, sendo que seus perfis relacionais individuais são bastante homogêneos. Apenas duas atuam em um mesmo movimento social de combate à violência contra à mulher, dentre as quais uma é vinculada a sua organização profissional de classe por exigência para exercício da profissão. Outra técnica relata já ter sido afiliada à partido político, mas se desligou, e também possui registro na sua entidade de classe. Uma outra técnica diz participar vez ou outra de missas da Igreja Católica. O engajamento em grupo social mais

comum entre as técnicas é a participação no Fórum Regional de Trabalhadores do Suas da Prefeitura de Belo Horizonte, seja como representante formal do Creas ou não (7 das 11 entrevistadas). O Fórum é municipal, mas possui grupos regionais, e é a organização política de defesa dos trabalhadores do Suas da capital, prevista e incentivada pela gestão da política, com atuação participativa no desenho, monitoramento e controle social. Outra técnica relata já ter participado como representante em mesas formais de trabalho, espaços para discutir temas específicos da atuação do Suas na cidade. Assim, como poucas técnicas afirmaram que participam de movimento sociais (2 delas), organizações profissionais (2 delas) e associações comunitárias (nenhuma delas) não é possível afirmar que, no geral, o engajamento pessoal da equipe de referência como um todo em redes e grupos sociais é denso e expressivo.

Trata-se de um perfil relacional distinto do encontrado em pesquisas sobre agentes comunitários de saúde (ACS) (LOTTA, 2015; LOTTA; MARQUES, 2020), o que pode ser explicado porque, diferentemente das técnicas, espera-se que os ACS sejam da comunidade onde atuam e transitem entre ela e as instâncias governamentais. Como esse fator de influência hipotetizado não se mostrou relevante para o perfil das técnicas no caso estudado, ele não será considerado na análise.

Por outro lado, as agentes do Paefi atuam em uma “microrrede de relação múltiplas”⁵¹ (HUPE; HILL; 2007, p. 284, tradução nossa) com suas colegas, com a gestão e com o SGD, o que aponta para certa diversidade de relações internas no contexto de implementação. Inclusive, o trabalho colaborativo está previsto (BRASIL, 2011b; BELO HORIZONTE, 2020a) e torna a implementação no nível de rua necessariamente relacional, como discutido no capítulo anterior. Neste sentido, no fluxo do trabalho das técnicas, foram identificadas seis relações, com distintas intensidades e finalidades e avaliações sobre a contribuição de cada uma delas para a atuação no Paefi. As relações e seus atributos são sintetizados no quadro 11 e descritas na sequência.

⁵¹ Original em inglês.

Quadro 11 – Relações internas ao contexto de execução do Paefi pesquisado

Participantes	Intensidade	Finalidade	Avaliação
Técnicas entre si	Alta (em geral)	Discutir casos e trocar/pedir orientações	Positiva, necessária, pode aperfeiçoar
Com a rede	Muito alta	Obter informações e discutir casos, encaminhar demandas dos casos	Positiva, muito necessária para a solução dos casos, pode aperfeiçoar na capacidade de resposta aos encaminhamentos
Com gestão local	Alta	Discutir dúvidas técnicas e funcionais, deliberar sobre casos, canal de mediação com demais níveis, necessária	Colaborativa, mas tensa em função do nível hierárquico
Com gestão regional	Muito baixa	Não verificado pelos dados	
Com gestão central	Baixa	Receber orientações formais, respaldo institucional	Necessária, pode aperfeiçoar
Com SGD	Baixa	Encaminhar os casos, informar dados sobre eles	Tensa, conflitiva

Elaboração própria.

As *relações das técnicas entre si* são intensas e ocorrem por iniciativa voluntária, ou nos momentos de reunião. É vista como necessária para discutir dúvidas, impasses e possibilidades nos casos acompanhados. Ainda que haja relatos nas entrevistas e tenha sido observado que as técnicas assistentes sociais e psicólogas se relacionem com a Orientadora Jurídica para discutir aspectos legais dos casos e com a Arte-educadora para construir “saídas” para as famílias, ambas avaliam que são pouco demandadas pelas demais. Parte das técnicas apontam desafios concretos para estabelecer relações mais intensas entre si, destacando iniciativas interrompidas, falta de tempo para trabalhar em equipe e a realização solitária do trabalho. A gestão central do serviço corrobora esse entendimento com elas ao associar esse desafio com a persistência da ideia do “meu caso, minha vida”. Não obstante, a percepção geral é de que as relações entre pares são intensas e relevantes para o trabalho no nível de rua.

Outra relação identificada é *com as redes intersetorial e socioassistencial*, que estão previstas nas normativas do serviço como forma de superar o desafio da “incompletude institucional” na oferta dos serviços socioassistenciais (BRASIL, 2016a). As agentes do Paefi se relacionam bastante com essa rede, principalmente por meio de contatos e reuniões com as agentes de rua de outras políticas para obter informações dos usuários, discutir casos, verificar e reforçar encaminhamentos. Equipes da linha de frente de centros de saúde da regional, técnicas da PSB, Seas e do SPEPDI são atores presentes nesse espaço relacional das técnicas.

Há ainda espaços institucionais organizados que fomentam estas relações, como as reuniões do NIR, composto por equipes das políticas de saúde, educação e assistência social para “discussões intersetoriais” de casos, segundo a pessoa responsável pela gestão regional. Uma reunião do NIR foi observada durante o trabalho de campo a convite de uma das técnicas. No encontro estavam presentes, além dela, a gestão local, agentes do Consultório na Rua⁵², do Seas e do Centro de Saúde do território de referência do caso acompanhado. Eles discutiam sobre uma usuária atendida por todos, descrevendo as intervenções que realizaram, os desafios que tiveram e tirando encaminhamentos comuns para seguir adiante. Também há percepções sobre dificuldades na relação com a rede e sobre os limites dela em termos de capacidade de atendimento.

Ainda assim, relacionar-se com a rede parece ser determinante para a atuação das técnicas do Paefi, e, independente da finalidade da relação – levar o caso ao NIR para discutir, obter informações sobre o caso, encaminhar –, essa é a percepção geral das entrevistadas. Não à toa, a rede socioassistencial é parte do arranjo local de execução do serviço no nível de rua e parte das demandas e das possibilidades mais objetivas de intervenção no âmbito do serviço, que passa pelas ofertas de serviços da rede, como uma consulta ou um exame. Os excertos abaixo ilustram as percepções (positivas e negativas) sobre a relação com a rede e sobre a importância dela.

A gente faz discussão de caso, a gente discute com a rede, é bom, uma forma também que a gente tem de conhecer a família. Mas a gente está muito pobre de rede, né!? [...] Algumas famílias têm demanda de atendimento de saúde, mas é isso, está precisando de um psicólogo, mas o centro de saúde está sem psicólogo. Está precisando de neuro, mas o centro de saúde não tem. Está há um ano na fila, esse tipo de demanda que também não está para a assistência (Entrev_Tec.05).

A criança está fora da escola, cadê a vaga na creche? Não tem. Cadê a vaga na escola integrada? É uma luta para você conseguir (Entrev_Tec.06).

A gente tem apoio muito grande, apoio e retorno muito grande do NIR, que é o Núcleo Intersetorial Regional, a gente pauta um caso, quando você precisa de alguma interlocução com a rede, o que a rede está fazendo, até para evitar fazer trabalho, o retrabalho e a gente tem um retorno muito bom (Entrev_Tec.07).

Como já mencionado, *a relação com a pessoa responsável pela gestão local é intensa e tem a finalidade de discutir ou tratar de questões pessoais, funcionais ou técnicas, e de discutir*

⁵² “Equipes de saúde que oferecem cuidados de saúde no próprio espaço da rua”, “junto à população nesta situação” “e fazem ponte entre os usuários e os demais equipamentos da rede intersetorial (saúde, assistência social, educação, cultura, etc.)”. “O serviço possui equipes multiprofissionais que se deslocam por meio de uma van” (BELO HORIZONTE, 2022).

e deliberar sobre os casos nas reuniões de gestão de casos. Para além disso, a pesquisa observou a utilização desta relação como canal para o questionamento, pelas técnicas, de novas diretrizes, para queixas sobre as condições de trabalho ou para pedir regulamentos e fluxos. Um dos questionamentos mais recorrentes se referia à inclusão da demanda espontânea na agenda de atendimento das técnicas, coincidente com o início do trabalho de campo, reforçado em todas as reuniões semanais observadas. Dada sua posição de nível hierárquico imediato, é esperado que, para além de suas finalidades colaborativas, a relação com a gestão local também seja um canal de ligação vertical das técnicas com os outros níveis de coordenação do serviço (regional e central) e vice-versa, o que traz certa tensão para a interação.

Na Figura 5, apresentada no capítulo anterior, constam ainda dois gestores vinculados à cadeia de formulação-implementação do Paefi em Belo Horizonte – gestão regional e central – e que, ao longo do trabalho de campo, se mostraram relevantes para a atuação das técnicas no serviço. Por isso, os representantes foram entrevistados e as relações deles com as agentes são consideradas aqui.

A relação com gestão regional é de baixa intensidade. O papel da pessoa responsável é, além de emitir orientações e eventualmente participar de alguma discussão técnica, tramitar os documentos de inserção e desligamento de casos, o que pode trazer implicações para o trabalho das técnicas, na medida em que uma entrevistada afirma fazer “uma leitura do caso”, a partir das informações constantes, para autorizar a inclusão na fila de espera, bem como para formalizar o desligamento. Neste sentido, sugere-se que esse papel mais formal diminua a importância dessa relação para o acompanhamento mais sistemático dos casos pelas técnicas, impactando a percepção de sobrecarga de trabalho em virtude do impacto de suas decisões no fluxo da fila de demanda por atendimento.

Já a pessoa responsável pela gestão central do Paefi tem a atribuição de disponibilizar, às agentes do serviço, apoio operacional para os fluxos com a rede e o SGD e apoio técnico. É também uma relação de baixa intensidade, e pautada na expectativa, convergente com a atribuição citada, de receber protocolos e fluxos mais objetivos, ou de que se escreva uma “metodologia” de trabalho para o Paefi, ou forneça orientações mais claras sobre o público. De todo modo, a percepção da pessoa responsável e das técnicas é que a relação pode ser aprimorada, sobretudo com o retorno de informações.

Por fim, uma última relação relevante, também prevista nas normativas do Paefi, é *com o Sistema de Garantia de Direitos*, que encaminha casos de pessoas em situação de violação de direitos para o serviço. Sugere-se ser uma relação transversal, isto é, que atravessa a implementação do Paefi no nível de rua, e, por isso, foi bastante citada pelas técnicas nas

entrevistas e foi tema recorrente das reuniões semanais. Do ponto de vista formal, a relação das técnicas com o SGD é intermediada pela gestão regional e por uma diretoria central específica⁵³. Isso pode estar relacionado à percepção geral das técnicas, de que se trata de uma relação de baixa intensidade, “morosa” e burocrática”, sem envolvimento direto na discussão de casos. Não obstante, as agentes devem enviar relatórios ou prestar informações sobre os casos para os órgãos do sistema, muitas vezes esclarecendo o papel do Paefi no acompanhamento. Para elas, isso é uma forma de intervenção em seu trabalho, expressa no que chamam de “judicialização” dos casos, ou de usar o Paefi como um “braço” do judiciário. Isso resulta numa avaliação negativa desta relação, como “difícil”, “conflituosa”, “de cobrança”.

Em síntese, a descrição dos aspectos relacionais das técnicas do Paefi pesquisado considerou, primeiramente, a trajetória e o engajamento pessoal das técnicas em redes e grupos sociais. No conjunto das técnicas entrevistadas, a participação nestes grupos não foi relatada, à exceção de duas que participam de movimento social de enfrentamento à violência doméstica, sendo que uma delas e uma terceira são vinculadas aos seus conselhos profissionais. As técnicas apontaram participações espontâneas no Fórum Regional de Trabalhadores do Suas, mas sem representação institucional ou relatos de envolvimento ativo. Neste sentido, ao menos no caso pesquisado, parecem ter pouca relevância no perfil relacional das técnicas e, com isso, para a sua atuação no serviço.

Além deste fator, as relações interorganizacionais foram caracterizadas, desvelando que a entre pares e com a rede socioassistencial e intersetorial são de maior intensidade, avaliadas positivamente e percebidas como relevantes para a atuação, adicionando uma dimensão coletiva na atuação no nível de rua do serviço, o que também foi observado por Maurollis (2017), Siciliano (2017) e Gale e outros (2017). As técnicas também se relacionam com a gestão local de forma mais recorrente e rotineira para a realização do trabalho, tratando de questões funcionais e técnicas e como canal para comunicar insatisfações e questionamentos aos demais níveis de gestão, trazendo tensões na convivência. Já com a gestão central, a relação é distante e existe uma expectativa de que o seu papel na construção de fluxos e orientações de trabalho seja aperfeiçoado. Com o SGD, a relação também é percebida como distante, pautada pela tramitação de documentos e relatórios sobre os casos, e, ao mesmo tempo, conflitiva, dado certo “tom” de interveniência no trabalho das técnicas, que vai além do escopo socioassistencial.

⁵³ Trata-se da Diretoria de Relação com o Sistema de Garantia de Direitos (DRGD), vinculada à Diretoria de Gestão do Suas.

Tendo conhecido o perfil das técnicas pesquisadas, passa-se para uma descrição geral dos usuários atendidos pelo serviço na próxima seção.

5.3 Visão geral do público do Paefi pesquisado

As características dos usuários também influenciam a atuação do nível de rua (GOFEN; SELLA; GASSNER, 2019), aspecto ainda pouco discutido na literatura e na pesquisa empírica (GUUL; PEDERSEN; PETERSEN, 2019). A condição de classe (HARRITS, 2018), o sexo, os estereótipos associados a suas demandas (MØLLER, 2016) e a motivação e desempenho dos usuários (GUUL; PEDERSEN; PETERSEN, 2019) já foram documentados como atributos que estão associados ao trabalho dos agentes implementadores. Com base na literatura e na análise da categorização oficial do público do Paefi, especialmente a *focalização abrangente* e o tema *da família como problema e solução*, argumentamos que atributos pessoais (faixa de idade e situação de violação de direitos), demandas e necessidades e, especialmente, certos comportamentos dos usuários, como a motivação e um movimento ativo na superação dos problemas, como fatores relevantes para a atuação das técnicas no serviço.

Nesta seção, descreve-se, de forma agregada, o perfil dos usuários do Paefi pesquisado em três características: i) segmento elegível, em alusão a dimensão *quem* da categorização oficial; ii) situações de violação de direitos vivenciadas, em alusão a dimensão *o que* da definição do público; e, iii) forma de inserção no serviço. Para isso, utilizou-se os dados do SIGPS, disponibilizados pela prefeitura, e dos Prontuários de Acompanhamento analisados. Em adição, de forma mais específica, valeu-se de uma caracterização do público a partir de duas usuárias entrevistadas⁵⁴ e de percepções das técnicas sobre os efeitos da pandemia nas condições dos usuários⁵⁵.

O número de famílias inseridas no serviço pesquisado de 2019 a 2021 não variou muito, subindo de 139 no primeiro ano para 161 em 2020 e 170 em 2021. O perfil dos segmentos e das violações sofridas pelo público acompanhado pelo Paefi pesquisado em 2021, conforme dados do SIGPS, é apresentado na Tabela 4⁵⁶.

⁵⁴ Como mencionado, a pesquisa encontrou limitações para entrevistar usuários acompanhados pelo serviço. Algumas técnicas não se dispuseram a mediar o convite para a participação e, as que fizeram, receberam respostas negativas de usuários.

⁵⁵ Como já ressaltado, nesta pesquisa, a pandemia de Covid-19 é abordada de forma oportuna e complementar à análise, neste caso, para ampliar a caracterização dos usuários do Paefi.

⁵⁶ Segundo o setor responsável pelo envio dos dados do SIGPS, o número de famílias inseridas em dado ano não corresponde ao número de pessoas acompanhadas no mesmo ano porque há um *delay* entre o registro da inserção da família no serviço no sistema e o registro de outros dados de acompanhamento, como, por exemplo, a situação de violação de direitos sofrida.

Tabela 4 – Número de famílias acompanhadas pelo Paefi por segmento/condição e violação sofrida, regional Belo Horizonte pesquisada, 2021.

Segmento ou condição (quem)	Violações de direito (o que)*											Totais	
	Grupo violências							Grupo barreiras para a autonomia					
	Violência sexual	Abuso sexual intrafamiliar	Abuso sexual extrafamiliar	Violência psicológica	Violência física	Violência moral	Violência patrimonial	Negligência	Autonegligência	Abandono	Trabalho infanto-juvenil		Situação de rua
Adolescente	1	2	3	3	10			10			1		30 (26,32%)
Criança	1	2	1	2	5			23					34 (29,82%)
Idoso				16	5	1	1	14	5	3		1	46 (40,35%)
Pessoa com deficiência				1	1			2					4 (3,51%)
Total	2	4	4	22	21	1	1	49	5	3	1	1	114 (100%)

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SIGPS.

*Nota: as situações de violação de direitos indicadas na tabela são idênticas as que constam nos relatórios do SIGPS disponibilizados.

A maior parte das pessoas acompanhadas é idosa (46), a maioria por violência psicológica (16) e por negligência (14), há casos de violência física (cinco) e autonegligência (cinco). Crianças e adolescentes vêm na sequência, com 34 e 30 casos, respectivamente. No primeiro segmento, a violação mais presente é a negligência (23 crianças), o que também se repete entre os adolescentes (dez), em paralelo a outros dez casos de violência psicológica. Por fim, quatro casos de pessoas com deficiência estavam em acompanhamento em 2021 na regional, dois por negligência, uma por violência psicológica e uma, física. Os relatórios não continham informações sobre o atendimento a outros segmentos do público elegível pelo Paefi, como mulheres ou pessoas LGBTQIA+. Nota-se ainda que as situações de violação de direitos mais incidentes nos usuários acompanhados são as que provocam barreiras para a autonomia, principalmente a negligência (49 pessoas no total). Os casos de violências também são expressivos, especialmente a psicológica e a física, que somam juntas 43 pessoas acompanhadas.

Esse perfil dos dados do SIGPS se reproduz nos 29 Prontuários analisados, referentes aos casos desligados ao longo de 2021 e disponíveis no arquivo na data de coleta (janeiro 2022), o que indica que eles são uma boa amostra dos casos atendidos pelo Paefi. Estas informações constam na Tabela 5.

Tabela 5 – Número de casos desligados por segmento/condição e motivo da inserção na regional Belo Horizonte pesquisada em 2021.

Segmento ou condição (quem)	Motivo da inserção - violações de direito (o que)*												Totais		
	Grupo violências							Grupo barreiras para a autonomia			Outras situações				
	Exploração sexual	Abuso sexual	Importunação sexual	Violência doméstica	Violência psicológica	Violência física	Violências	Violência patrimonial	Negligência	Autonegligência	Abando-no	Insuficiência familiar		Reintegração familiar	Gestante em vulnerabilidade
Adolescente	1	1			3	2			1						8 -27,60%
Criança			1	1		1			2						5 -17,20%
Idoso					1		1	1	5	1	1	1			11 -37,90%
Pessoa com deficiência												1			1 -3,40%
Mulher			1	1										1	3 -10,30%
Família													1		1 -3,40%
Total	1	1	2	2	4	3	1	1	8	1	1	2	1	1	29 -100%

Elaboração própria com os dados dos Prontuários.

*Nota: as situações de violação de direitos indicadas na tabela são idênticas as que constam nos registros dos Prontuários, tendo sido digitadas no banco de dados na íntegra, como aparecem nos documentos.

Primeiramente, cabe indicar a ocorrência de registros de violações de direitos distintos do conjunto de situações previstas na categorização oficial do público, como autonegligência, insuficiência familiar, reintegração familiar e gestante em vulnerabilidade, sendo as três últimas não enquadradas em nenhum dos quatro agrupamentos das violações presentes nas normas. Como mencionado, isso aponta desafios de convergência entre as orientações mais gerais e os registros administrativos do serviço. Pode se inferir que tais registros evidenciam, de forma mais objetiva, o processo de interpretação operado pelas técnicas na implementação do Paefi. Mesmo que o motivo da inserção venha previamente indicado nos ofícios de inserção do caso, e tenha sido minimamente avaliado pela pessoa responsável pela gestão regional, somente quando a técnica conhece, avalia e acompanha o usuário que sua situação real é interpretada, compreendida e definida, podendo haver problemas que não cabem na lista prévia de critérios de elegibilidade. Em outra perspectiva, é interessante pontuar que outras categorias da dimensão *quem* da classificação do público do Paefi (como mulher e família), ausentes nos relatórios do SIGPS (Tabela 4), foram registradas pelas técnicas nos Prontuários, sobre o que se intui que registros administrativos mais qualitativos podem ser mais ricos no detalhamento de informações sobre os casos acompanhados.

No conjunto de Prontuários, a maioria dos casos são de pessoas idosas (11), seguidos de oito casos de adolescentes e cinco de crianças, três de mulheres, um de pessoa com deficiência (PCD) e um que foi classificado pela técnica como “família”. O grupo das violações relativas aos tipos de violências é o mais presente (15 casos), com destaque para a violência psicológica (quatro casos) e explorações ou abusos de cunho sexual (quatro casos). Outros dez casos ingressarem no Paefi em virtude de situações que impõem barreiras para a autonomia, como negligência (oito), abandono e autonegligência (um cada). A situação dos dois casos de insuficiência familiar parece ter sido interpretada pelas duas técnicas como uma incapacidade involuntária da família de cuidar da pessoa idosa e com deficiência. O caso de reintegração familiar indica um problema de convivência e de readaptação da família em virtude de tramitação de um processo restituição da guarda de filhos que estavam em acolhimento institucional com o pai. Já o caso de uma mulher gestante em situação de vulnerabilidade relata que a violação se deve ao rompimento de vínculos da mãe em fase de puerpério com familiares.

Ainda com dados dos Prontuários, a Tabela 6 traz a distribuição dos 29 casos por órgão encaminhador.

Tabela 6 – Número de casos desligados por órgão encaminhador, regional Belo Horizonte pesquisada, 2021.

Origem do caso	Órgão encaminhador	nº de casos
Órgãos do SGD	Conselho Tutelar	12
	Promotoria de Justiça de Defesa dos direitos das PCD e Idosos	3
	Delegacia Especializada da Mulher	2
Rede intersetorial	Gerência Regional de Assistência Epidemiológica e Regulação - GAERE	4
	Maternidade de hospital municipal	2
Rede socioassistencial	Outra equipe de Paefi	2
	Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias no domicílio – SPEPDI	1
	Cras	1
Outros	Conselho Municipal do Idoso	1
Total		29

Elaboração própria com os dados dos Prontuários.

Nota-se que 17 dos 29 dos Prontuários foram encaminhados por órgãos do SGD, com destaque para o Conselho Tutelar (12 casos). Isso reforça a já mencionada presença destes atores organizacionais no fluxo de trabalho no Paefi. Outros seis casos foram encaminhados por órgãos da rede intersetorial, notadamente da política de saúde. Cinco casos foram enviados ao Paefi por serviços da rede socioassistencial. Já o Conselho Tutelar encaminhou um dos casos do conjunto selecionado. A prevista diversidade dos órgãos encaminhadores de casos para o Paefi refletida nos registros também expressa como a sua implementação ocorre em um contexto necessariamente relacional.

Portanto, o perfil geral dos usuários do Paefi pesquisado (*quem, o que e as formas de ingresso*) aponta o acompanhamento majoritário a idosos, seguidos de crianças e adolescentes, que vivenciam sobretudo os distintos tipos de violências e o problema da negligência, além de uma predominância de casos encaminhados pelo SGD. Há diferenças sutis entre os registros das duas fontes de dados (SIGPS e Prontuários) e deles em relação a definições normativas sobre o público do serviço.

Duas considerações analíticas sobre o perfil identificado são relevantes. Por um lado, a *focalização abrangente* da categorização formal do público do Paefi parece se restringir no processamento real dos casos acompanhados pela equipe estudada. Apesar das variedades de perfis possíveis, o que chega ao nível de rua é um perfil mais restrito de pessoas idosas e infanto-juvenis, vítimas de negligência e violência psicológica e física. Por outro lado, a maior

incidência de casos encaminhados pelos órgãos do SGD pode sinalizar uma redução da dependência estrutural (Dubois, 1999) dos usuários do Paefi, pois a determinação do serviço como uma medida protetiva por esses órgãos, somada ao “tom” intervencionista da relação com as técnicas, podem constranger a discricionariedade na seleção das famílias, muito embora, tal como se discute no Capítulo 6, vários casos encaminhados chegam com informações insuficientes, exigindo, segundo as agentes, uma reavaliação da leitura do SGD sobre as condições de violação da família encaminhada. Essas considerações podem ser exploradas em debates e estudos futuros sobre a atuação de BNR dos serviços com focalização ampla e entrada via encaminhamento de órgãos do SGD.

O perfil das duas usuárias entrevistadas confirma algumas das evidências apresentadas, mas, em adição, situa outras características, como demandas e percepções sobre o serviço e sobre os efeitos da pandemia em suas condições. Ambas são mulheres, moram em Belo Horizonte, uma tem 52 anos e a outra, 35, as duas inseridas por terem sido denunciadas no Conselho Tutelar por negligência com os filhos. A usuária 1 demanda uma série de regularizações documentais em distintos órgãos públicos para a solicitação de entrada no Benefício de Prestação Continuada (BPC), além de esperar o julgamento do processo de destituição da guarda do filho, que está acolhido em uma instituição para crianças vinculada ao Suas da PBH. A usuária 2 traz demandas relativas a renda e emprego, e aponta se incomodar com a denúncia, pois teme perder a guarda do filho, e que “preferia que o serviço não fosse formal, obrigatório”, porque é “muita exposição”. Ambas avaliam positivamente o trabalho das técnicas que as acompanham: uma diz que a técnica “vai conversando e resolvendo uma coisa de cada vez” e que “o serviço que ela faz ajuda tanto”; a outra diz que o serviço “trouxe pouco mais de estabilidade emocional, acolhimento, pois estava em meio a um tiroteio, sem saber o que fazer e aí veio um abraço”.

O fato destas duas usuárias ingressarem no Paefi denunciadas por negligência com os filhos evidencia a dinâmica prática da diretriz da “matricialidade sociofamiliar” do desenho do Paefi. Se, por um lado, a atenção deve ser dada às crianças para superarem a violação sofrida, por outro, as mães também são atendidas, porque delas se espera comportamentos que levem a solução para o problema que elas mesmas supostamente possam ter causado. Em ambos os casos, o possível membro violado, foco da intervenção, é o filho, mas a relação de referência estabelecida no serviço é entre a técnica e a mãe, e é nessa relação que o acompanhamento apostará para levar a proteção da criança negligenciada. Isso é particularmente importante para a construção social do público no nível de rua, pois a identidade do usuário pode transitar entre ser o violador (o problema) e ser o protetivo (a solução), como se discutirá no próximo capítulo.

A pandemia de Covid-19 trouxe implicações na situação dos usuários. Na percepção das técnicas, o contexto pandêmico acirrou os seus problemas, pois o isolamento das famílias e das crianças em ensino remoto acirrou os conflitos familiares e as violações sofridas. Além disso, o acesso aos serviços foi dificultado em virtude da exclusão digital vivenciada pelos usuários, agravando as suas condições, especialmente os “mais velhos”. Por outro lado, houve melhora pontual na situação socioeconômica com a concessão de auxílios emergenciais, mas o fim do benefício, condizente com o momento do trabalho de campo, aumentou a insegurança das famílias.

Tendo caracterizado o perfil dos usuários, segue-se para a descrição de fatores do contexto organizacional de implementação do Paefi pesquisado hipotetizados como possíveis influências na atuação das técnicas.

5.4 Aspectos organizacionais do Paefi pesquisado

Aspectos organizacionais também são fatores de influência da atuação no nível de rua (GOFEN; SELLA; GASSNER, 2019). A ambiguidade, contradições ou existência de muitas regras (LIPSKY, 2019; HUPE; HILL, 2007; HARRITS; MØLLER, 2014; EVANS, 2012); as incertezas informacionais (RAAPHORST, 2018), a insuficiência de recursos (HUPE; BUFFAT, 2014; THOMANN, 2015) e as condições de trabalho (LIPSKY, 2019; BRODKIN, 2011) são elementos considerados, bem como os arranjos locais de execução (GOFEN; SELLA; GASNER, 2019) e os incentivos e estratégias gerenciais (MAY; WINTER, 2009).

Apesar da pesquisa considerar um único Creas, inviabilizando a comparação entre diferentes contextos organizacionais, foi possível observar que a atuação das técnicas é afetada por alguns elementos do contexto organizacional de implementação do Paefi pesquisado. Por isso, nesta seção, caracteriza-se esse contexto, a partir da descrição das condições de trabalho e do fluxo do arranjo local de implementação do serviço, utilizando dados das entrevistas e observações do trabalho de campo.

5.4.1 Condições de trabalho no nível de rua do Paefi

Os principais aspectos das condições de trabalho em que as técnicas pesquisadas operam e que afetam a sua atuação são: i) documentos e materiais de orientação; ii) capacitação; iii) fluxos de atuação intersetorial e em rede; iv) recursos; v) respaldo institucional; e, vi) solidão e

sobrecarga. De forma complementar, percepções sobre a adoção do regime de teletrabalho imposto pela pandemia de Covid-19 também são consideradas.

A *legislação e documentos orientadores* do serviço, especialmente a Tipificação dos serviços (BRASIL, 2014), o Caderno de Orientações para o Creas da PBH (BELO HORIZONTE, 2020a) e estatutos e leis, são conhecidos pelas técnicas e orientam a atuação no serviço, embora reconheçam a necessidade de aperfeiçoá-los. Apesar da existência de um Plano Municipal de Capacitação para os trabalhadores do Suas de Belo Horizonte, as agentes de rua, no caso pesquisado, queixam-se da *insuficiência da capacitação*, particularmente para atendimentos específicos, como violência doméstica e população de rua. Além disso, queixam-se de “falta de tempo” para formação em função da carga de trabalho.

As entrevistas indicam ainda que as profissionais demandam mais regulação e padronização de suas práticas, particularmente com melhor definição dos *fluxos do trabalho*, temas recorrentes nas reuniões. Os fluxos do trabalho são vistos como recurso para conduzir o acompanhamento, para clarear o que devem fazer, e o processo de envio de documentos para a rede e o SGD e para receber e atender a população de rua na demanda espontânea. As técnicas também consideram atuar em condições de insuficiência de *recursos*, como computador, celular, um espaço de trabalho com menos barulho, além de pessoal administrativo. Além disso, a expressão “retaguarda” é usada recorrentemente por algumas técnicas em alusão a distintos recursos que convergem na ideia de *respaldo institucional* para lidar com o SGD ou para atuar nos casos com supervisão técnica por profissional externo e especializado, prática descontinuada no Paefi de Belo Horizonte.

No geral, são três desafios que afetam a satisfação das agentes de rua com o trabalho no Paefi: *solidão, sobrecarga* e, como consequência dela, *adoecimento*. Muito embora as relações com as colegas e com a rede façam parte da atuação no nível de rua do Paefi, o que prevê conversas, contatos, reuniões e discussões sobre as famílias e os casos, algumas delas apontam realizar o trabalho de forma solitária. Confirmando a literatura referenciada (LIPSKY, 2019; HUPE; HILL, 2007; BRODKIN, 2011), as técnicas avaliam estar sobrecarregadas, o que associam ao volume de casos atendidos, às atividades de planejamento e gestão, à crescente demanda (personificada na extensa fila de espera dos casos e na ausência ou insuficiência de fluxos), à inclusão recente do atendimento à demanda espontânea no escopo de trabalho. A sobrecarga, também percebida pelos diferentes gestores, afeta o tempo para o acompanhamento das famílias e também a saúde, trazendo angústia, cansaço e adoecimento, além de dificultar o aprimoramento profissional das técnicas. Algumas falas a seguir ilustram esses desafios.

[...] mas a equipe consegue se reunir pra resolver muitas questões, é tudo muito corrido, a gente é muito solitário nos casos, isso vem acontecendo muito. Então, na verdade, você é técnico sozinho com o caso (Entrev_Tec.06).

[...] porque 28 famílias pra gente acompanhar da forma como a gente pensa e gostaria que fosse, e é o recomendado, a gente não dá conta da grande demanda que a gente tem (Entrev_Tec.04).

[...] me sinto sobrecarregada, o caso entra e demoro seis meses para ver o usuário, perdemos a identidade do Paefi, temos um público específico, o público que é encaminhado para cá é sem filtro (Entrev_Tec.09).

[...] eu gosto de trabalhar com as famílias, é só a forma que é conduzido o trabalho que é adoecedor, é 28 casos para trabalhar. A gente faz um trabalho intenso internamente para não adoecer (Entrev_Tec.07).

O *regime de teletrabalho* imposto pela pandemia de Covid-19 também afetou as condições de trabalho das técnicas⁵⁷. As normativas, ferramentas e protocolos de teletrabalho foram sendo criados pelos gestores ao longo do período pandêmico e os desafios relatados acima se intensificaram, especialmente a sobrecarga de trabalho⁵⁸.

Em síntese, as técnicas do Paefi lidam com condições de trabalho típicas do nível de rua (LIPSKY, 2019). Apontam insuficiência de alguns recursos materiais e de infraestrutura, de uma “metodologia” para o Paefi, de capacitações com mais regularidade e focos temáticos específicos, fluxos de trabalho mais claros nas relações com a rede e o SGD e específicos para cada público do serviço. Para as técnicas, as condições de trabalho trazem desafios que afetam a satisfação com a atuação no Paefi, especialmente a sobrecarga. Por trás das capacitações e dos fluxos requeridos pelas técnicas, parece estar a expectativa de superar dúvidas práticas e tensões relacionais que geram sobrecarga de trabalho: a elegibilidade de casos inseridos no Paefi e alguns encaminhamentos específicos, notadamente de casos inseridos pelo SGD e de situações de violência doméstica. Ao menos para estas questões, as técnicas parecem esperar mais controle e uniformização.

Esse contexto se soma às ambiguidades previstas na natureza do Paefi, discutidas no capítulo anterior, e certamente leva tanto à necessidade de simplificações e escolhas para dar

⁵⁷ O início do trabalho de campo da pesquisa coincidiu com o retorno às atividades presenciais em tempo integral e, neste momento, as preocupações da retomada do atendimento no Creas giravam em torno do cumprimento dos protocolos sanitários de prevenção (uso de máscaras nos espaços coletivos, uso compartilhado da copa) e da possibilidade de conciliar o trabalho remoto com o presencial para os casos de técnicas com filhos em idade escolar, cujas aulas presenciais ainda não haviam retornado (NCREuSem1). Com o passar do tempo, estas questões deixaram de ser pauta das reuniões e a rotina de trabalho pareceu se adaptar a um modelo quase 100% presencial, à exceção de treinamentos e capacitações remotas, que poderiam ser realizadas em teletrabalho, e algumas reuniões de rede, como a do NIR, e as semanais, para participação de técnicas em ajustamento funcional e gravidez, ainda resguardadas pelo regime remoto, em orientação da Prefeitura Municipal.

⁵⁸ As duas situações também foram encontradas por Gofen e Lotta (2021) em coletânea de estudos sobre os impactos da pandemia no nível de rua em vários países.

conta de realização o trabalho, quanto à criação de mecanismos de enfrentamento, o que se apresenta no Capítulo 6. Por ora, as dúvidas práticas e tensões relacionais das condições de trabalho remetem a outro aspecto organizacional do nível de rua do Paefi: *o arranjo local de execução do serviço*, discutido a seguir.

5.4.2 A cadeia de implementação do Paefi pesquisado

Como visto, uma das formas de acesso ao Paefi é pelo encaminhamento de casos via SGD, rede socioassistencial e rede intersetorial⁵⁹. Desta forma de encaminhamento deriva um arranjo local de implementação do serviço, que prevê um fluxo de atividades ou uma cadeia de ações interrelacionadas e sequenciais que estabelecem o processo de inserção, acompanhamento e desligamento dos casos. A dinâmica desse fluxo remete a uma lógica circular, já que o seu ponto de início e de fim é o mesmo: a pessoa responsável pela gestão regional tramita a documentação de inserção e de desligamento do caso. Essa cadeia tem implicações contundentes para a atuação das técnicas e depende de fluxos e protocolos (considerados ainda insuficientes), da atuação ativa das técnicas na articulação da rede e de comportamentos da família acompanhada.

A dinâmica do arranjo local de implementação possui quatro momentos distintos: i) inserção do caso na fila de espera; ii) destinação do caso para uma técnica; iii) acompanhamento do caso; e, iv) desligamento do caso. Os casos são inseridos na *fila de espera* (momento 1) após a documentação formal (ofício, notificação) ser recebida e avaliada pela pessoa responsável pela gestão regional, mediadora da comunicação e articuladora dos casos com os órgãos encaminhadores. Na fila, a *destinação para as técnicas* ocorre durante as reuniões semanais da equipe do Serviço, processo aparentemente simples, cujos critérios principais são a sub-regional onde a família inserida reside e a disponibilidade de vagas das técnicas de referência que atendem casos destas áreas. Em várias das reuniões foi possível observar a realização desse *segundo momento* da cadeia. Uma vez com as técnicas, o caso passa a ser *acompanhado* (*momento 3*), que é a principal prática da atuação. Elas conduzem um conjunto variado de

⁵⁹ Os casos também chegam por demanda espontânea, recentemente implantada na rotina das técnicas do Paefi, que também deriva de um arranjo de implementação, mais ágil e com participação da recepção da regional, como descrito no relato etnográfico. Por ser recente, as implicações deste arranjo para a atuação das técnicas se pautam ainda por dúvidas sobre procedimentos e fluxos de trabalho, e por trazer mais carga de trabalho. Embora seja uma prática de interação direta com os usuários e venha fazendo parte da rotina, a operação deste arranjo parece exigir um pouco menos de esforço interpretativo das técnicas e uma interação mais pontual, típica do “processamento em massa” (LIPSKY, 2019). Por isso, ele é menos relevante em termos analíticos para os objetivos deste estudo.

práticas disponíveis com a família, interagindo constantemente e realizando articulações e mediações com a rede socioassistencial para atender a demandas específicas. Em alguns casos, precisam se relacionar com os órgãos do SGD para prestar informações sobre o caso, ainda que esse papel seja da gestão regional. O *último momento* da cadeia é o do *desligamento dos casos*, quando, nas reuniões de gestão de casos com a coordenação local, se delibera sobre a desvinculação do Paefi. Geralmente, para desligar, as técnicas retomam o que fizeram, interpretam o desempenho da família ao longo do tempo, avaliam as demandas ainda presentes e as possibilidades de atendê-las, criando argumentos para justificar o desligamento e definir ou não por algum encaminhamento.

Segundo as técnicas entrevistadas, a dinâmica da cadeia possui pontos de desajustes, e os mais relevantes para a atuação são:

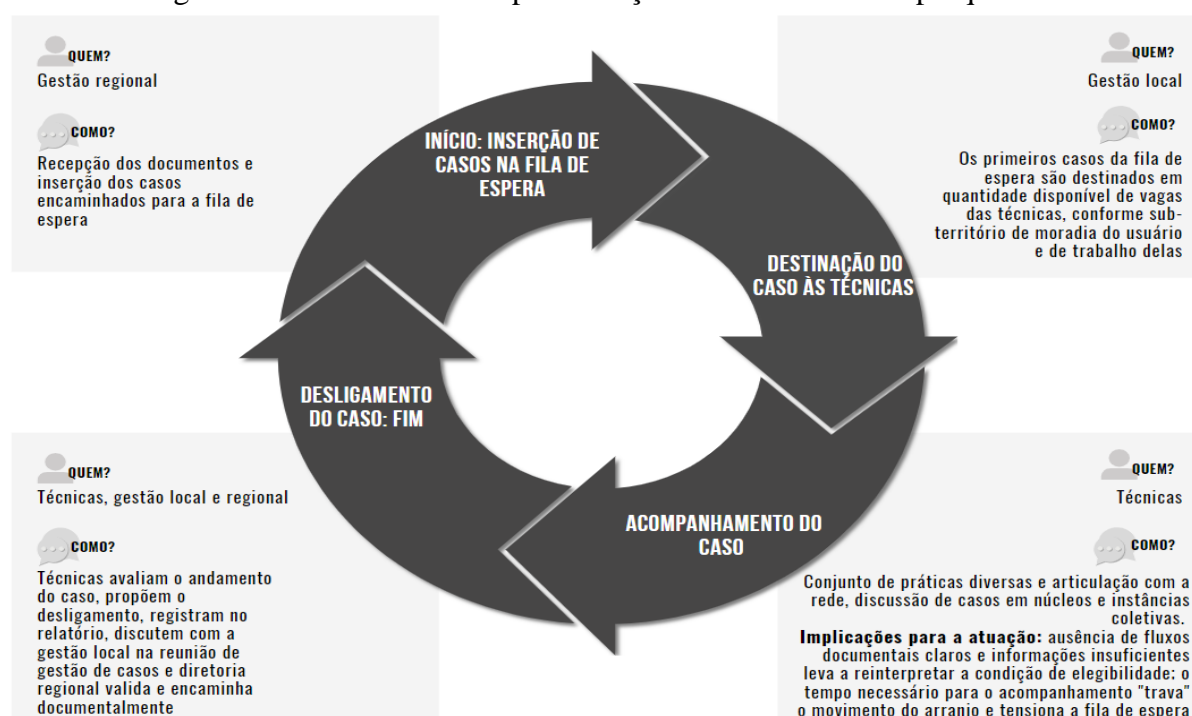
- muito embora, no plano normativo, as informações dos documentos de inserção dos casos devam reunir informações detalhadas sobre a realidade da família para pautar o acompanhamento, alguns casos chegam com informações insuficientes, incompletas, superficiais ou usam linguagem jurídica de difícil compreensão;
- o tempo de acompanhamento dos casos é um elemento importante para a dinâmica do fluxo de implementação, e depende das mudanças na condição da família usuária e das possibilidades de intervenção disponíveis. A percepção sobre o tempo mínimo (três, quatro, seis meses), médio (um ou dois anos) ou máximo (quatro, cinco, seis anos) de acompanhamento varia muito entre as técnicas entrevistadas, mas elas concordam que casos mais “complexos” em termos da violação de direitos ficam mais tempo em acompanhamento e quando há a superação da situação o caso é mais rápido⁶⁰;
- a necessidade de tempo para casos mais “complexos” gera pressões para a gestão local, que administra semanalmente uma fila de espera maior do que as “vagas” disponíveis, para as técnicas, que atuam sempre no limite máximo do número de casos, bem como para os usuários, já que sua condição de entrada e possibilidades de superá-la estão bastante relacionadas com o tempo e o desenrolar do acompanhamento;
- a participação da rede socioassistencial, prevista nas normativas, é bastante relevante para a dinâmica do arranjo e para a efetivação dos resultados do

⁶⁰ Entre os 29 casos cujos Prontuários foram analisados, 19 foram acompanhados por mais um ano e dez por até um ano.

serviço, posto que parte das demandas dos usuários acompanhados requer a articulação com uma grande quantidade de serviços públicos, como saúde, educação, socioassistenciais, segurança alimentar, habitacional e de transporte, que apareceram nos dados. Os 19 serviços e benefícios identificados constam do Apêndice H.

A Figura 7 descreve visualmente a cadeia local de implementação do Paefi, válida para a regional pesquisada, a partir da porta de entrada de casos encaminhados.

Figura 7 – Fluxo local de implementação do Paefi no Creas pesquisado



Elaboração própria.

Observa-se uma arquitetura cíclica, em que o caso entra e sai pela gestão regional de assistência social sob a qual o Creas, como equipamento, e o Paefi, como serviço, estão vinculados. A dinâmica cíclica e o fluxo aparentemente orgânico podem ofuscar a complexidade dos pontos de conexão entre os momentos e os diversos participantes (SGD, gestão regional e local, técnicas, rede, usuários). Além disso, ainda que estejam claramente previstos nas normativas, há questões reais e práticas na construção de fluxos e protocolos integrados de trabalho para costurar esses pontos. Esses desafios trazem implicações igualmente reais e pragmáticas para a atuação das técnicas do Paefi estudado. A ausência de informações no documento de inserção exige a reavaliação, pelas técnicas, da elegibilidade da família. O tempo necessário ao acompanhamento e a carga de casos acompanhados travam o

movimento da fila de espera, trazendo pressões gerenciais e técnicas para a implementação do serviço. Já a necessidade de participação da rede para atender as demandas das famílias adiciona uma dimensão coletiva e relacional na atuação das agentes.

Portanto, diante de um contexto organizacional caracterizado por um trabalho complexo, pela sobrecarga de demandas, por recursos considerados insuficientes, pela escassez de alguma regulação de fluxos e por um arranjo local de implementação que prevê a participação de um conjunto de atores e de dinâmicas relacionais para o caso entrar e sair do serviço, supõe-se que as técnicas do Paefi façam interpretações e realizem decisões discricionárias para conseguir lidar com as pressões e as circunstâncias percebidas como incertas e inadequadas, o que se discute adiante.

5.5 Nota conclusiva

Neste capítulo, caracterizou-se o caso pesquisado, descrevendo os aspectos profissionais e relacionais das técnicas entrevistadas, as características dos usuários e do contexto organizacional de implementação do serviço, considerados como possíveis fatores que influenciam a atuação das agentes do Paefi. Observou-se um perfil profissional homogêneo em termos de trajetória prévia ao Paefi e com variações sutis no tempo de atuação e na motivação para trabalhar no serviço. Assistentes sociais e psicólogas são as profissões predominantes, seguindo as orientações normativas. As técnicas não apresentam engajamento pessoal denso e expressivo em redes e grupos sociais, mas suas relações interorganizacionais (entre pares e com a rede) são bastante intensas e avaliadas como necessárias para a atuação no Paefi. De modo geral, os usuários atendidos pelo Paefi pesquisado são idosos, crianças e adolescentes, em sua maioria encaminhados por órgãos do SGD, em situação de violências ou de negligência. Ademais, identificou-se conflitos típicos das condições de trabalho dos BNR, como a insuficiência de recursos materiais, treinamentos e fluxos, que trazem dúvidas para atuação no nível de rua, sobrecarga e adoecimento. Por fim, o movimento em cadeia do arranjo local de execução de casos encaminhados pela rede supõe quatro momentos (inserção, destinação para técnicas, acompanhamento sistemático e desligamento), com dinâmicas de funcionamento e de participantes específicos a cada um deles.

Tendo caracterizado o caso, no próximo capítulo, o coração desta tese, apresenta-se os achados sobre as três dimensões da atuação das técnicas do Paefi pesquisado: as práticas realizadas, os estilos de interação mobilizados e os esquemas de categorização social do público construídos no nível de rua.

6 A ATUAÇÃO DAS TÉCNICAS DO PAEFI: práticas aderentes às normas, interações diversas e esquemas de categorização comportamentais

Já se definiu nesta tese o conceito de atuação dos BNR adotado na pesquisa, subdividido, para fins heurísticos, em três dimensões interligadas: práticas, estilos de interação e esquemas de categorização social do público. O conceito foi proposto considerando argumentos estabelecidos pela literatura revisada, especialmente o que situa a centralidade das tarefas alocativas e morais realizadas por estes agentes: distribuir benefícios, atenção e tratamento público de qualidade e julgar os usuários de carne e osso com quem eles interagem em contextos estruturados para processar demandas, quase sempre maiores que as ofertas, sendo este só um dos conflitos típicos de suas condições de trabalho. Tarefas alocativas e morais são exercidas com discricionariedade e expressam a agência dos BNR, o que pode tanto transformar as políticas públicas, quanto tornar a análise das decisões tomadas e ações construídas e adaptadas pelos BNR potencialmente relevantes – e interessantes – para a compreensão do *policy process*.

Também se viu que a análise da atuação das técnicas, a partir destas dimensões, converge com o raciocínio que Hoff (2013) usa em sua taxonomia de práticas de implementação, observando a ocorrência de práticas “duras” (normatizadas e prescritas) e “leves” (relacionais) no atendimento médico domiciliar americano. Nunes e Lotta (2019) também se inspiraram no autor ao realizar essa análise “tripartida” da atuação de ACS. No *framework*, as práticas (previstas e realizadas) são do tipo “duro” e os estilos e esquemas de categorização são do tipo “leve”.

A atuação das técnicas do Paefi pesquisado é o tema deste capítulo, que tem o objetivo de descrever e de analisar como agem, de que forma interagem, como reconstroem o público nas situações reais da implementação. O capítulo se estrutura em quatro seções. As três primeiras são dedicadas à análise de cada dimensão da atuação considerada, organizadas em partes específicas, conforme os resultados das análises e com a sumarização das conclusões pertinentes. A quarta seção traz considerações que amarram a análise “tripartida” da atuação das técnicas do Paefi pesquisado.

6.1 As práticas no nível de rua: o que e como se implementa o Paefi?

As práticas dos agentes implementadores são as formas regulares de se fazer o trabalho, por meio de rotinas criadas para driblar os conflitos e as condições de trabalho (LIPSKY, 2019). Possuem uma dimensão normativa, que aqui se chama de *práticas previstas*, aquelas definidas nas orientações como atividades e rotinas de trabalho das técnicas do serviço e cuja natureza

estrutura a “discrecionariiedade enquanto espaço para ação” (LOTTA; SANTIAGO, 2017). As práticas previstas do Paefi foram agrupadas em quatro categorias amplas e em 25 *subpráticas de interação direta com o usuário*, associadas ao eixo de atenção especializada do trabalho social com famílias (Quadro 9). Elas especificam uma lista de atividades para realizar os atendimentos socioassistenciais individuais (mais pontuais, como os de demanda espontânea), coletivos (como oficinas de arte-educação) e os acompanhamentos das famílias encaminhadas (visitas, atendimentos continuados remotos e presenciais, encaminhamentos, orientações etc.), e as práticas de acolhida, comuns as demais, com a realização de uma escuta qualificada e de uma avaliação interdisciplinar da família. Além destas práticas de interação direta com os usuários, há a previsão de práticas de articulação com a rede e de planejamento e gestão, como as reuniões de condução de casos, registro, relatórios e alimentação do SIGPS (BRASIL, 2011b; BELO HORIZONTE, 2020a).

As práticas dos agentes implementadores também possuem uma dimensão aqui chamada de *real*, aquelas concretamente realizadas pelos BNR na implementação do serviço, seja aderindo às práticas previstas, seja adaptando-as ou criando outras dentro do espaço deixado pelas regras ou além dele, isto é, exercendo a “discrecionariiedade enquanto ação” (LOTTA; SANTIAGO, 2017). Elas são criadas como forma de simplificar o trabalho, reduzir a carga, construir a condição social dos usuários.

Apesar da normatização do trabalho social com famílias no Paefi ser fundamentada nos princípios teóricos-metodológicos e operativos da PNAS e ter algum nível de conceituação e passo a passo nos textos, argumentou-se que há espaço de discrecionariiedade no serviço por duas razões. Primeiro, porque com tantas opções de atividades e muitos casos, as técnicas devem escolher o que fazer dentro da lista. Segundo, porque observou-se uma natureza de baixa programabilidade do TSF, já que grande parte do que se faz depende da adesão e de mudanças de comportamento dos usuários, trazendo limites práticos para se rotinizar ou se “processar em massa” o acompanhamento, sendo necessário julgamentos para avaliar a adesão e os comportamentos. Além disso, viu-se que o contexto de implementação e as condições de trabalho, especialmente de recursos e fluxos, são percebidos como insuficientes e a sobrecarga de demandas é evidente, apontando incertezas reais para a atuação das técnicas.

Tudo isso para retomar dois argumentos de saída desta análise: i) espera-se que as técnicas sigam as práticas previstas, mas também utilizem o espaço de discrecionariiedade deixado pela extensa normatização e pela natureza do TSF; e, ii) espera-se que as técnicas realizem práticas divergentes das previstas, exercendo discrecionariiedade.

A codificação das práticas nas entrevistas e notas de campo sistematizadas no ATLAS.ti tomou como referência a lista de *subpráticas* previstas do Paefi (Quadro 9), e, em um primeiro nível de codificação, realizou a marcação de todas as atividades que foram mencionadas ou relatadas pelos entrevistados, buscando verbos ou substantivos que as denotassem, bem como, em codificação aberta, identificando verbos e substantivos que expressassem outras atividades fora da lista. No segundo nível, os códigos iniciais das práticas foram agrupados tendo em vista as quatro grandes categorias de práticas de “atenção especializada” e de outros eixos do TSF identificados nas normativas. Por fim, o terceiro agrupamento considerou as categorias conceituais *práticas de interação direta* e *práticas de interação indireta* com os usuários. A partir daí, passou-se à leitura e identificação da ocorrência e dos padrões emergentes nas citações codificadas. Já nos Prontuários de casos desligados, as práticas registradas pelas técnicas foram identificadas e classificadas segundo os códigos e categorias citados.

A seção se organiza em três partes: i) análise da ocorrência das práticas previstas (aderência às normas); ii) a descrição das práticas priorizadas e adaptadas dentro do previsto; e, iii) análise das práticas não previstas identificadas na pesquisa.

6.1.1 A ocorrência das práticas previstas na implementação e a aderência às orientações

A implementação do Paefi pesquisado é bastante convergente com as normativas orientadoras. Das 25 subpráticas previstas para a realização no Paefi, apenas oito não foram mencionadas nas entrevistas com as técnicas, observadas no trabalho de campo e registradas nos Prontuários. A lista destas atividades⁶¹ consta no Quadro 12, que mostra também que todas as subpráticas de atendimentos e acompanhamentos socioassistenciais foram identificadas na pesquisa e que as atividades coletivas são, proporcionalmente, as menos realizadas na rotina do nível de rua do Paefi. Assim, técnicas parecem aderir, em grande medida, a lista de atividades disponível para sua atuação.

⁶¹ A palavra atividade será utilizada de forma intercambiável com a expressão práticas e subpráticas para evitar a repetição excessiva dos termos.

Quadro 12 - Subpráticas previstas, mas não identificadas na pesquisa empírica

Eixo norteador e específico do TSF da PSE	Práticas previstas	Subpráticas não identificadas
ATENÇÃO ESPECIALIZADA	ACOLHIDA INICIAL	<ul style="list-style-type: none"> • avaliação interdisciplinar inicial • acolhida coletiva
	ATENDIMENTOS SOCIOASSISTENCIAIS	Todas foram identificadas
	ACOMPANHAMENTOS SOCIOASSISTENCIAIS	Todas foram identificadas
	ATIVIDADES COLETIVAS (EM GRUPOS E COMUNITÁRIAS)	<ul style="list-style-type: none"> • palestras • eventos comunitários • campanhas • atividades de socioeducação • atividades de mobilização • atividades de sensibilização

Elaboração própria com os dados da pesquisa.

Mais importantes do que as práticas não identificadas, são o que e como as técnicas fazem o trabalho o nível de rua. A *acolhida* funciona como etapa inicial de qualquer atendimento realizado. Se são nos primeiros encontros ou nos de demanda espontânea, elas explicam o serviço e fazem perguntas sobre o perfil da família (*acolhida inicial*), se são casos acompanhados há mais tempo, é perguntado sobre o estado do usuário e retomado o atendimento anterior (*acolhida como postura*). As *subpráticas* de *atendimentos socioassistenciais* também são incidentes no material da pesquisa, até mesmo porque coincidem bastante com as de *acompanhamento*. Mas observou-se, como já mencionado, que os atendimentos pontuais tomaram conta da pauta do trabalho das técnicas do Paefi com a inclusão, durante a realização da pesquisa, da *demanda espontânea* no quadro de ofertas do serviço, que levou a um constante questionamento pelas técnicas. Nos três atendimentos de demanda espontânea observados, viu-se mais uma atuação de “processamento em massa”, com vínculo mais instantâneo e resoluções mais pontuais e objetivas – Restaurante Popular, Cadastro Único, auxílios emergenciais, Tarifa Social. De todo modo, a potencialidade em si do encontro provocado neste atendimento pode abrir portas para a inclusão em serviços de acompanhamento, e essa parece ser a sua finalidade principal, conforme normativa (BELO HORIZONTE, 2020a).

Indo ao que interessa, todas as subpráticas de *acompanhamento* foram identificadas na pesquisa como presentes na atuação das técnicas. É de se esperar que seja a prática central na rotina das técnicas, já que abarca grande parte das atividades, além do que o caráter especializado do Paefi reside justamente na articulação de um conjunto de intervenções continuadas junto às famílias para lidar com as situações complexas de violação de direitos.

Dada essa centralidade do acompanhamento, a análise se focou nas atividades derivadas dela. O Quadro 13 traz as informações sobre a ocorrência de todas as nove *subpráticas de acompanhamento* registradas na pesquisa, nas diferentes fontes: entrevistas, prontuários e observações.

Quadro 13 – Subpráticas de acompanhamento relatadas em entrevistas, observadas em atendimentos e registradas nos Prontuários

Subpráticas previstas de acompanhamento	Ocorrência na pesquisa		
	Em 11 entrevistas ¹	Em 29 casos ²	Em 8 atendimentos observados ³
Visita domiciliar	11	7	NA ⁴
Atendimentos individuais continuados	7	20	5
Atendimentos remotos (telefone ou mensagem)	6	27	3
Encaminhamentos	7	7	5
Orientação sociojurídica	5	2	1
Atendimentos continuados coletivos com famílias	Não identificada	2	1
Acolhida como postura	Não identificada	Não identificada	5
Escuta qualificada	3	Não identificada ⁶	NA
Elaboração de Plano Individual ou Familiar de Acompanhamento	Não identificada	1	Não identificada ⁵

Elaboração própria.

Notas:¹ Contempla apenas as entrevistas com as técnicas participantes da equipe de referência do Paefi.

² Fonte: 29 Prontuários analisados. A ocorrência foi sistematizada com o preenchimento do item “procedimentos técnicos especializados” do Relatório Técnico Socioassistencial que compõe o Prontuário. As subpráticas foram digitadas conforme apareceram, mas classificadas de acordo com as atividades previstas.

³ Refere-se a cinco atendimentos presenciais e três remotos de casos acompanhados pelo Paefi.

⁴ Nenhuma visita foi observada no trabalho de campo, por indisponibilidade das técnicas ou não consentimento dos usuários.

⁵ Ressalve-se que nenhum atendimento observado era de caso iniciante, quando se prevê a realização deste Plano.

⁶ A escuta qualificada é uma atividade menos objetiva, representando mais uma forma de se realizar os atendimentos do que uma tarefa em si, ou seja, é difícil de ser observada objetivamente nos atendimentos acompanhados. Mas em todos eles foi possível observar uma conversa em que as técnicas exploram tanto, que conseguem levantar as questões, dúvidas e demandas dos usuários, o que está previsto nas normativas sobre o “como” qualificar a escuta.

O quadro mostra a ocorrência de algumas atividades em todas as fontes de dados, ainda que de forma diferente. As visitas, por exemplo, foram mencionadas por todas as técnicas, mas aparecem menos na amostra de casos, tendo sido registradas em apenas sete dos 29 Prontuários, e por quatro das cinco técnicas com casos dentro desse conjunto coletado. Com ocorrências expressivas e convergentes entre as fontes de dados, estão os *atendimentos remotos e os continuados individuais* presentes em mais da metade das entrevistas (6 e 7 respectivamente) e na maioria dos prontuários de todas as técnicas constantes na amostra (27 e 20 respectivamente). Estas três atividades (*visitas, atendimentos remotos e individuais*) são as mais realizadas na implementação do Paefi pesquisado.

O registro nominal dos *encaminhamentos* nos Prontuários é baixo, sendo menos presente na comparação com as demais subpráticas, o que pode ser calibrado com a ocorrência de seu relato pela maioria das agentes (sete entrevistas) e pela observação direta em todos os cinco atendimentos presenciais. Referências e registros às práticas de *orientação sociojurídica*, *atendimentos continuados coletivos com famílias*, *escuta qualificada* e *elaboração do Plano de Acompanhamento* são bem menos ocorrentes nas fontes de dados. Já a *acolhida como postura*, não citada nem registrada pelas técnicas, pôde ser observada em cinco casos acompanhados. Como mencionado, é o momento em que elas, no início da conversa, retomam o que já foi realizado no caso e fazem perguntas sobre o estado atual dos usuários, tal como preveem as normativas.

Portanto, a análise da ocorrência das práticas mostra que a atuação das técnicas é aderente às normas. As quatro categorias amplas de práticas (*acolhida*, *atendimentos socioassistenciais*, *acompanhamento socioassistencial* e *atendimentos coletivos e comunitários*) e a maioria das 25 respectivas *subpráticas* foram citadas pelas técnicas ou observadas no trabalho e constam, pelo menos com um registro, nos prontuários analisados. Estes resultados reforçam ainda a interpretação de que é em torno dos casos acompanhados e das atividades realizadas para tal que a rotina técnica das agentes acontece. Nos registros do que foi feito, os atendimentos individuais e remotos são as práticas mais comuns e se somam às visitas domiciliares, mais incidentes nas entrevistas do que nos Prontuários. Isso pode ser sinal, por um lado, dos efeitos do regime de teletrabalho nas práticas das técnicas, uma vez que oito dos 29 casos foram inseridos no serviço após a adoção deste modelo na PBH, em função da pandemia de Covid-19⁶², impossibilitando a realização desta atividade. Por outro, pode também indicar diferenças entre o que as agentes fazem concretamente e o que elas dizem que fazem, tal como adverte Brodtkin (2011).

Ainda sobre a aderência às normas, vale situar outras três práticas bastante presentes, que não compõem o conjunto de atividades de interação direta com o usuário, mas estão previstas e se cruzam inevitavelmente com o acompanhamento, cada uma a sua maneira: *a articulação com a rede*, *a discussão de caso* e *a reunião de gestão de casos*. O quadro 14 traz as informações sobre a ocorrência delas na pesquisa.

⁶² O regime foi adotado a partir do dia 18/03/2020, em resposta ao Decreto municipal n°.17.298, do dia anterior, que estabeleceu medidas temporárias, no âmbito do Poder Executivo, para enfrentar a pandemia de Covid-19, dentre elas a interrupção de atendimentos presenciais em equipamentos públicos municipais. Já a normativa específica que suspendeu temporariamente o atendimento e acompanhamento presencial aos usuários/famílias nas unidades Creas é a Portaria SMASAC n°.036, de 19/03/2020. O atendimento presencial em escala foi voltando ao longo do ano de 2021 e, no dia 11/10/2021, o Creas voltou a funcionar integralmente com atividades presenciais junto aos usuários.

Quadro 14 – Subpráticas de trabalho em rede e de planejamento e gestão relatadas em entrevistas, observadas em atendimentos e registradas nos Prontuários

Eixo norteador do TSF	Subprática	Ocorrências		
		Em 11 entrevistas ¹	Em 29 casos ²	Em atividades diretamente observadas
Trabalho em rede	Contato/articulação com a rede	11	27	1 ³
	Discussão de caso	7	10	2 ⁴
Planejamento e gestão	Gestão de casos	4	16	2 ⁵

Elaboração própria.

Notas: ¹ Contempla apenas as entrevistas com as técnicas participantes da equipe de referência do Paefi.

² Fonte: 29 Prontuários analisados – item “procedimentos técnicos especializados” do Relatório Técnico Socioassistencial.

³ Articulação, pela técnica, de consulta médica para usuária em um dos cinco atendimentos de casos observados (NCAmend9).

⁴ Discussão de caso real identificada em duas reuniões: na única do NIR acompanhada e em uma de nove reuniões semanais da equipe observadas.

⁵ Observação direta de duas reuniões de gestão de casos com a participação de uma técnica e da gestão local.

O quadro mostra que o *contato/articulação com a rede intersetorial e socioassistencial* foi relatado em todas as entrevistas e apareceu em 27 casos de todas as técnicas da amostra de Prontuários. Isso aponta a sua relevância na implementação do Paefi, pois possibilita que as técnicas atendam demandas mais objetivas, como a consulta médica, a matrícula na escola. Outra prática de trabalho em rede presente é a *discussão de caso*, registrada em dez casos e sete entrevistas. Parece ser fundamental para qualificar o entendimento da situação e estabelecer estratégias conjuntas de intervenção para casos comuns, respeitando a lógica de integralidade, sendo um exemplo de prática intersetorial ou colaborativa no nível de rua. Esse foi o foco da reunião do NIR observada. Já a *gestão de casos*, que faz parte das práticas de planejamento e gestão, também tem incidência expressiva em 16 casos e um pouco menos nas entrevistas (quatro das 11). Seu cruzamento com o acompanhamento é porque geralmente faz parte da rotina de tramitação do desligamento dos casos, como visto no capítulo anterior.

A análise da ocorrência das práticas previstas apresentada nesta subseção focou especialmente nas atividades de acompanhamento, as mais presentes e relevantes no cotidiano das técnicas. Mas também considerou o seu cruzamento indispensável com as práticas de trabalho em rede e com a gestão de casos. De modo geral, observou-se que as técnicas dizem que fazem, fazem e registram o que fazem nos Prontuários de forma muito aderente às orientações do serviço. Se de uma perspectiva, isso pode sugerir que a atuação no nível de rua é engessada ou burocratizada pelas regras, de outra, a convergência com as orientações pode

indicar, ao menos para o caso estudado, que a implementação local do TSF atende as expectativas e diretrizes que estruturam o Suas, evidência nada trivial para debates sobre a operacionalização de sistemas nacionais de políticas públicas em um país extenso, populoso e diverso como o Brasil. Também pode indicar que as orientações escritas e os treinamentos, embora vistos como insuficientes, são apropriados pelas técnicas, o que, de novo, é fundamental para a implementação do Suas e de qualquer política pública.

De todo modo, confirmando pressupostos já consolidados dos estudos de implementação sobre a interdependência entre a implementação e a formulação e sobre a importância das regras para a execução dos serviços públicos, a estrutura normativa do Paefi delimita a discricionariedade das agentes de rua, mas não a elimina. As agentes usam o espaço de discricionariedade reduzido, mas existente, escolhendo o que não fazer, adaptando previsões normativas ou interpretando as situações e características do caso para conduzir o acompanhamento, temas discutidos a seguir.

6.1.2 O uso do espaço de discricionariedade: escolhas sobre o que priorizar, adaptar e como acompanhar

As técnicas não conseguem mobilizar e realizar tudo o que as orientações preveem, priorizando certas atividades a despeito de outras. A natureza pouco programável e as ambiguidades do tipo de serviço abrem o espaço para decisões e adaptações nas práticas ou a construção de outras, que se tornam boas saídas para controlar tais as incertezas. Entendendo que a discricionariedade é a “liberdade dentro dos constrangimentos”, mas também o “comportamento real” dos burocratas (HUPE, 2013), nesta subseção discute-se como as técnicas usam o espaço de discricionariedade na implementação do Paefi, considerando três escolhas que elas fazem para atuar no serviço, limitadas pelo espaço circunscrito das orientações: i) o que não priorizar da lista de práticas; ii) como adaptar atividades previstas; e, iii) como conduzir o processo do acompanhamento.

Sobre o que as técnicas *escolhem não fazer, ou fazer menos*, como visto, notou-se que a adesão às práticas *coletivas e comunitárias* é baixa. A gestão local, em algumas reuniões, relembrou a disponibilidade da técnica de arte-educação e a importância de se fazer tais atividades com casos acompanhados. Segundo a própria técnica responsável, apenas duas colegas a buscaram até então e a baixa adesão pode estar relacionada tanto ao fato de ser uma prática recentemente institucionalizada, com a sua contratação, quanto à complexidade das questões que envolvem os usuários, possíveis de constranger a realização de encontros coletivos.

Sugere-se que este é um exemplo de como as técnicas usam o espaço existente de discricionariedade do Paefi pesquisado, ao priorizar, na lista extensa de práticas previstas, o que não fazer. Evans (2010; 2012) encontrou resultado similar na implementação do serviço social para adultos na Inglaterra, em que os manuais e procedimentos eram tão elaborados e as regras saturadas que acabavam por criar discricção ao levar que agentes escolhessem o que seguir e o que ignorar. Assim, as práticas coletivas não são prioridade para as agentes pesquisadas e a maioria delas parece desconsiderá-las dentre das opções. Para além das razões que a própria arte-educadora apontou, a baixa adesão também pode ser uma resposta à sobrecarga geral de trabalho e a necessidade de dedicar tempo às outras atividades do próprio acompanhamento e de registro e alimentação de sistemas.

Além disso, as técnicas também usam o espaço de discricionariedade ao *adaptarem duas práticas previstas*. Primeiro, a *avaliação interdisciplinar inicial*, subprática de *acolhida*, não apareceu nos dados, mas é realizada de uma forma diferente pelas técnicas. Ao invés de se avaliar o caso de forma interdisciplinar, as agentes o fazem individualmente no momento de iniciar o acompanhamento. É certo que os casos, especialmente os encaminhados pela rede, chegam nas mãos das técnicas minimamente avaliados pelo órgão encaminhador, com documentos que trazem informações sobre o histórico do usuário. Mas elas parecem adaptar a prática, realizando o que se chama aqui de *avaliação técnica individual*, como estratégia de aproximação e vinculação do caso com o acompanhamento, ou seja, vão conhecendo as especificidades ao longo dos primeiros atendimentos, fazendo perguntas sobre sua história, sua família, seus problemas.

Outra subprática adaptada é a *Elaboração do Plano de Acompanhamento Individual ou Familiar*. O Plano parece não existir formalmente como documento, mas o seu conceito normativo é aplicado na implementação. As técnicas descrevem que o *acompanhamento* ocorre em construção conjunta com a família e que, a partir do que elas vão “dando conta” de fazer, novas estratégias vão sendo propostas e realizadas. Mesmo não fazendo um plano *ex-ante* e escrito, a atividade de elaborar o plano é adaptada no nível de rua como *pactuar passo a passo com a família*, ou seja, o planejamento é realizado ao longo do acompanhamento. As citações abaixo ilustram relatos sobre a realização desta atividade adaptada.

Eu acolho as famílias, então quando eu chegar a um caso, eu vou conversar com ela primeiro, para eu compreender a situação, pra gente poder ouvir e tentar trabalhar aquela demanda (Entrev_Tec.04).

Acho que uma coisa importante também da acolhida que é você ter esse olhar clínico para você enxergar nas entrelinhas. Uma outra também é criar como intervenções

possíveis de efetivar pela família, porque a intervenção que você constrói com uma família, você constrói com uma família, e uma outra família pode não dar conta, diante dessa construção (Entrev_Tec.08).

Eu vou pegar o roteiro ali, o que eu vou implantar para essa família. Fez, não fez? E o próximo passo, então eu vou pactuando com ela, "olha, a gente já fez isso, isso aqui você já deu conta de fazer, isso aqui tá faltando, então vamos pensar quando você pode fazer". E ali também eu já vou propondo para família o que a gente pode pensar mais para este acompanhamento (Entrev_Tec.02).

Já *escolha sobre o como conduzir o acompanhamento*, ou a construção do seu “roteiro” real na implementação, merece um destaque especial. Recorde-se que o acompanhamento é o terceiro momento do arranjo local de execução do Paefi e inicia após os momentos de inserção do caso e de destinação, quando há vaga, para a técnica de referência da sub-regional do endereço do usuário. O trabalho delas com a família ocorre em três grandes etapas, sugeridas aqui como: i) acolhida da família; ii) acompanhamento sistemático; e, iii) proposta de encerramento.

As primeiras subpráticas realizadas são a *acolhida inicial* e a *avaliação técnica individual*, adaptada das normativas pelas técnicas. Elas ocorrem nos primeiros contatos com a família, seja por telefone ou atendimento presencial, seja levantando informações com a rede. As técnicas dizem que é o momento de explicar o serviço, de aplicar a escuta qualificada, de apresentar os direitos dos usuários e de deixá-los falar.

Na acolhida, as agentes realizam um *primeiro exercício interpretativo* com as informações mapeadas, relativo à confirmação da situação de violação da família, critério de elegibilidade do público. Em tese, como discutido no capítulo anterior, a documentação de inserção do caso tramitada pela gestão regional ajudaria nesse processo interpretativo, mas, na prática, alguns casos chegam com as informações insuficientes e as técnicas precisam “investigar”, nas palavras delas, informações mais precisas da vida pessoal, familiar e relacional dos usuários, para, então, concluir sobre a ocorrência da suposta violação que levou ao encaminhamento do caso ao Paefi. Para isso, parece ser inevitável fazer um julgamento das condições objetivas das famílias, informadas nos documentos ou “apuradas” na “investigação”, e do seu enquadramento nas condições de elegibilidade.

“Investigar” é uma expressão utilizada por algumas técnicas quando se referem a essa apuração. À primeira vista, parece se confundir com a *avaliação técnica individual*, mas se diferencia dela em dois elementos. A tal “apuração” é realizada especialmente nos casos enviados pelo SGD com informações insuficientes sobre a família (tipo nome, endereço, relatos sobre a situação denunciada). Sobre ela, há uma percepção negativa, de uma prática fora do escopo do trabalho, associada à atividade de “polícia”, como algumas dizem. O protocolo que

disciplina as relações das técnicas do Suas com o SGD deixa claro que não é de competência delas realizar “averiguação de denúncia” (BELO HORIZONTE, 2019). Por isso, da maneira como as técnicas expressam e descrevem o “investigar o caso”, sugere-se que se trata de uma prática não prevista formalmente, mas institucionalizada, porque parecem ser obrigadas a fazer.

“Investigando” ou avaliando, a conclusão da etapa de acolhida do acompanhamento requer uma compreensão da dinâmica do caso. Uma das técnicas cujos prontuários foram analisados registra, em todos eles, que o trabalho é executado “na perspectiva de entender a dinâmica familiar, conhecer sua organização e os vínculos afetivos existentes”. As citações das técnicas e uma nota de campo ilustram essas considerações sobre a etapa da *acolhida* do acompanhamento.

Mas quando chega, que eu faço a acolhida, eu explico o serviço, acho que é direito da pessoa saber porque ela chegou aqui, de onde ela chegou, porque tem gente que não faz nem ideia está aqui (Entrev_Tec.05).

No Paefi, primeiro é o acolhimento da família, é ouvir a família com suas demandas, com suas histórias de vida, as suas queixas, é acolhida e a gente fala muito de uma escuta qualificada, (...) depois da acolhida é criar intervenções de acordo com a dinâmica familiar (Entrev_Tec.07).

Primeiro a gente faz a escuta qualificada, porque eu acho que independente da formação, se é serviço social, se é psicólogo, se é advogado, eu acho que é fundamental essa escuta para você, através dessa escuta que você vai entender o que que é (Entrev_Tec.10).

É assistência social, não é nosso papel investigar. Às vezes eu penso que eu sou uma policial civil, porque essa intimação, que vem esse discurso "não é pra investigar, mas você tem que ir lá ver se está tendo isso mesmo pra você investigar" (Entrev_Tec.06).

Teve um caso que eu peguei que era um boletim de ocorrência. Promotoria, a partir de um boletim de ocorrência, mandou, falei assim "virei polícia mesmo" (Entrev_Tec.02).

Nota de campo: na reunião semanal, a gestão local comunica que um dos casos a serem inseridos é sem “identificação do grupo familiar”, ao que começa um debate entre as técnicas e ela. Uma técnica diz: “uai, caso não identificado, vai inserir para gente investigar?” Outra completa: “não é papel da assistência social investigar” (NCREuSem3).

Após a *acolhida*, importante para a vinculação da família, chega a hora de se iniciar as primeiras intervenções com ela, já na etapa de *acompanhamento sistemático*. Nas normativas, a primeira atividade é elaborar *Plano de Acompanhamento*, mas, como visto, ele é adaptado como uma prática de *pactuação com a família* no processo e na medida em que a família “dá conta”. Aqui também parece ser preciso um exercício interpretativo das técnicas para irem percebendo como dar o próximo passo a partir dessa medida. Com isso, o conjunto de subpráticas disponíveis vai sendo acionado pelas técnicas e vai compondo o acompanhamento.

Como visto nos quadros da subseção anterior, a mais alta ocorrência dos *atendimentos remotos e individuais* continuados, das *visitas domiciliares* e dos *encaminhamentos* nos dados da pesquisa, somada às também ocorrentes práticas de articulação (*contato e discussão de caso com a rede*) e de *gestão de casos* parecem formar o conjunto básico de subpráticas do trabalho de acompanhamento das técnicas com os usuários. Nos *atendimentos*, as técnicas seguem uma lista de perguntas e respostas sobre estado do usuário e de membros da família, sobre o cumprimento dos combinados, sobre os próximos passos. Nos *atendimentos* observados, foi possível ver que elas retomam o passo a passo do caso, atualizando o status da família e, principalmente, fornecendo informações.

Cabe descrever com detalhe os *encaminhamentos* e as *visitas domiciliares*. *Encaminhar* é parte das pactuações que a técnica faz com a família. Ocorre durante todo o acompanhamento e, em alguns casos, no momento do desfecho do caso. Os *encaminhamentos* trazem uma dimensão objetiva para as ofertas do Paefi, pois quase sempre se referem à destinação das famílias para outros serviços públicos, tais como: *matrícula na escola, atendimentos no posto de saúde ou centro de atendimento psicossocial; processos judiciais no Centro de Defesa de Direitos; serviços da alta complexidade; Cadastro Único, BPC; estágios e programas de aprendizagem; documentação civil*. Além de conhecer e se relacionar com a rede, o que é do âmbito da atuação das técnicas, para encaminhar é preciso que a rede tenha capacidade de oferta, sendo um dos elementos que influenciam a realização desta subprática.

As *visitas* fazem parte do acompanhamento, mas são realizadas de forma diferente entre elas e, como sugerem os prontuários, depois da realização de outras atividades. Uma única técnica deixou explícito que gosta de começar o acompanhamento visitando, mas as demais parecem visitar “no decorrer do acompanhamento”, mas não “com todas as famílias”, pois “muitas vezes não têm sentido a visita”. Três delas disseram que gostam de realizar a atividade. A visita permite “ampliar a visão” sobre as famílias, “perceber coisas que no atendimento individualizado não se sabe” e “entender um pouquinho da dinâmica lá dentro” do domicílio.

Tendo realizando um conjunto de atividades, e interpretado “à medida” que a família deu conta de responder ao processo, as técnicas seguem para uma etapa final do acompanhamento: quando sugerem o *encerramento do caso*, geralmente na reunião de *gestão de casos*, apresentando os argumentos sobre o que foi realizado, interpretações sobre as condições de saída da família e fazendo uma “defesa” dos porquês da proposta de desligamento, tema do próximo capítulo.

Alguns relatos abaixo trazem a voz das entrevistadas para o texto, ao ilustrarem como elas conduzem, a partir do que está previsto, as três etapas do acompanhamento, compondo-o

com diferentes subpráticas dos distintos eixos norteadores do TSF. No caso pesquisado, esse processo exige das técnicas a interpretação das condições de entrada e de saída dos usuários para compreender o que pode ser feito e para desligar o caso, e elas escolhem compô-lo sobretudo com *atendimentos, visitas e encaminhamentos*, articulados coletivamente com a rede, nas atividades de *articulação*, e com a gestão local, na reunião de *gestão de casos*. Ainda que guiado pelas orientações do serviço, as técnicas do caso pesquisado parecem construir um “jeito de fazer” o acompanhamento a partir das interpretações necessárias e da combinação destas subpráticas previstas. Essas constatações remontam ao que Hupe (2013) aponta como visão jurídica da discricionariedade, que reconhece que a atuação dos BNR possui uma dimensão interpretativa, relativa à compreensão das normas – que são as próprias fontes da discricionariedade –, para escolher as mais relevantes e agir.

Mas [o acompanhamento] é isso, é o atendimento à família, é o atendimento individualizado à integrante da família, é articulação com a rede, é articulação de fazer reunião, é ligar para o posto de saúde, conversar com o assistente social, conversar com a equipe da família, marcar reunião com integrantes da saúde, marcar reunião com integrantes da saúde do posto de saúde. O técnico faz a acolhida, ele marca atendimento aqui ou faz uma visita, uma discussão de caso intersetorial e relatório, e lançamento no SIGPS (Entrev_Gest.02).

Chegou um caso, fazer contato com o centro de saúde, com o Cras de referência, procurar conversar com os técnicos que acompanham as famílias, chegou da escola, foi uma notificação de violência contra a criança que a escola fez, fazer contato com a escola, conversar, chamar para o atendimento, conversar com família, iniciar o acompanhamento com a família, fazer o lançamento de todas as ações executadas com as famílias no SIGPS (Entrev_Gest.03)

Aí, eu penso no acompanhamento propriamente dito, isso inclui conseguir a vinculação da família, pensar o acompanhamento como vai se dar, as articulações que são feitas com a rede e é uma coisa que toma muito, porque às vezes quando se fala do acompanhamento no Paefi as pessoas restringem o trabalho ao atendimento (Entrev_Tec.03)

E aí a gente faz o acompanhamento, que é a visita, os atendimentos individuais, dentro do acompanhamento nosso, dentro da realidade do Paefi, o contato com a rede, ele é muito maior que o contato com a própria família. Então a gente precisa fazer essa articulação muito exaustivamente (Entrev_Tec.05).

O acompanhamento não é só atendimento, é articulado com rede, com outras políticas públicas, é visita (Entrev_Tec.06).

Portanto, limitadas pela normatização do serviço, as técnicas atuam no Paefi escolhendo *o que fazer menos* dentro das opções, *adaptando práticas previstas* às possibilidades reais da implementação e construindo um *como fazer* o acompanhamento, interpretando as situações e combinando certas subpráticas previstas. O Quadro 15 sistematiza essas considerações. Estas três escolhas realizadas pelas técnicas expressam uma discricionariedade “voltada às regras” ou

"às tarefas" (TAYLOR; KELLY, 2006) ou ainda o uso do espaço de discricionariedade delegado para sua ação, assumindo o papel discricionário de "seguidoras de regras" (HUPE, 2013; LOTTA; SANTIAGO, 2017).

Quadro 15 – Práticas no nível de rua e o uso do espaço de discricionariedade pelas técnicas

Escolhas das técnicas	Práticas relacionadas
o que fazer menos	- atividades coletivas e de arte-educação
adaptar a previsão normativa	- avaliação técnica inicial adaptando avaliação interdisciplinar inicial - pactuar com a família adaptando Elaboração do Plano de Acompanhamento
como fazer o acompanhamento	- combinação de práticas de atenção especializada, trabalho em rede e planejamento e gestão em três momentos: i) acolhida inicial, onde se interpreta a elegibilidade, ii) fase sistemática, quando interpreta o que a família "dá conta" para pactuar o próximo passo e, iii) desfecho do caso, quando se interpreta as condições de saída e se faz "defesa" da proposta de desligamento.

Elaboração própria.

Muito menos do que se supunha, encontrou-se algumas atividades não previstas que, na prática do nível de rua, parecem já estar institucionalizadas. Este é o tema da próxima subseção.

6.1.3 Práticas não previstas e "não escritas" na implementação

Além da prática de "investigar" casos descrita acima, que apareceu em entrevistas e, sobretudo, em discussões de reuniões semanais, outras duas práticas não encontradas nas normativas (BELO HORIZONTE, 2020a) foram identificadas: *enviar telegramas* e *responder sobre casos*. No quadro 16, apresenta-se a ocorrência delas.

Quadro 16 – Práticas não previstas identificadas na prática

Práticas imprevistas	Ocorrência na pesquisa		
	Em 11 entrevistas	Em 29 prontuários	Em 9 reuniões semanais observadas
Investigar casos	3	Não identificada	3
Responder casos	5	Não identificada	2
Envio de telegrama	5	17	Não identificada

Elaboração própria.

Enviar telegrama é uma delas e ocorre recorrentemente. Ela aparece em 17 casos e em cinco entrevistas. Parece ser um meio importante de comunicação entre as técnicas e usuários, especialmente para avisar de atendimentos, visitas ou pedir o comparecimento ao serviço. Por

sua ocorrência expressiva e como um canal de comunicação oficial das técnicas (as cópias de telegrama constam nos Prontuários analisados), trata-se de uma prática divergente, reconhecida ou transparente, conforme propõe Gofen (2013).

As técnicas também usam a expressão *responder sobre casos* para se referir à atividade de prestar informações aos órgãos do SGD, o que, de grosso modo, não diverge do que se espera das agentes no âmbito dessa relação, conforme orientações e protocolos (BRASIL, 2011a; BELO HORIZONTE, 2019). As técnicas devem produzir relatórios e notas técnicas para encaminhamento de informações sobre os aspectos socioassistenciais do acompanhamento (atividade do eixo planejamento e gestão), mas veda-se a participação em “oitivas para fins judiciais” e, em caso de intimação/convocação para participação em audiências, cabe ao órgão central de relação com o SGD levantar informações e a Procuradoria Geral do Município avaliar a resposta e encaminhar ao órgão competente.

Mas a forma como as técnicas descrevem a atividade, que nomeiam como *responder sobre casos*, parece se tratar uma prática que foge do escopo técnico socioassistencial e, por isso, denota ser uma atividade não prevista. Os protocolos e fluxos de atuação, o diálogo permanente entre Suas e SGD parecem ser insuficientes, ao menos no caso pesquisado, para driblar a pressão do sistema sobre as técnicas e para a compreensão das especificidades do trabalho do Paefi pelos órgãos judiciais e de defesa. Assim, as práticas divergentes “investigar”, relatada na seção anterior, e “responder” sobre casos parecem ser mais motivadas pelas pressões relacionais com o SGD do que por motivação pessoal das técnicas. As citações a seguir ilustram estas considerações.

Da Vara e do MP, com solicitação que... a gente tem que ficar tentando driblar isso um pouco, responder dentro daquilo que está para execução do nosso trabalho, mas que existe uma pressão para a gente dizer coisas que não está ali... E nem sempre a gente tem uma retaguarda da gestão nesse sentido (Entrev_Tec.03).

E chamam pra responder sobre relatórios, a gente não tem suporte quase nenhum da prefeitura, a gente dá a cara a tapa lá sobre isso [...] inclusive respostas que não são nossas. A gente tem [o órgão central de relação com o SGD] para filtrar isso, pra dar uma tratativa, mas a gente recebe caso sem nome pra poder atender. Então eu não sei até que ponto que isso está funcionando, sabe (Entrev_Tec.05).

A promotoria ela é danada para encaminhar ofícios intimando acompanhamentos e dando prazo de cinco, dez dias, pra enviar relatório e abaixo tem o código penal se você não cumprir. Você é um técnico de um serviço relacional...Eu sei que depois a Promotora lá me inquiriu bastante, bem duro, parecendo até que eu tinha cometido um crime, mas fui firme, falei "a idosa com todos os problemas tem a liberdade constitucional de escolher onde ela quer morar, de voltar pra lá, a gente ofertou, ela falou o que queria (Entrev_Tec.06).

E assim, tem o judiciário também que cobra e uma coisa que nesse serviço que eu acho que é muito para o técnico e devia ser para o serviço. Essa questão da justiça,

“você tem que se haver com a justiça [...] então se qualquer coisa que acontecer com a família, o juiz vai buscar satisfações, buscar uma fala, uma auditoria não sei o quê, e é com o técnico (Entrev_Tec.07).

Oito outras práticas não explicitadas nas orientações foram identificadas, mas que podem ser consideradas derivações de subpráticas já previstas, tais como *fornecimento de orientações* e *trabalho em rede* e, por isso, sugere-se que se tratam de práticas “não escritas”, ao contrário de não previstas. Elas foram identificadas sobretudo nos atendimentos observados, tal como mostra o Quadro 17.

Quadro 17– Ocorrência das práticas “não escritas” na pesquisa

Práticas “não escritas”	Ocorrência na pesquisa		
	Em 11 entrevistas	Em 12 atendimentos ¹	Em 9 reuniões semanais observadas
articulação com a equipe de fiscalização urbana	1	Não identificada	Não identificada
orientar sobre o cuidado com a guarda de documentos	Não identificada	2	Não identificada
orientar sobre como tirar self com o celular	Não identificada	2	Não identificada
ordenar os documentos	Não identificada	1	Não identificada
preencher cadastro ou solicitação em portais digitais	Não identificada	3	Não identificada
orientar a rede sobre o papel do Paefi	1	Não identificada	Não identificada
representar institucionalmente o serviço em comissões – novas ou não – de trabalho	Não identificada	Não identificada	1
ficar de plantão na escala de chuva para atendimento socioassistencial a famílias em situação de risco	Não identificada	1	1
orientar os usuários sobre novos serviços, programas, benefícios disponíveis	Não identificada	2	Não identificada

Fonte: Elaboração própria. Notas: ¹ Refere-se a quatro atendimentos de demanda espontânea e oito de casos acompanhados (cinco presenciais e três remotos).

Cinco das atividades “não escritas” parecem ser decididas no caso a caso ou no imprevisto da sala de atendimento, reforçando a natureza pouco programável do Paefi. A técnica pode identificar uma demanda adicional (e além do escopo socioassistencial) importante para a família e buscar meios para atendê-la, como foi o caso da *articulação com a equipe de fiscalização urbana regional para retirada do entulho de um domicílio*. Também pode realizar

orientações ou atividades peculiares no guichê, frente a frente com o usuário, para resolver um trâmite surgido durante o atendimento ou adicionar uma informação à conversa. São o caso das atividades: *orientar sobre o cuidado com a guarda de documentos pessoais; orientar sobre como tirar self com o celular; ordenar os documentos da usuária na sua pasta de documentos segundo a data de utilização; preencher cadastro ou solicitação com dados dos usuários em portais digitais.*

Essas práticas exemplificam como as técnicas tomam decisões imediatas, rápidas e a partir de situações inesperadas (e talvez sem se dar conta de que são decisões), adotando certo raciocínio intuitivo (HARRITS; MØLLER, 2014). Mesmo não sendo práticas tipicamente divergentes das previstas, são adaptações no nível de rua focadas nas necessidades dos usuários, na linha do que encontrou Gofen (2013), e podem expressar uma “improvisação pragmática” das técnicas na implementação. A instantaneidade com que tais práticas parecem ser “criadas” pelas técnicas e seu aspecto micro impedem que elas sejam normatizadas, pois surgem no imponderável da sala de atendimento e do caso a caso na implementação do Paefi. E nem seria preciso normatizar o “pequeno”, sob o risco de engessar a atuação das técnicas.

As outras quatro atividades “não escritas” parecem ocorrer mais por motivações organizacionais. São o caso de *orientar a rede sobre o papel do Paefi; representar institucionalmente o serviço em comissões – novas ou não – de trabalho; anualmente, no período do verão, ficar de plantão na escala de chuva para atendimento socioassistencial a famílias em situação de risco; e, orientar os usuários sobre novas serviços, programas, benefícios.*

A pesquisa identificou a ocorrência de poucas práticas não previstas realizadas pelas técnicas no Paefi pesquisado. *Enviar telegrama* não consta na lista de práticas, mas sua execução parece já ser institucionalizada no Paefi pesquisado, com fluxos internos criados para essa forma de comunicação oficial das técnicas com os usuários. Para um serviço relacional como o Paefi, em que o vínculo e a referência são requisitos para a adesão dos usuários à intervenção socioassistencial, o telegrama pode parecer frio, distante, burocrático, até mesmo anacrônico em um contexto de *smartphones* e aplicativos à mão. Não obstante, ao que se observou e escutou, para além da necessidade de oficializar a comunicação (e o serviço também precisa disso, pois lida com situações complexas e entrelaçadas com processos e dinâmicas judiciais), o telegrama, para parte das famílias, é a forma mais acessível de receber os “convites” para as atividades do Paefi.

Já as práticas de “*investigar*” e “*responder*” sobre os casos são os nomes dados para atividades que, na visão das técnicas pesquisadas, fogem do escopo de atuação e, por isso, são

compreendidas aqui como não previstas. Elas parecem ser motivadas mais por questões organizacionais (o desenho do arranjo prevê a inserção de casos pelo SGD) e por pressões relacionais (a natureza conflitiva da relação com esses órgãos dada a especificidade de seu trabalho e a falta de entendimento do papel do Paefi) do que por motivações pessoais das agentes.

As técnicas também realizam algumas orientações e atividades corriqueiras em resposta imediata às demandas dos usuários que aparecem na sala de atendimento, aqui chamadas de práticas “não escritas” ao invés de não previstas, porque são derivações necessárias de práticas mais amplas, como a de *fornecimento de orientações* e de *articulação*.

A baixa ocorrência de práticas não previstas na atuação real das técnicas pesquisadas reforça a constatação de um trabalho aderente às normas. Mesmo assim, por um lado, as práticas “criadas” ou “improvisadas” pelas técnicas na sala de atendimento evidenciam o exercício discricionário, pois divergem pouco, mas divergem do previsto. Por outro, o fato da equipe local construir coletivamente o repertório do acompanhamento (a “dose”, a combinação de práticas, o tempo) coloca em cheque o suposto do reduzido espaço de discricionariade dado pela extensa lista de práticas previstas, evidenciando uma outra forma do exercício de discricionariade das técnicas. A lista é sim extensa, mas a observação empírica mostra que ela não é estrita, podendo representar inclusive uma forma de legitimar e reconhecer a discricionariade na implementação do Paefi.

Em suma, esta seção descreveu e analisou o que e como as técnicas realizam o seu trabalho na linha de frente. Os dados reforçaram que o acompanhamento é a principal atividade praticada por elas. No geral, elas fazem o que se espera que façam e suas rotinas são estruturadas pelas orientações, ou seja, implementam o serviço com aderência às normas, confirmando que o espaço de discricionariade é limitado, ainda que existente e utilizado. Isso porque elas escolhem não priorizar atendimentos coletivos e adaptam duas práticas previstas, além esboçar um *como fazer* o acompanhamento. No Paefi pesquisado, as técnicas acionam especialmente as visitas domiciliares e atendimentos, práticas de articulação com a rede (contato e discussão de caso), gestão de casos e, nas situações inesperadas dos guichês de atendimento, algumas práticas “não escritas”.

A conclusão final é que as poucas escolhas, as poucas adaptações e o “roteiro” visivelmente comum para tocar o acompanhamento expressam algum uso do espaço de discricionariade pelas técnicas. Contudo, suas práticas tendem mais para a padronização do que para a divergência. Esta aparece muito pouco, seja nas práticas não previstas e motivadas por questões exógenas às técnicas, seja nas práticas “criadas” no imediatismo da interação com

o usuário. Neste sentido, os argumentos analíticos de saída se confirmam em parte: as técnicas seguem às práticas previstas e utilizam um pouco do espaço de discricionariedade existente, mas realizam bem menos práticas divergentes das previstas do que se podia esperar, a partir do que considera a literatura. Pelas práticas de implementação – as “duras” – as técnicas exercem menos “a discricionariedade enquanto ação”, pois o que improvisam ou “criam” é dentro do espaço delegado.

Isso pode ser explicado pela estrutura de orientações, que normatiza uma forma de realizar o trabalho, ou seja, políticas muito normatizadas minimizam a discricionariedade e a variação de comportamento dos BNR parecem estar mais relacionadas com a diferenciação das demandas e do comportamento do público-alvo, levando à necessidade de improvisações e decisões *ad hoc*, do que o exercício de uma escolha reflexiva. Situações que são mais presentes em políticas públicas que visam alterar o comportamento dos beneficiários e precisam de sua participação ativa, como é o caso dos serviços do Suas.

Na próxima seção, apresentam-se os resultados sobre os estilos de interação com os usuários construídos pelas técnicas.

6.2 A interação no nível de rua: a comunicação para aproximar, valorizar, facilitar e mediar

A implementação do Paefi ocorre em um contexto com alta densidade relacional, como já visto. Uma das várias relações deste contexto é entre as técnicas e os usuários, fundamental para a atuação delas, já que para acompanhar espera-se criar referência e vínculo com a família (BRASIL, 2016a). Para isso, as técnicas do serviço adotam estilos de interação, instrumentos comunicativos e de relacionamento, que evidenciam o que está presente na interação, como ela é operacionalizada e como demarcam o espaço e as posições dos atores que interagem. Eles podem contextualizar ou diferenciar contextos, facilitar a comunicação e as relações ou qualificar as identidades dos presentes (GOFFMAN, 2006; LOTTA; 2015).

Nesta pesquisa, a identificação dos estilos considerou os recursos e o tipo de expressões comunicativas adotados diretamente pelas técnicas durante os atendimentos observados e, também, nos trechos das entrevistas em que elas, espontaneamente ou estimuladas por perguntas sobre comunicação com os usuários, se referiam ou relatavam, de forma indireta, diálogos ou conversas com os usuários. Entende-se que, mesmo na forma indireta, é possível identificar expressões comunicativas e interpretar os significados dados às formas como elas se comunicam e se vinculam com os usuários. No material coletado, trechos ou notas com esse tipo de dado foram codificados, num primeiro nível, como “comunicação das técnicas com os

usuários” e “vínculos das técnicas com os usuários” e, num segundo, na categoria conceitual “estilos de interação”. Já a interpretação e a análise dos estilos consideraram, como mencionado na metodologia, o agrupamento proposto por Lotta (2015), Nunes e Lotta (2019) e Lotta e Marques (2020) no estudo sobre a atuação de ACS: estilos mediadores, de facilitação, horizontalizados e de diferenciação. O argumento de saída é que construindo distintas formas de se comunicar e se vincular com os usuários, as técnicas exercem a discricionariedade como um mecanismo de criação e improvisação para atuar nas situações interativas reais no nível de rua.

Esta seção descreve e analisa os 17 estilos de interação identificados, sendo oito estilos horizontais, um estilo assimétrico, quatro estilos facilitadores e quatro mediadores. Cada um dos grupos de estilos é apresentado em uma subseção específica, e, na última, situam-se considerações sobre a ocorrência destes estilos nos atendimentos de casos observados.

6.2.1 Estilos de interação horizontais

Os estilos de interação horizontais são aqueles que demarcam vínculos de aproximação das técnicas com os usuários ou que valorizam distintos aspectos deles. Conforme revisão do capítulo 2, estão relacionados a dois padrões de estilos: o de qualificação da identidade do público, que toma um significado positivo, e o de demarcação da relação, neste caso, uma relação simétrica ou de conexão entre os participantes. No nível de rua do Paefi, estes estilos ocorrem quando as técnicas demonstram vontade de ajudar as famílias, preocupação com a situação, quando as abordam de forma menos fria ou burocrática, quando consideram as decisões dos usuários ao longo do acompanhamento e reforçam suas características. Neste grupo, foram identificados oito estilos:

- **valorização sem preconceito:** quando a técnica explora os problemas da família, como o tema da violação de direitos, sem julgar ou acusar o usuário, ponderando se a situação ocorre ou não. Observado no uso de expressões: “isso acontece mesmo”, “não estou aqui para te acusar de nada” ou quando a técnica atribui, à sua relação com o usuário, um vínculo isento de julgamento.
- **valorização respeitando o desejo do usuário:** quando a técnica confirma o “de acordo” do usuário antes de seguir com algum encaminhamento, considerando sua autonomia no processo de acompanhamento. Observado em expressões indagativas como: “você quer isso mesmo?”; “precisa disso mesmo?”; “você tem interesse nisso?”; “qual caminho vê como possibilidade?”; “se topar a gente faz”.

- **valorização acreditando no usuário:** quando a técnica afirma confiar na capacidade do usuário ou reforça as suas conquistas e avanços ao longo do acompanhamento. Observado quando se usa expressões do tipo: “você é capaz”, “você consegue”, “você foi se organizando”.
- **valorização do usuário como sujeito:** quando a técnica demonstra interesse pelos gostos do usuário e demarca sua identidade com uma moldura associada à sua história pessoal ou familiar ou à sua condição enquanto cidadão. Observado em expressões do tipo “você é isso” ou “você não é isso”, ou quando a técnica pergunta “quanto tempo de casado?”; “você gosta de que?”; “como está na escola?”; “o que está pensando para o futuro?”; “como está seu filho e neto?”
- **aproximação com solicitude:** quando a técnica explica que o seu papel é ajudar o usuário, e flexibiliza, adapta ou reestrutura o contexto da interação com o usuário. Observado em expressões: “vou te ajudar”; “estou aqui para isso”; “nós vamos dar um jeito”; “vou ver o que eu posso fazer” ou quando a técnica muda o horário ou o local de atendimento para facilitar a participação do usuário.
- **aproximação com reciprocidade:** quando a técnica expressa preocupação, concordância ou escuta de forma empática os problemas ou as dificuldades dos usuários. Observado em expressões: “vai dar tudo certo”; “isso não pode ficar assim”; “eu entendo essa situação”; “ se essa tosse continuar, precisa voltar ao médico”; ou quando a técnica afirma se colocar no lugar do usuário na comunicação ou interação.
- **aproximação com cortesia:** quando a técnica aciona gestos ou comportamentos que denotam uma relação de gentileza e respeito, seja olhando no olho do usuário ou o chamando pelo nome.
- **aproximação com assunto pessoal:** quando a técnica se refere a elementos presentes na interação que extrapolam o conteúdo do acompanhamento, mudando o enquadramento da conversa ou demarcando um contexto relacional mais amplo e de cunho pessoal. Observado quando a técnica entra em contato com o usuário para comentar suas postagens nas redes sociais; quando recebe fotos ou mensagens diárias do usuário em seu telefone; ou quando a técnica comenta sobre o desempenho do time de futebol do usuário, identificado pela camisa que ele veste; ou quando pede para a usuária contar de sua mãe, que nem sabia que era viva.

Os oito estilos de interação horizontais, quando acionados ou referenciados pelas técnicas, sinalizam a intenção de estabelecer relações de simetria e reciprocidade com os usuários. Os recursos e expressões comunicativas utilizados contextualizam mensagens de reconhecimento positivo do público e de que há espaço e possibilidade para vínculos de confiança entre os interlocutores, menos formais ou burocráticos. Parte das interações de aproximação identificadas convergem com os estilos horizontalizados encontrados por Lotta (2015), mas os resultados adicionam outras interações de valorização a esse grupo, relativas a especificidade do caso pesquisado. Por exemplo, a elegibilidade pela violação de direitos demarca uma relação em que o julgamento já é previamente estigmatizante, ensejando o estilo de *valorização sem preconceito*. Já a diretriz de vinculação da família com a técnica e de coprodução do acompanhamento, com o consentimento e a autonomia constante dos usuários, requer que eles se engajem no serviço e que as técnicas valorizem esse engajamento, levando ao estilo *valorização respeitando o desejo do usuário*.

O quadro 18 traz alguns exemplos das expressões comunicativas e das referências de significação dos estilos horizontais, especialmente observados nos atendimentos em forma direta, mas também explicitados nas entrevistas.

Quadro 18 – Exemplos de citações e situações comunicativas dos estilos horizontais⁶³

Estilo	Exemplos
valorização sem preconceito	<p>“Esse caso, que os irmãos falavam que o irmão era usuário de droga, aí ele fala pra mim "ele fala que eu uso droga", e eu pergunto "e você faz uso de drogas?", ele fala "não, eu não faço uso de drogas", "ah tá, mas sua família tá falando que você faz isso, que você pega o celular da idosa, isso acontece mesmo, como que é isso?" (Entrev_Tec.01)</p> <p>Então eu tive que ir ponderando muitas coisas com ela pra falhar "olha, não estamos aqui pra pensar nessa questão assim, não estou aqui pra te acusar de nada, estou aqui pra conhecer um pouco da sua história, da sua filha, da relação de vocês, não estou vindo como acusadora de nada, não sei nem do que você está falando" (Entrev_Tec.02).</p>
valorização respeitando o desejo do usuário	<p>Durante o atendimento a técnica pergunta: “você quer isso? Precisa disso? A dor é essa?” (se referindo ao rompimento da adolescente com o pai do filho). Prossegue: “e qual o caminho você vê diferente?” “Como assim?”, responde a usuária. “O que você acha que podemos fazer?”, explica a técnica. “Eu quero um emprego, não quero criar ele [o filho] sozinha”, expressa a usuária. A técnica então diz: “você está correta e a via jurídica é um caminho, você quer isso?”. “Sim”, a adolescente confirma. (NCAmend_10).</p>

⁶³ Nos quadros desta seção, optou-se por trazer, sempre que disponível, os relatos de campo dos atendimentos diretamente observados com as situações comunicativas que ilustram os estilos de interação, pois representam a sua ocorrência na forma direta, ao contrário das situações identificadas nas entrevistas, que representam a forma indireta como as técnicas dizem que se comunicam e se relacionam com os usuários.

valorização acreditando no usuário	<p>Ao longo deste procedimento, a usuária reclama novamente da técnica do abrigo, e a do Paefi explica que ela pode discordar dos argumentos do abrigo e levar para o defensor. Diz “eu noto que você foi se organizando ao longo do tempo” (NCAatend6).</p> <p>A técnica então propõe: “sabe o que eu penso que poderíamos tentar? O Centro Pop, porque você traz várias questões, o que exige acompanhamento contínuo. Estou te vendo cheio de potencial para você se organizar” (NCAatend7).</p>
valorização do usuário como sujeito	<p>A técnica diz que terá de solicitar a certidão de nascimento em cartório, pega um formulário e diz: “Sr. (nome do usuário), o senhor preenche com sua letra bonita aqui” (NCAatend8).</p> <p>A técnica então pergunta sobre os estudos, e a usuária disse “parei no 8º ano desde que engravidei”. Pergunta: “foi ao médico? Que remédio tomou?” “Fez matrícula na escola? A vaga saiu?”. Então pergunta: “você gosta de quê?” Tudo! (NCAatend10)</p>
aproximação com solicitude	<p>A técnica realiza atendimento telefônico com usuária para retomar o acompanhamento. Se identifica como técnica do Paefi, pergunta: “Como está? Qual é mesmo o seu horário de trabalho para gente adequar uma agenda presencial?” Depois da resposta do usuário, marca a data e a técnica segue perguntando sobre a família. (NCAatend2).</p> <p>A técnica atende um usuário em situação de rua e pergunta se ele tem cartão do programa Bolsa Família. Ele diz que não tem e ela então responde: “vou ver o que posso fazer” (NCAatend3).</p>
aproximação com reciprocidade	<p>Eu tive uma conversa tentando entender o lugar dela de cuidadora, porque as pessoas às vezes focam nesse idoso que está com problema, tal tal tal, mas não conhece a relação anterior desse idoso com essa pessoa, como é que foi, porque que essa pessoa agora está cuidando desse idoso, a gente tem que entender um contexto muito maior (Entrev_Tec.03).</p> <p>Quando ela ficou sabendo que ela foi encaminhada, a mulher ficou furiosa, ela ficou quase duas horas xingando, depois eu "posso falar o que eu escutei aqui?", "pode", "eu escutei raiva, eu escutei medo, eu escutei frustração com o filho", aí você ganha a pessoa por saber que você a escutou (Entrev_Tec.06).</p>
aproximação com cortesia	Olhar no olho do usuário, sorrir, chamar, pelo nome (NCAatend7; NCAatend8; NCAatend9; NCAatend10; NCAatend12).
aproximação com assunto pessoal	O fato dos casos estarem todos no meu celular é mais fácil de eu monitorar e às vezes até pelas imagens, pelas fotos que vai trocando no WhatsApp "ah, você está em luto", a pessoa põe lá se a pessoa está triste ou põe uma frase negativa, eu mando uma mensagem "está tudo bem? Depois dessa foto fiquei preocupada", é um trem assim meio atípico (Entrev_Tec.06).

Fonte: Elaboração própria.

Identificar que essas interações compõem a atuação das técnicas no nível de rua demonstra que pressupostos importantes da PNAS, como a necessidade de relações de referência entre agentes de rua e os usuários, podem ser efetivamente operacionalizados na implementação dos serviços socioassistenciais.

6.2.2 Estilo de interação assimétrico

Em oposição ao grupo de estilos horizontais, mas de forma bem menos expressiva, identificou-se dinâmicas relacionais assimétricas, com mensagens de cobrança ou autoridade. Este estilo demarca vínculos de distanciamento entre técnicas e usuários, e ocorrem quando elas deixam claro certas regras ou condições organizacionais do acompanhamento, quando cobram ou pontuam algum engajamento deles ou quando se referem negativamente às suas demandas. Quando identificados, geralmente estão relacionados a usuários “difíceis” (seção 5.3).

São poucas as ocorrências deste estilo no material coletado. Em nenhum dos atendimentos observados ele foi identificado, mas algumas falas de entrevistas ilustram as situações que o expressam. Isso pode estar relacionado com certo viés do informante, isto é, as técnicas podem evitar explicitar as assimetrias relacionais com os usuários, bem como a presença do observador nos atendimentos pode ter limitado a manifestação espontânea delas. Mas há de se considerar que a posição de dependência estrutural dos usuários em relação aos agentes já estabelece diferenças na interação entre eles (DUBOIS, 1999) e trocas entre os BNR e o cidadão nem sempre são simétricas, porque eles possuem recursos que os usuários não têm (LIPSKY, 2019; HILL; HUPE, 2007). Estilos que demarcam hierarquias também foram encontrados por Lotta (2015) – estilos de autoridade e diferenciação – e por Marins (2014) – estilos estigmatizantes – em pesquisas sobre BNR. De todo modo, as citações a seguir e uma situação observada na rotina do serviço ilustram expressões comunicativas de estilo assimétrico na implementação do Paefi estudado.

Eu tenho essa percepção assim, que trata “técnica chata de novo”, eles não entendem, e é por isso que eu acho que alguns atendimentos que eu fiz e que eu tive que falar da questão jurídica pra dar uma real nele, falar: “oh, filho, você está aqui por conta disso e disso, e a gente tem que resolver, seu pai, sua mãe não está tendo o tratamento adequado, está em violação de direito, está com questão de saúde ruim, está precisando de vacinar ou está precisando de uma questão e infelizmente você vai ter que fazer porque é o direito dele”. Então, você tem que ser mais duro com o usuário para ele poder aderir aos encaminhamentos, eu percebo que é uma questão de a grande maioria não querer estar no Paefi, não (Entrev_Tec.10).

Aí eu fui insistindo com ele, "você precisa fazer o tratamento, eu encaminhei o seu tio para uma instituição porque você está bebendo todos os dias, você não está conseguindo", fui falando, ele não queria aceitar tratamento e aceitou, chegou um momento que ele aceitou (Entrev_Tec.01).

A hora que eu tenho que pontuar alguma coisa, que eu tenho que pontuar, eu pontuo, de trazer "olha, a gente já está um tempo fazendo isso, cadê o retorno daquilo? A gente tem um tempo aqui" (Entre_Tec.05)

Notas de campo: a técnica cruza comigo na recepção e se refere a um usuário que estava sala de espera falando em tom alto: “está buzinando ali querendo atendimento”. Enquanto fala, faz um gesto de abrir e fechar a mão perto da orelha, em alusão ao movimento que se faz quando se aperta uma buzina (NCRotina14).

6.2.3 Estilos de interação facilitadores da comunicação

Um terceiro grupo de estilos são os de facilitação da comunicação, padrão encontrado na revisão sobre o tema no Capítulo 2. Trata-se de dinâmicas interativas em que os interlocutores utilizam recursos e expressões comunicativas para contextualizar as mensagens e facilitar a compreensão delas. No nível de rua do Paefi, ocorrem quando as técnicas acionam formas didáticas, referências dos usuários ou linguagem específica do serviço para explicar questões relativas ao acompanhamento ou confirmar o entendimento sobre o que informam. Neste grupo, foram encontrados quatro tipos de estilos:

- **facilitação com didatismo:** quando as técnicas repassam, um a um, os encaminhamentos realizados ao longo do atendimento ou se certificam da compreensão deles e do que é conversado ou orientado. Observado com expressões: “você entendeu?”; “está ouvindo?”; “você lembra que?”; “é igual eu te falei aquele dia”; ou quando a técnica pede diretamente que o usuário manifeste o entendimento ou parafraseie o que ela disse, ou ainda aponta com a caneta os campos da ficha para preenchimento.
- **facilitação com o uso de linguagem de “manual”:** quando as técnicas esclarecem as especificidades do serviço e do trabalho realizado para o usuário utilizando termos técnicos do Suas, de outras políticas públicas ou textos de leis e estatutos. Observado em expressões: “eu não sou do conselho tutelar”; “eu sou um órgão da assistência”; “eu não fiscalizo”; “a assistência é dividida em níveis de complexidade”; “dependência química é um problema de saúde mental”.
- **facilitação com o uso de linguagem comum ao usuário:** quando a técnica aciona expressões ou palavras que são características ao cotidiano do usuário. Observado no emprego da expressão “bico” para se referir ao trabalho realizado pela pessoa em situação de rua.
- **facilitação com o uso de referências pessoais:** quando a técnica aciona elementos ou referências de sua vida pessoal ou da vida do usuário, como membros da família, laços afetivos, para orientá-los, explicar alguma dúvida ou dar um exemplo. Observado em expressões como: “a sua amiga pode ajudar”; “seu filho fez isso ou aquilo”; “eu gosto disso, e você?”.

Os estilos de interação facilitadores são utilizados pelas técnicas para deixar mais explícito o conteúdo das conversas que realizam com os usuários, acionando diferentes formas de linguagem e de referências contextuais. Os ACS também acionam essas formas de comunicação com os usuários que atendem (LOTTA, 2015). Tais estilos são importantes para validar entendimentos, orientações e encaminhamentos e para fazer fluir o acompanhamento. A linguagem de manual parece ser bastante útil nas práticas de acolhida e de orientação jurídica, pois esclarecer tecnicamente o escopo do serviço é importante para situar as fronteiras da relação a ser estabelecida com o usuário. O Quadro 19 traz alguns exemplos dos estilos facilitadores.

Quadro 19 – Exemplos de citações e situações comunicativas dos estilos facilitadores

Estilo	Exemplos
facilitação com didatismo	A técnica sabe de cor a data do agendamento para entrada no BPC. Comunica-se com a usuária usando os seguintes recursos para seguir o fluxo de comunicação “tá ouvindo?; “você lembra?; “é igual eu te falei outro dia” (NCAmend6). A técnica lê a autodeclaração de aptidão do público beneficiado pelo auxílio municipal emergencial: “comprometo a usar o recurso para o bem do núcleo familiar”; “autorizo o uso dos dados, conforme a LGPD”. Depois explica com outras palavras o que leu e pergunta: “você concorda com isso?” (NCAmend9).
facilitação o uso de linguagem de manual	No atendimento remoto, a técnica diz: “estou explicando para o senhor os fluxos, não funciona assim. A assistência é dividida em níveis de complexidade, a especial é inserida pela violência e foi inserida, no caso de vocês, por isso. Mas o Sr. (nome do usuário) mudou de endereço para a leste, mudou de território e está bem. Vai continuar em acompanhamento em outra regional” (NCAmend6). Aí você vai dizer pra ela "olha, aqui é um espaço, é um CREAS", "o que que é isso?", então eu tento clarear "isso aqui é um centro de referência, é um local da assistência social, você entende o que é assistência social? É um serviço de proteção à família" (Entrev_Tec.04).
facilitação com o uso de linguagem comum ao usuário	No atendimento, a técnica pergunta ao usuário em situação de rua: “você faz algum bico?” (NCAmend3).
facilitação com o uso de referências pessoais	No atendimento, a técnica pergunta para a usuária adolescente: “você gosta de quê?” Tudo! “Tudo o quê? Eu, por exemplo, gosto de dança, de teatro” (NCAmend3).

Elaboração própria.

6.2.4 Estilos de interação mediadores da comunicação e das relações

O último grupo de estilos são os mediadores, que, por um lado, também estão relacionados à padrões de facilitação da comunicação, mas trazem de específico a adaptação da

linguagem como forma de intermediar as mensagens trocadas na interação, ou seja, a comunicação usa recursos e expressões que traduzem o que está sendo dito, perguntado ou orientado. Por outro lado, os estilos mediadores também intermediam relações entre atores presentes no contexto de implementação. No nível de rua do Paefi, ocorrem quando as técnicas mudam a forma de falar as palavras ou de fazer uma pergunta, ou quando elas usam algum recurso material ou pedagógico no atendimento, ou quando moderam a relação entre os membros da família acompanhada. Nesta categoria, foram identificados cinco estilos, descritos a seguir.

- **adaptação da fala ou pergunta:** quando a técnica muda a entonação das palavras para enfatizar o seu significado, modifica uma pergunta para o usuário compreendê-la ou quando relata ajustar a linguagem para interagir com o usuário. Observado em uma situação em que a técnica, para explicar as especialidades médicas (“dermatologista” e “reumatologista”) para a usuária, enfatizou o prefixo definidor do restante do radical da palavra; e em situações em que as técnicas alteram a pergunta “onde você mora?” para usuários em situação de rua indicarem o local de permanência, neste caso, perguntando “onde você dorme?”; “onde passa a maior parte do tempo?”; “onde você fica?”.
- **adaptação com recurso pedagógico específico ao público:** quando a técnica media a comunicação com o usuário utilizando materiais ou dinâmicas específicas ao público atendido para explicitar as intenções presentes na interação ou para levantar informações ou tocar a conversa de uma forma lúdica ou mais concreta. Observado quando as técnicas relatam que usam “desenho” ou “literatura” com criança, “genograma” com mulher, “curtograma” ou “quebra gelo” com adolescente, “a bíblia com pessoas evangélicas”.
- **adaptação com linguagem visual:** quando técnica traduz a mensagem a ser comunicada com o uso de algum elemento visual presente na interação para facilitar a compreensão do usuário. Observado nas situações em que a técnica mostra a tela do computador para o usuário, seja para ele ver o mapa da região e indicar onde fica, ou para ver o boneco que orienta como se tira a *self*, ou quando mostra a diferença de tons da assinatura no documento para diferenciar o original da cópia, ou quando marca um “x” para indicar espaços de preenchimento e assinatura em formulários, ou indicar o papel a se levar a outro equipamento.
- **moderação das relações familiares:** quando as técnicas interagem de forma conciliadora ou mobilizadora com os membros da família. Observado quando a técnica

constrói conversas em que busca colocar diferentes pontos de vista em perspectiva, ou quando busca, na rede familiar, contatos e informações ou saídas para a intervenção junto ao usuário.

Os estilos mediadores identificados são mobilizados pelas técnicas para facilitar a compreensão do que está sendo dito ou realizado na interação, adaptando a forma de expressar ou usando recursos e outros tipos de linguagem. Também são acionados para intermediar conflitos relacionais das famílias usuárias. Neste último caso, trata-se de um estilo importante para o processo e os resultados do acompanhamento, pois pode envolver moderar os laços e os problemas entre o violador e o restante da família para gerar uma compreensão destes problemas. A “conciliação” da família é um elemento que as técnicas consideram para avaliar o tamanho e a dinâmica da violação e o movimento ou a resposta do público às intervenções realizadas pelo Paefi. Os estilos que compõem este grupo são mais distintos do que os dos ACS (LOTTA, 2015), evidenciando outras formas de adaptação da linguagem (com recurso pedagógico e visual) e de moderação de relações familiares adotadas pelas técnicas do serviço.

Portanto, os estilos mediadores confirmam, para o caso pesquisado, um dos movimentos do papel de mediação exercido pelos BNR, discutido no capítulo 2: as técnicas adaptam a linguagem para emitir mensagens sobre os serviços públicos para os usuários. Por outro lado, na prática de encaminhamento as técnicas acabam por mediar também a relação dos usuários com a rede, o que pode indicar o outro movimento do papel mediador: o de levar as necessidades dos usuários para dentro da rede de serviços (LIPSKY, 2019; LOTTA, 2015), neste caso fazendo mediação política (BRODKIN, 2013). O Quadro 20 traz alguns exemplos dos estilos mediadores.

Quadro 20 – Exemplos de citações e situações comunicativas dos estilos mediadores

Estilo	Exemplos
	Durante a reunião, as técnicas discutem sobre a abordagem à população em situação de rua na demanda espontânea. Uma técnica diz: perguntar “qual é o seu endereço?” é diferente de perguntar “você mora na rua?” (NCREuSem4).
adaptação da fala ou pergunta	Eu acho muito ruim quando você acessa qualquer tipo de serviço público, a gente fala em serviço público, que a gente vem com aquele peso acadêmico, aquele português difícil, rebuscado, que é mais para dizer de uma suposta superioridade do que do conteúdo em si. Então pela minha história de vida, isso não faz parte, mas não significa que não tenha respeito com o usuário, mas eu tento minimamente traduzir o que a gente está dizendo de uma forma que o outro entenda (Entrev_tec. 05).
adaptação com recurso	Eu gosto muito de usar o genograma, que é um gráfico que a gente faz, é um desenho que eu vou fazendo com a família, pra ela, por exemplo, "oh, me conta a história, como

pedagógico específico ao público	que é a sua família, desde os seus avós, o que você sabe, onde que surge a violência" (Entrev_Tec. 06). Crianças e adolescentes, às vezes a criança usa desenho ou algum brinquedo, a gente tinha uma brinquedoteca, que agora foi desativada, usava algum elemento para poder fluir alguma conversa. Adolescente, tento, no meu conhecimento mínimo de coisas atualizadas, trazer algum assunto que seja do interesse deles, buscar gostos, o que que eles gostam, conhecer a vivência (Entrev_tec. 03).
adaptação com linguagem visual	No atendimento, a técnica separa os documentos relativos a questão da perícia no INSS para pedir o benefício, e ao devolver os documentos a ela, mostra um por um, dizendo "essa daqui é para você levar na perícia". Ensina a identificar o documento original da cópia: "veja aqui, ó, essa caneta está mais clara, mais apagadinha". Para dar andamento na regularização título, a técnica percebe que precisa enviar uma <i>self</i> da usuária com o documento ao lado para o site do TSE. Depois, lê as instruções sobre a <i>self</i> , vira o computador e mostra algo na tela, dizendo: "tá vendo, tem de fazer igual esse bonequinho" (em alusão a tirar a <i>self</i>) (NCAAtend6).
moderação das relações familiares	Mas como eu fui conversando muitas vezes com ela, eu achei que ela foi pegando um pouquinho de confiança. Depois eu consigo que eles me deem o telefone de uma outra filha e aí a outra filha me traz mais informações de mais detalhes dessa relação familiar. Aí eu começo a fazer a intervenção com a mãe, com as informações que ela tinha me passado também (Entrev_Tec. 02). [...] me sinto no direito de aprofundar essas questões também, dizer do porquê, "ah, mas por que você está querendo no caso entrar com uma ação contra seu irmão, o motivo, você não acha que conversar resolveria melhor e tal?". E vou fazendo esse tipo de questionamento (Entrev_Tec. 04).

Elaboração própria.

6.2.5 A ocorrência dos estilos nos atendimentos observados

A identificação dos estilos de interação da atuação das técnicas do Paefi triangulou as referências e significações que elas atribuíram, espontaneamente ou estimuladas por perguntas nas entrevistas, às suas formas de comunicação e vinculação com os usuários com as situações comunicativas diretas observadas no trabalho de campo. Porém, para fins de análise da ocorrência dos estilos na pesquisa, foram contabilizados os recursos e expressões comunicativas identificados nos 12 atendimentos remotos e presenciais de casos e de demanda espontânea observados ao longo do trabalho de campo. Isso porque eles expressam a mobilização dos estilos pelas técnicas durante a atuação no nível de rua, ou seja, em plena ocorrência da situação interativa, expressando na forma direta o *como* elas se comunicam e se vinculam.

A Tabela 7 traz os resultados dessa contabilização e mostra que 13 dos 17 estilos identificados ocorreram nos atendimentos, à exceção do estilo de *valorização sem preconceito, assimétrico, adaptação com recurso pedagógico e moderação das relações familiares*.

Tabela 7 – Ocorrências dos estilos de interação nos atendimentos observados

Grupo de estilos	Estilos	Ocorrências
Horizontais	valorização respeitando o desejo do usuário	1
	valorização acreditando no usuário	2
	valorização do usuário como sujeito	3
	aproximação com solicitude	2
	aproximação com reciprocidade	1
	aproximação com cortesia	5
	aproximação com assunto pessoal	2
Total do grupo		16 (53,33%)
Facilitadores	com didatismo	4
	com uso de linguagem de manual	2
	com uso de linguagem comum ao usuário	1
	com o uso de referências pessoais	1
Total do grupo		8 (26,66%)
Mediadores	adaptação da fala ou pergunta	2
	adaptação com linguagem visual	4
Total do grupo		6 (20,00%)
Total de ocorrências		30 (100%)

Elaboração própria.

O grupo de estilos com maior ocorrência é o “horizontal”, pouco mais da metade do total de 30 ocorrências. Dentro dele, destacam-se os estilos de *aproximação com cortesia* (cinco ocorrências) e *valorização do usuário como sujeito* (três ocorrências). Esse resultado pode indicar que o esforço das técnicas para a construção de vínculos com os usuários na implementação concreta do Paefi. Nos demais grupos, destacam-se os estilos *facilitação com didatismo* e *adaptação com linguagem visual* (ambos com quatro ocorrências), mostrando que as técnicas utilizam tanto de uma estratégia pedagógica quanto de uma linguagem visual para explicar, exemplificar e adaptar as mensagens e orientações que repassam nos atendimentos e ampliar a compreensão pelos usuários. Inclusive, a disponibilidade do computador com acesso à internet na sala de atendimento é crucial para mediação da comunicação entre elas e o público.

Estes dados não relatam a ocorrência dos estilos entre todas as técnicas, já que a distribuição dos atendimentos observados se refere a uma amostra das técnicas, uma vez que nem todas viabilizaram a observação pelo pesquisador. De todo modo, registra-se que as 30 ocorrências dos estilos se referem a atendimentos de seis técnicas diferentes.

Observou-se ainda a ocorrência cruzada de diferentes estilos em uma mesma situação interativa, indicando que as técnicas podem acionar um “mix” de recursos, expressões e situações comunicativas de valorização, aproximação, facilitação e mediação, ativando e dando a tônica dos encontros com os usuários. Os estilos parecem ter uma utilidade, dado que esse agregado de estratégias de linguagem possibilita que elas escolham de forma mais reflexiva do que na realização das práticas “duras”, como atuar na implementação do Paefi.

Dois excertos a seguir ilustram essas considerações. No primeiro, a técnica aciona estilos mediadores, de início *adaptando a pergunta ao usuário* (onde reside para onde dorme) e, diante de sua incompreensão, adaptando com *o uso de linguagem visual* (mostra o computador). Também usa tanto uma referência pessoal (a amiga) e *uma linguagem comum ao usuário* (“bico”) para facilitar a compreensão da orientação sobre a guarda de documentos e a pergunta sobre sua situação “profissional”. Nota-se ainda o estilo de *aproximação com solicitude*, quando diz “vou ver o que posso fazer”, demarcando uma aproximação com o usuário.

A técnica atende a uma pessoa em situação de rua na demanda espontânea. Inicia perguntando nome e idade, e o que “o traz aqui”. O usuário responde que “uma amiga” o disse para ir a regional para “ver a identidade”. A técnica pergunta: “qual o local o senhor fica?”, mas ele não entende. Então, pergunta de novo: “onde o senhor costuma dormir ou permanecer por muito tempo no mesmo local”? O usuário não sabe dizer exatamente, apenas o nome da Avenida. A técnica, então, prossegue: “algum ponto de referência?”, ao que o usuário responde, mas a técnica não localiza. Ela, então, vira a tela do computador para ele e mostra o mapa da avenida, os locais, até ele conseguir indicar o local. Depois pergunta se algum técnico do Seas já o abordou, ele não soube dizer. A técnica o orienta sobre o que é necessário para conseguir o RG e sobre os cuidados com a guarda dos documentos. Depois pergunta: “precisa de acesso ao restaurante popular”; “faz algum ‘bico’”; “tem cartão do programa de transferência de renda?”. Ele responde: “não”, e ela diz: “vou ver o que posso fazer”. Explica a diferença dos auxílios de renda disponíveis no momento (Governo Federal e de Minas Gerais). Preenche a documentação de solicitação do RG pelo site. Diz para ele pedir à amiga que havia citado antes para ajudá-lo a guardar os documentos. Por fim, mostra que não consegue acessar o portal do auxílio estadual para ver se ele teria direito. Finaliza repassando o atendimento: encaminhou pedido para UAI para emissão do RG, pede para voltar em alguns dias para descobrir quando será o agendamento, entrega papéis com orientações, e diz que, se ele não vier, pedirá ao CEAS para “ir ao local que o senhor dorme”. Acompanha-o até a recepção (NCAAtend3).

No segundo excerto, a técnica aciona expressões comunicativas do estilo *valorização respeitando o desejo do usuário* (“você quer isso?”; “qual caminho você vê diferente?”; “você está certa”), *adapta a forma de perguntar* para a usuária sobre qual encaminhamento dar (“qual o caminho você vê diferente?” para “o que acha que podemos fazer”), *usa referência pessoal* (“eu gosto de dança, de teatro”) para exemplificar e facilitar a compreensão de outra pergunta.

A usuária é uma adolescente de 16 anos encaminhada pelo Conselho Tutelar por envolvimento em ato infracional na sua comunidade. A mãe que procurou o Conselho para pedir ajuda. Está no início do acompanhamento, já recebeu visitas domiciliares antes, onde, segundo a técnica, “mostrou ser carinhosa com o filho”. Tem um filho de 10 meses. O pai a acompanhou ao Creas, mas aguardou na recepção. Quando cheguei ao atendimento, ela já conversava com a técnica e estava chorando. Entrei, sentei e a técnica seguiu: “você quer isso? Precisa disso? A dor é essa?” (se referindo ao rompimento da adolescente com o pai do filho). Prossegue: “e qual o caminho você vê diferente?”. “Como assim?”, responde a usuária. “O que você acha que podemos fazer?”. “Eu quero um emprego, não quero criar ele sozinho”. A técnica então diz: “você está correta e a via jurídica é um caminho, você quer isso?”. “Sim”. Ela aciona a orientadora jurídica, ligando para ela. Após a conversa, a técnica então pergunta sobre os estudos e a usuária diz: “parei no 8º ano desde que engravidei”. Então pergunta: “você gosta de quê?”. “Tudo!”. “Tudo o quê? Eu, por exemplo, gosto de

dança, de teatro”. A usuária não soube responder com clareza e a técnica ofertou oficinas de qualificação e aprendizagem (NCAtemd10).

Seja para vincular (valorizando ou aproximando com o usuário) ou para facilitar a comunicação (usando recursos comunicativos ou referências dos interlocutores, adaptando a linguagem ou intermediando as relações), os estilos contextualizam o processo interativo, explicitando o significado dos objetos e do conteúdo que estão presentes nele, demarcando quem é quem, as percepções de valor e posições de cada um, as expectativas e mudanças em jogo e dando concretude a implementação do Paefi.

Concluindo, os 17 estilos de interação descritos expressam as diferentes formas de comunicação e vinculação que as técnicas do Paefi usam na realização das práticas do nível de rua junto aos usuários. Por um lado, os oito estilos horizontais e o assimétrico demarcam os limites e a direção dos vínculos esperados nas interações – podendo ocupar um espectro de maior ou menor proximidade e reciprocidade ou de maior ou menor simetria – e qualificam a identidade do público de forma mais ou menos positiva. Por outro, os quatro estilos facilitadores e os cinco mediadores contextualizam a comunicação acionando distintos recursos, referências e estratégias da linguagem com o intuito de ampliar o entendimento do que é expresso e solicitado durante o acompanhamento e de possibilitar o atendimento de demandas e a conciliação da família.

A diversidade de estilos adotados pelas técnicas e o seu uso combinado podem evidenciar o exercício da discricionariedade no nível de rua do Paefi pesquisado, pois, face a face com os usuários e orientadas por expectativas relacionais (de valorização, de proximidade, para facilitar ou mediar a compreensão), as técnicas criam estratégias de comunicação e vinculação, utilizando os recursos de linguagem e os objetos presentes na situação interativa de forma improvisada. Isso corrobora o argumento de saída para a análise desta dimensão: as agentes atuam mobilizando um conjunto diferenciado de estilos de interação, exercendo sua discricionariedade como um mecanismo de criação e improvisação diante dos encontros reais com os usuários na implementação do serviço.

Os estilos de interação modelam as práticas realizadas pelas técnicas no nível de rua, ou seja, o que elas fazem só é possível ser feito porque está costurado pela linguagem e pelos significados dados às palavras e ideias que expressam as relações. Práticas e estilos se interligam na atuação das técnicas, expressando sua conformação por práticas duras e leves (HOFF, 2013). Mas tanto as práticas quanto as formas de interação são realizadas com o público de carne e osso acompanhado pelo serviço, e que precisa ser “processado” a partir das categorias

de elegibilidade. Deste modo, o seu significado é reformulado pelos agentes no nível de rua na interação, o que nos leva ao tema da próxima seção: os esquemas de categorização do público.

6.3 As categorizações pelas técnicas no nível de rua: entre classificações oficiais e comportamentais

Já se discutiu nesta tese que a literatura aponta que os BNR interpretam as categorias administrativas (oficiais) de definição do público ao aplica-las em pessoas reais atendidas pelos serviços públicos. No mínimo, os agentes implementadores devem avaliar quem faz parte ou não dos critérios de elegibilidade classificando os usuários. Para isso, acionam categorias sociais (extraoficiais) e as articulam com estereótipos e representações baseados em julgamentos, o que os auxilia a atribuir certas identidades aos usuários e decidir quem merece mais ou menos a atenção pública (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003; 2012; DUBOIS, 2010; MØLLER; STONE, 2012; THOMANN; RAPP, 2018; EIRÓ, 2019; TUMMERS, 2017). Esses esquemas de rotulagem são construídos nas interações dos agentes de rua com os usuários quando realizam as práticas de implementação dos serviços.

Como visto no Capítulo 4, o esquema de categorização oficial do público do Paefi articula duas dimensões: *o que*, delimitando as distintas violações de direitos de âmbito relacional; e *o quem*, definindo os alvos. A articulação das duas dimensões especifica o esquema de categorização oficial, possibilitando o atendimento de um conjunto amplo de potenciais usuários, expressa na ideia de *focalização abrangente* do público, o que traz implicações diretas para a atuação das técnicas, exigindo interpretações das diferentes realidades vivenciadas para agir de forma particularizada.

Esse esquema está baseado em uma imagem social com significado positivo: usuários são vítimas de violações e têm direito ao serviço. As normativas apostam que essa imagem se distancia de julgamentos que responsabilizam as famílias pelos problemas (BRASIL, 2016a). Porém, ainda que enquadrada nesse “cenário discursivo” (MØLLER; HARRITS, 2013) positivo, a focalização do serviço nas situações de violação de direitos adiciona *a priori* uma camada de “estereotipação” ao público, podendo estar associada a criminalização, punição e culpabilização pelas violações objeto da intervenção (CARMONA, 2019). Além disso, elucidou-se certo significado “duplo” da família como solução e problema tematizado no esquema oficial: ao mesmo tempo em que a superação da violação passa por ela, o problema da violação também pode ser ela. Isso traz expectativas sobre o envolvimento e o desempenho da família para o acompanhamento acontecer e dar certo. Estes aspectos certamente são

relevantes para a categorização dos usuários do Paefi no nível de rua e tornam o serviço um caso singular para analisar possíveis esquemas alternativos.

Empiricamente, buscou-se descrever e analisar os esquemas de categorização do público mobilizados ou construídos pelas profissionais pesquisadas. Eles foram identificados em todo o *corpus* de dados sistematizado e codificado no ATLAS.ti (entrevistas e notas de campo) e também nos Prontuários. Em um primeiro nível de codificação, realizou-se a marcação de trechos em que, instigadas ou não por perguntas, as técnicas qualificavam distintas características do público do Paefi (pessoais, sociais, comportamentais), buscando adjetivos, expressões nativas ou as categorias oficiais *in-vivo*. No segundo nível, agrupou-se os códigos iniciais em cinco categorias por afinidade temática relativa a caracterização dos usuários⁶⁴. No terceiro nível, reuniu-se os grupos de códigos da categoria conceitual *esquemas de categorização*.

A análise interpreta as justificações e significados das categorias empregadas e as representações sociais que as enquadram, válidas para o contexto do único caso pesquisado. Com base na literatura e nos temas da categorização oficial recuperados acima, os argumentos de partida dessa análise foram: i) as técnicas do Paefi atuam como agentes, formando julgamentos para construir esquemas de categorização diferentes do oficial; ii) espera-se encontrar classificações do público positivas e negativas; iii) espera-se que a segmentação do público leve em conta expectativas comportamentais sobre os usuários acompanhados; e, iv) os esquemas de categorização podem estar associados a formas de diferenciação simbólica dos usuários.

Os achados sobre essa dimensão da atuação das técnicas do Paefi são apresentados em três subseções, com os seguintes temas: i) o esquema oficial mobilizado no nível de rua; ii) os esquemas de categorização comportamental; e, iii) as definições sociocultural e do usuário “violador”.

6.3.1 A mobilização do esquema de categorização oficial na implementação

De início, registra-se que a categorização oficial do público do Paefi é utilizada frequentemente pelas técnicas para se referir aos usuários, o que foi observado quando foram instigadas a definir quem é o público que atendem nas entrevistas, bem como nas observações da rotina, notadamente nas reuniões, quando discutem especificidades práticas dos critérios

⁶⁴ Os grupos de códigos de nível 2 são: percepções sobre violação de direitos; categorização oficial no nível de rua; categorização social do público; representações sociais; outras informações do público.

oficiais de elegibilidade para inserção de casos. O *esquema de categorização oficial* funciona e é utilizado como um primeiro filtro classificatório dos usuários para o acesso ao serviço. Como visto, mesmo que o problema do usuário esteja classificado previamente pelo órgão encaminhador, as técnicas precisam interpretar, já em contato com a família, se a situação vivenciada se “encaixa” nos critérios de seleção, seja fazendo a *avaliação técnica inicial*, o “*investigar o caso*”, ou a *escuta qualificada*. Aí, as técnicas já mobilizam as categorias oficiais para responder se o caso se enquadra ou não como do Paefi.

A dimensão *quem* da categorização oficial não parece ser questionada pelas técnicas. Na percepção delas e nos dados apresentados no capítulo anterior, o público *idoso, criança e adolescente e mulheres* são os mais atendidos. Por outro lado, algumas situações da dimensão *o que* geram dúvidas e interpretações. Esse é o caso da *situação de rua* e das *violências*, especialmente a *psicológica* e quando ocorrida no contexto *doméstico*. As técnicas mostram dúvidas se devem ou não fazer parte das violações do público do Paefi e solicitam fluxos e protocolos de atendimento mais claros.

É certo que os limites para a avaliação da ocorrência real das situações de violação de direitos são mais tênues do que objetivos e que cada caso é um caso, o que implica que as técnicas acionem algum grau de interpretação para responder o caso que entra nos critérios. A situação de negligência, por outro lado, parece ser mais clara: ocorre quando se deixa a criança ou o idoso “sozinho em casa”, “com privação de comida”, “sem banho”, “isolado dentro do domicílio”. É “deixar de matricular o filho na escola, deixar de dar roupa, deixar largado”. Há outros conflitos familiares também mais evidentes aos olhos do nível de rua, como “filho que bate nos pais”, “um filho que gasta o dinheiro dos pais”, “um irmão olha o pai mais que o outro aí fica bravo e denuncia”.

Para além dos questionamentos e limites, o que as entrevistas revelaram é que as agentes utilizam os diversos cruzamentos entre alvos e situações para descrever oficialmente quem são os usuários do serviço, tal como Møller (2016) também identificou.

A percepção das técnicas sobre o fenômeno da violação dos direitos, suas causas e possibilidades de superação é convergente entre elas e com as definições das normativas, mas apresenta nuances. Há um entendimento mais literal da violação como atentar ao direito do outro, refinada com situações mais concretas e ilustrativas, como maus tratos, se apropriar da renda de um familiar, passar dificuldades para se alimentar ou para cuidados pessoais. As violações também são associadas por algumas técnicas a outros fenômenos sociais mais amplos, como a desigualdade social e a criminalidade. Há também uma visão de que para ser violação é preciso a “intencionalidade” de alguém do ambiente familiar.

Sobre as causas do fenômeno, duas percepções se combinam. As técnicas compreendem que se trata de um fenômeno “multifatorial” derivado de certa normalização do conflito e da violência no âmbito familiar, que vai se “reproduzindo” entre gerações. Um outro fator percebido é a vulnerabilidade econômica das famílias: a falta de recursos básicos como alimentação, trabalho e moradia adequada acirra as demandas e os conflitos entre os membros. Já a superação da violação passa por duas vias, segundo as entrevistadas: uma são mais serviços públicos que intervenham nestes múltiplos fatores, o que traz certa consciência sobre os limites do Paefi, sozinho, de concretizar a superação; outra está embutida na ideia do que algumas chamam de “movimento” da família, que pode passar pela mudança de pensamento, comportamento ou pelo desenvolvimento de capacidades, como empoderamento e autonomia.

Carmona (2019) também encontrou percepção semelhante sobre a superação da violação em pesquisas com coordenadores de Creas e técnicos do Paefi de Belo Horizonte. A superação é tomada como um processo “engajado pelo próprio sujeito, por sua liberdade e autonomia”. Essa percepção é determinante para a representação social que enquadra o usuário como aquele que “dá conta” ou não de promover o movimento de superação, como se discute na seção 6.3.3. Também é levada em conta na interpretação que as técnicas fazem no momento do desfecho do caso e para decidir sobre o encaminhamento a ser dado, tema do próximo capítulo. O Quadro 21 traz citações que ilustram as percepções descritas acima.

Quadro 21 – Percepções das técnicas sobre violações de direitos

Percepções	Excertos
Sobre as causas	As questões que permeiam são multifatoriais, desde uma questão de falta de diálogo, falta de respeito, questão financeira (Entrev_Tec.07).
	Casas precárias, muitas vezes com um monte de menino dentro de casa, um monte de criança dentro de casa, um idoso, o marido, a falta do dinheiro, a falta da comida, sem perspectiva. Tem todo um contexto em que eles vivem, tem muita reprodução (Entrev_Tec.03).
	Essas famílias, por exemplo, uma família que está desempregada, um pai que perde o emprego acaba às vezes a usar bebidas, ou vai descarregar isso em casa, essas famílias que geralmente estão em territórios que têm presença de muita violência (Entrev_Tec.06).
	É o histórico de exclusão social e do estado, não é a toa que temos muitas famílias negras e pardas (Entrev_Tec.09).
	Eu acho que a baixa escolaridade, a falta de conhecimento, de acesso às políticas públicas, eu acho que isso causa, as pessoas vivem aqui, começa, vai passando de geração para a geração. Igual gritar, xingar, é muito comum para eles (Entrev_Tec.10).

<p>Sobre a superação</p>	<p>Políticas públicas mais amplas que o Paefi, são tantas demandas, a família é tão violada que o Paefi não é suficiente (Entrev_Tec.09).</p> <p>Eu acho que mais Estado. Eu vivo dizendo isso, o que chega de Estado para essas pessoas (Entrev_Tec.08).</p> <p>Pelo que eu percebo, o que pode ajudar uma família a superar é a família entender que ele está violando (Entrev_Tec.01).</p> <p>Talvez, se ela consegue ressignificar sua história, repensar esses comportamentos, se ela tem um suporte. O que eu vejo, posso estar enganada, mas chega um momento que a pessoa não consegue fazer sozinha, ela precisa ter uma política pública de saúde, de educação, de assistência, de moradia, para dar um suporte (Entrev_Tec.04).</p>
---------------------------------	--

Elaboração própria.

Essas categorias formais ganham nome, rosto, voz e corpo reais no atendimento, no guichê, na visita domiciliar, nas discussões e gestão de casos. No nível de rua, o público ganha outras características mais concretas e as técnicas acionam esquemas de categorização social, como se discute a seguir.

6.3.2 Esquemas de categorização comportamental do público no nível de rua

Observou-se que o esquema de categorização oficial do público do Paefi acionado no nível de rua se intercrucza com dois esquemas de categorização comportamental dos usuários: um que considera o nível de participação do usuário no serviço e o outro, a sua capacidade de modificar a própria situação de violação.

A expectativa comportamental de que a família participe ativamente do Paefi e, mais, que o coproduza com as técnicas, pactuando e consentindo cada passo, é considerada pelas técnicas para classificar os usuários entre os que se comportam de forma mais ou menos participativa, sendo estes últimos chamados por algumas de *resistentes*. Os *resistentes* são “reativos”, não “aderem”, não se “abrem”, não respondem às perguntas das técnicas nos atendimentos, “não querem ouvir, não querem falar”, “não criam vínculo” com a técnica, “desacreditam” o serviço, “não entendem que é para o seu bem”, o veem como “punição”, chegam ao acompanhamento “receosos”, “desconfiados”, “agressivos” e tem um “perfil complicado”. O usuário mais participativo ou aderente, por outro lado, se comporta de maneira contrária ao *resistente*: se vincula, cria “transferência com a técnica”, “vão ao Creas”, “cumprem os encaminhamentos” e vê que eles “são positivos”. São mais “abertos”, porque estão “fragilizados”, “desesperados”, “pedindo socorro”, “querendo uma ajuda”.

Duas técnicas articulam essa categoria comportamental com uma definição sociocultural ao distinguir *resistentes* e participativos pelo “poder aquisitivo”: se “mais alto” ou “com classe um pouco melhor” mais *resistente*; se mais “empobrecidos” e “humildes” há mais “adesão”. Uma outra técnica distingue o usuário *resistente* por uma categoria oficial da política de saúde: “dependente químico” e com problemas de “saúde mental”. Estas observações evidenciam que os esquemas de categorização podem ser utilizados pelas técnicas no nível de rua de forma simultânea e intercruzada, reforçando os entendimentos de estudos sobre este tema (HARRITS; MØLLER, 2014; LOTTA; PIRES, 2020; LOTTA; KIRSCHBAUM, 2022). No Quadro 22, apresentam-se citações que ilustram essas considerações.

Quadro 22 – Excertos ilustrativos da classificação dos usuários resistentes e participativos

Categorias	Excertos
<p>Usuário “resistente”</p>	<p>Tem um outro caso também que eu acho muito bacana, que ela também foi um pouco resistente no início, a família é ela, o companheiro e o filho. Eu chego na casa, numa visita também assim, ela foi resistente, muito desconfiada, "como assim, visita, prefeitura, que que é isso?" (Entrev_Tec. 02, grifo nosso).</p> <p>São as famílias que não compreendem muitas vezes o porquê do encaminhamento. A família com resistência ela não se abre, ela não quer falar. Agora, uma família que não está disposta, a gente tem que o tempo todo estar buscando estratégias de comunicação com essa família (Entrev_Tec. 04, grifo nosso).</p> <p>Tem gente que "estou vindo aqui porque me mandaram vir aqui", mas não quer ouvir, não quer falar, a gente encaminha, orienta, tenta sensibilizar, mas... (Entrev_Tec. 05, grifo nosso).</p> <p>A dificuldade de adesão perpassa muito pela dependência química, é algo, e a saúde mental, isso é mais difícil com esquizofrenia, às vezes encaminha essa pessoa, tem grau de sofrimento mental, hora ela dá conta e hora não dá conta de chegar, esses são os mais difíceis (Entrev_Tec. 06, grifo nosso).</p> <p>Essa usuária que, por exemplo, é muito complicada, tem um perfil super complicado, é muito agressiva no trato [...] aí quando ela chega no Creas ela já começa a xingar, a gritar, a falar que vai quebrar tudo, aí eu abro o prontuário dela no Creas e vou mostrando pra ela "olha, vem cá, vamos ver, em 2019..." eu vou contando com ela todas as vezes que eu agendei com ela e ela não compareceu, e são muitas, agendamento e não comparecimento (Entrev_Tec. 07, grifo nosso).</p>
<p>Usuário participativo (aderente)</p>	<p>Mas, por exemplo, criança e adolescente, às vezes a violação passa por uma situação em que a mãe é protetiva. Quando ela vê no serviço uma retaguarda para ela trabalhar questões que talvez ela não desse conta sozinha, ela vincula (Entrev_Tec. 03, grifo nosso).</p> <p>Agora, uma família que chega e que ela sabe que ela pode contar com o serviço, que ela está buscando isso, é uma família que chega, que expõe a situação, que</p>

fala, que **cria esse** vínculo com o serviço, que liga pra gente. Às vezes, têm mães que estão desesperadas, têm famílias que às vezes chegam desesperadas, elas não sabem com quem contar (Entrev_Tec. 04, grifo nosso).

E tem gente que **vê aqui a possibilidade de falar, falar o que vive**, falar o que está passando. Eu acho que esses **aderem** mais. Aí tem o encaminhamento, ela vai ver que esse **encaminhamento trouxe pontos positivos para ela, então ela vai aderindo** (Entrev_Tec. 05, grifo nosso).

Os que querem, eu acho que são os mais humildes, pessoas que estão bem **fragilizadas**, pessoas que estavam querendo, estavam **precisando mesmo**, estavam **querendo uma ajuda**, que não sabem mais onde procurar (Entrev_Tec. 10, grifo nosso).

Elaboração própria.

Interessante observar ainda as interfaces desse sistema comportamental baseado na adesão dos usuários com representações sociais também encontradas nas pesquisas sobre o tema. Usuários *resistentes* são, segundo algumas técnicas, “difíceis” porque demandam que elas façam ajustes na sua forma de trabalhar, sejam nas práticas de abordagem para “conseguir uma entrada” ou nas “estratégias de comunicação”, porque gera dúvidas sobre como seguir com o acompanhamento. Por outro lado, o usuário que adere é mais *fácil*, porque o “trato é mais tranquilo” e o trabalho “flui” e se “vê mais resultado”. Essas interfaces demonstram que os esquemas de categorização social operados pelos burocratas de nível de rua “fornecem uma linguagem” para construir uma “narrativa situada” sobre os usuários com quem interagem, operando um julgamento baseado nas expectativas comportamentais (LOTTA; PIRES, 2020). Os excertos abaixo mostram as interfaces deste esquema de categorização comportamental com as representações de usuários fáceis e difíceis.

Com os resistentes, que não criam vínculo, já fica mais difícil. Eu estou com um caso que eu estou tendo muita dificuldade, porque eu tive dificuldades para criar vínculo com a mãe das crianças e eu sinto que ela não confia em mim [...] então estou tendo muita dificuldade com esse caso, não sei como vou dar tratamento. Aí quando a família é assim fica bem difícil. Eu gosto quando a família fala, confia [...] porque o trabalho, você consegue fazer a intervenção (Entrev_Tec. 01).

Tem famílias que entendem isso aqui como punição, então essa família se mantém reticente o tempo todo. É muito difícil. Porque tudo que a gente tenta, toda ligação que faz, a pessoa não está aberta, ela não está querendo receber esse contato, quando a gente solicita o atendimento ou quando eu solicito a possibilidade de uma visita no domicílio, ela entende isso como fiscalização, como invasão. Uma família que não está disponível, a gente tem que o tempo todo estar buscando estratégias de comunicação com essa família. No outro caso, a coisa flui de forma que produz mais, a gente vê mais resultado (Entrev_Tec. 02).

A família que adere normalmente te recebe nos atendimentos, nas visitas, ela vai até o Creas, os encaminhamentos que você faz, ela tende a cumprir os encaminhamentos, esse trato com a família é mais tranquilo e bem mais fácil (Entrev_Tec. 08).

[...] Se você não sabe a forma como essa família chega da rede, a família já chega resistente, é difícil abordar. Porque ela já está ali com um histórico... "Já me chamam aqui, já me chamam ali, já me chamam acolá" (Entrev_Tec. 05).

O outro esquema de categorização comportamental identificado qualifica as atitudes do público em termos da sua capacidade de resposta à sua própria condição de violação ou de vulnerabilidade, segmentando-os entre usuários que *conseguem* e os que *não conseguem* responder a essa expectativa comportamental. Como discutido, essa expectativa se baseia na ideia de que a família, núcleo básico de intervenção do Suas, pode ser fortalecida com os serviços e ser o meio para a proteção e o cuidado de seus membros. Algumas entrevistadas empregam de forma idiomática o adjetivo “organizado(a)” para classificar o usuário que “dá conta” de realizar um “movimento” que leve a superação da situação vivenciada. Sugere-se que essa distinção comportamental está relacionada à percepção de que vencer a violação de direitos tem uma “dinâmica processual”, com “mudanças de comportamento” da família sendo produzidas por técnicas e família em conjunto com o acompanhamento, percepção também identificada em pesquisas sobre trabalhadores do Paefi de Belo Horizonte para o mesmo tema da violação (CARMONA, 2019) e para o tema do desenvolvimento da autonomia dos usuários (ANDRADE, 2018).

O usuário (indivíduo ou família) “organizado” é aquele que se comporta de forma ativa perante às suas condições, buscando se conscientizar de seus atos, mudar certas atitudes ou tomar providências que, com o trabalho realizado pelo serviço, possibilitem que ele se torne protetivo e supere a violação. Esse esquema de classificação tem espectro variado nas características comportamentais. Algumas atitudes dos “organizados” são mais objetivas, como “arrumar um especial” para o filho ir à escola, “sair da casa” onde se sofria a violação, “resolver sua documentação civil”, “colocar a criança na escola”, passar a “escutar” a família. É ver a usuária em “uma casinha limpinha, organizadinha”, é “romper com a relação abusiva”, é “ter regras” de convivência, “levar o idoso para passear”. Assim, parece ser aquele que demonstra autonomia, protagonismo e responsabilidade sobre sua vida e a de seus membros familiares. Outras descrições comportamentais são menos concretas, como “descobrir formas” de administrar o cuidado e de “garantir a segurança ou a proteção”, “fazer um movimento”, “conseguir compreender”, “conseguir formular uma demanda”, “se dedicar, buscar seus recursos internos e fazer um corte nesse ciclo de violação”. O usuário menos “organizado” se comporta de forma oposita e, quando citado explicitamente, tem atitudes como: “não fala com ninguém” em casa, “não faz favor para o outro”, “não consegue formular uma pergunta”.

Estar dentro ou fora desta classificação parece não ser uma condição definitiva, ou seja, a família pode chegar ao serviço mais ou menos “organizada” e, ao longo do acompanhamento, ir se movimentando e se tornando ainda mais “protetiva”. Por isso, os comportamentos práticos descritos acima são pontos ou etapas de um processo ou “movimento” particular do usuário de ir “conseguindo”, ir “dando conta”, ir se (re)organizando etapa a etapa. Estes movimentos são interpretados pelas técnicas ao longo do acompanhamento, que também tem uma dimensão processual ou sistemática, como já discutido, ou seja, leva tempo e é coproduzido pelas técnicas e os usuários. No Quadro 23, apresentam-se excertos que exemplificam estas considerações.

Quadro 23 – Citações ilustrativas da classificação dos usuários organizados e desorganizados

Categoria	Excertos
<p data-bbox="279 813 384 842">Usuário</p> <p data-bbox="244 846 416 875">“organizado”</p>	<p data-bbox="450 304 1430 465">Quando vou conhecer a história, esse casal vivia super mal, já estavam separando, ele já destratava ela, ele já não dava apoio nenhum pra ela, deixou ela desamparada, ela tinha já uma atuação antiga de vender bala, é de lá que ela tira a renda dela. Então ela foi, se organizou, arrumou um especial, arrumou alguém pra ir lá buscar a menina (Entrev_Tec. 03, grifo nosso).</p> <p data-bbox="450 506 1430 674">E aí, durante o acompanhamento, às vezes a própria família ela vai descobrindo formas, ou muda o horário de trabalho, às vezes acontece até de situações assim "nós vamos te dar uma ajuda e você deixa de ir para o trabalho, nós vamos ratear entre a gente essa quantia e você vai cuidar", e aí aquele idoso fica mais seguro (Entrev_Tec.04, grifo nosso).</p> <p data-bbox="450 714 1430 808">Então quando a gente pensa no organizar é garantir o que é básico: que a criança esteja na escola, que essa mãe escuta dentro da própria casa, mas dentro da lógica da família, não a lógica que eu quero também (Entrev_Tec.05, grifo nosso).</p> <p data-bbox="450 848 1430 981">Essa questão de família organizada ou não, eu acho que com o pai e a mãe estar ali presente e determinando "olha, você vai, mas tem horário pra chegar", "tomou banho, a toalha você pega e coloca lá fora, ou colocar atrás no banheiro", todo mundo precisa de regras pra você ter convivência (Entrev_Tec.07, grifo nosso).</p> <p data-bbox="450 1021 1430 1153">A organização é quando há o rompimento da relação abusiva, ou resolve com o irmão como acolher o idoso, quando a gente percebe que a criança não estava indo para a escola e está, não estava indo no posto e agora está, aí a família foi se organizando mais (Entrev_Tec.09, grifo nosso).</p> <p data-bbox="450 1193 1430 1422">Após a reunião, a técnica me informa sobre o desfecho de um caso cujo atendimento havia sido observado: "foi muito bacana a gente ir ido na visita na casa dela, porque a gente viu a usuária em uma casinha muito limpinha, organizada, algo que é típico dela, uma pessoa que mesmo em condição de estar na feira, em situação de rua, destaca pelo cuidado, pela higiene, por essa questão do corpo e, de fato, quando a gente chega na casinha dela a casa organizada e ela e o marido também, com o pé e o calcanhar limpos (NCRotina18, grifo nosso).</p>
<p data-bbox="279 1666 384 1695">Usuário</p> <p data-bbox="244 1700 416 1765">“desorganizado”</p>	<p data-bbox="450 1429 1430 1626">Mas pode ser uma família super desorganizada, que ninguém fala com ninguém, uma família que ninguém interage, ninguém faz favor um para o outro, não convive, não se fala. Aqui é muito comum encontrar a família tão desorganizada que ela não consegue formalizar uma demanda, ela não consegue falar para você o que ela está sentindo, ela não consegue dizer "estou bem" (Entrev_Tec.07, grifo nosso).</p> <p data-bbox="450 1666 1430 1798">A mãe não abria a boca para ninguém, muito desorganizada, ela já tinha sido encaminhada para o Paefi, foi a [técnica] que encaminhou primeiro e não conseguiu o acesso a ela. Aí quando eu pego o caso, o Conselho menciona que o pai tinha ido lá e disse que assumiria a guarda da criança (Entrev_Tec.03, grifo nosso).</p> <p data-bbox="450 1839 1430 1998">[...] Se a demanda que ele vem aqui é uma demanda que exige que a gente trabalhe em cima de pontos que são difíceis, que demande que ele tenha que se reorganizar para que ele garanta a proteção de crianças ou do idoso, isso às vezes pega num lugar que a pessoa entende que você é quase rival dela ali (Entrev_Tec.05, grifo nosso).</p>

A mobilização deste esquema de categorização no nível de rua do caso pesquisado parece indicar um esforço das técnicas entrevistadas de convergir sua atuação com os objetivos do serviço, focados no desenvolvimento da capacidade de conscientização e de mudança de comportamentos que garantam a proteção da família e a superação da violação. A classificação do usuário “organizado” notadamente se enquadra nesta expectativa formal, ou seja, ainda que a superação da violação seja reconhecida pelos agentes do serviço como um processo, nunca acabado, singular e complexo (CARMONA, 2019), deseja-se, no seu desenho e na sua implementação estudada, que as famílias realmente consigam vencer as violações sofridas se “organizando”.

Apesar das expectativas, também há a percepção realista de que alguns usuários vão conseguir, outros não, porque depende muito de cada um. Assim, distingui-los entre mais ou menos “organizados” permite que as técnicas os representem em termos da sua *capacidade* de cumprir etapas do processo de superação, ainda que elas não sejam pré-definidas ou as mesmas para todos. Essa lógica de segmentação do público pela *capacidade* não parece separar os usuários mais ou menos “organizados” em escalas de merecimento, resultado diferente de alguns estudos da literatura (MØLLER; STONE, 2012; THOMANN; RAPP, 2018; EIRÓ, 2019; TUMMERS, 2017).

É certo que os comportamentos descritos pelas agentes como típicos da “organização” familiar estão embasados em julgamentos morais sobre a convivência mais adequada entre os membros de uma família ou sobre relações e atitudes convencionadas socialmente como aceitáveis, ou seja, se fundamentam em estereótipos de normalidade social, também encontrados na categorização do público por BNR (MØLLER; HARRITS, 2013; HARRITS; MØLLER, 2014; SALATINO; MIRANDA; LOTTA, 2019). Mas para o caso em questão, esse julgamento não parece decretar que os “organizados” merecem mais ou são menos preguiçosos do que os “desorganizados”, mas sim que eles “conseguiram”, “deram conta”, “foram capazes” de mudar comportamentos. Assim, são categorias eminentemente endógenas ao público e aos objetivos do serviço, são referências para a categorização social dos usuários pelas BNR.

Sugere-se que a ausência da “heurística do merecimento” (PETERSEN, 2012) neste esquema de categorização se deve ao caráter “dependente” (SCHNEIDER; INGRAM, 1993) do público do Suas, que merece receber o serviço, mesmo sem conseguir cumprir etapas que levam a superação de seus problemas, e que os serviços do Suas (principalmente os especializados) existem para acompanhá-los na medida da necessidade da família, até que sejam capazes de se organizar. As citações a seguir ilustram essas considerações.

E, às vezes, a gente já caminhou tanto com aquela família, daí a pouco você tem uma surpresa super agradável, parece que dá aquele *boom*, que a família consegue, de fato você vê que houve um aproveitamento daquele acompanhamento, a pessoa conseguiu compreender, conseguiu se organizar melhor (Entrev_Tec.02).

Então, acho que o organizar é mais nesse sentido, mas desde que isso venha do usuário pra gente e não que seja "eu quero que você faça assim", porque isso não existe, ele tem de dar conta (Entrev_Tec.05).

Essa organização ou desorganização vai refletir com as vivências que ele teve, o que ele é hoje, ele está onde ele caminhou pra estar, então ele é o resultado de tudo que ele entendeu, que ele foi, que ele fez, que ele recebeu, as trocas e interações dele, então acho que até essa forma de organizar e desorganizar é muito de cada um (Entrev_Tec.07).

É o quanto de proteção aquela família necessita e exige nesse momento. Por exemplo, uma pessoa em situação de abuso sexual, por exemplo, pode ocorrer alguns casos em que, por exemplo, nós temos uma adolescente que vivenciou uma situação de violência sexual, mas que a família conseguiu dar conta de dar toda proteção para aquela adolescente. Conseguiu, está conseguindo, conseguiu, fez o boletim de ocorrência, fez acompanhamento na saúde, está fazendo acompanhamento na saúde (Entrev_Gest.02).

De todo modo, há certo debate ainda inconclusivo no Suas sobre até que ponto a intervenção centrada na família não retoma, ou até mesmo reproduz, dimensões morais e comportamentais que expressam “resquícios de conservadorismo” da trajetória da assistência social supostamente já superados, além de “colocar no colo delas” a responsabilidade e a capacidade de resolver seus problemas (JACCOUD, 2016; CARVALHO; TEIXEIRA, 2018). Como este é um estudo de caso único, não é possível afirmar que o enquadramento do usuário “organizado” e a segmentação pela lógica da capacidade reforcem esses questionamentos sobre o Suas, mas espera-se que esses achados sejam incorporados a esse debate.

Mas para além da visão paternalista sobre o público “dependente”, a ausência de estereótipos de merecimento na categorização comportamental do público o Paefi pode estar relacionada a outros dois elementos. Primeiro, a certo *ethos* da formação em serviço social no Brasil, importante na concepção do Suas e na formação dos seus profissionais: a defesa pela não culpabilização dos sujeitos por suas condições sociais, que são resultado das contradições do modelo capitalista (CFESS, 2011). Segundo, à própria natureza do Paefi como serviço especializado. Diferentemente dos serviços da PSB, em que os BNR selecionam usuários para alocar os benefícios (o cadastro, o Bolsa Família, a cesta básica), criando uma dinâmica relacional vertical e propensa a avaliações sobre a real necessidade, o encaminhamento prévio de casos para o Paefi, muitas vezes como medida protetiva, parece criar uma dinâmica institucional que dilui o julgamento baseado no merecimento e reorienta-o para a capacidade do usuário superar a condição que o fez chegar ao serviço. Essas considerações hipotéticas podem ser exploradas em pesquisas futuras.

6.3.3. Refinamentos das classificações dos usuários do Paefi

Complementando a análise sobre a mobilização de definições dos usuários pelas técnicas no nível de rua, notou-se que elas também utilizam outros atributos para caracterizá-los, ressaltando certo perfil sociocultural e indicando um tipo de usuário, questionado como tal, denominado como “violador”. Estas definições tangenciam os esquemas de categorização comportamental, especificando as classificações.

As agentes pesquisadas definem os usuários segundo suas características socioculturais, como a renda, a condição, o arranjo familiar, a cor e a escolaridade. Esses contornos socioculturais trazem mais corpo e realidade à linguagem fornecida pelas descrições oficiais: além de negligenciados, abandonados, violentados, idosos que vivem “solo”, jovens negros, mães “solo”, pobres de vilas e favelas das sub-regionais mais vulneráveis.

Porém, a natureza relacional das violações objeto do Paefi parece ter interseções que vão além das vulnerabilidades econômicas, já que às técnicas descrevem usuários “com um nível cultural bom” e de “classe média”, especialmente mulheres vítimas de violência, ainda que menos presentes. De fato, o serviço não se destina só para pobres, é universal, muito embora a intervenção do Suas, até mesmo a especializada, ainda foque e atenda os grupos mais vulneráveis da população. Uma das técnicas explicita essa interseção:

a gente sabe que famílias com um pouco mais de acesso à renda, às vezes passam pela mesma situação, mas elas não vêm parar no sistema. As que moram em bairros mais elegantes, que entendem que assistência não está para elas, essas não vêm para cá (Entrev_Tec.05).

Se, em geral, quanto mais uma política pública está direcionada para a população vulnerável, menor tende a ser o financiamento e pior a qualidade, cabe a pergunta, cuja resposta ultrapassa os objetivos desta tese: se as famílias não vulneráveis em situação de violação de direitos compreendessem o papel da assistência de forma diferente e acessassem os equipamentos do Suas, teríamos um sistema com mais capacidade, qualidade e realmente mais universal? Os excertos a seguir ilustram a definição sociocultural dos usuários, segundo as técnicas.

Eu percebo mais as famílias de baixa renda mesmo. Esse tempo que eu estou aqui, uns dois casos que é família de classe média (Entrev_Tec.01).

A maioria são famílias muito pobres, monoparental feminina, e mesmo as famílias que são nucleares, os maridos não vem. A maioria são pessoas pardas, negras, mais pardo eu acho (Entrev_Tec.04).

Família de baixa renda, pretas na grande maioria, moradores de vilas e bairros que têm uma criminalidade alta, isso é muito marcante, assim. Mulheres, e eu vejo que a pobreza é penalizada o tempo todo, isso pega (Entrev_Tec.05).

Famílias pobres, que são as famílias negras, famílias classe trabalhadora desempregadas, com condições habitacionais terríveis (Entrev_Tec.06).

Então é população de baixa renda, é uma população que muitos praticamente vivem do Bolsa Família, muito desemprego, muito emprego informal, trabalho informal, não é nem emprego, mães que são a referência da família com dois a três, quatro filhos... E mais pessoas negras (Entrev_Tec.08).

Por fim, as agentes do Paefi ainda definem um tipo de usuário usando o adjetivo “violador”. Ele foi identificado pela ocorrência da expressão em suas distintas variações (“violador/a”, “violadores”, “violando”, “viola”) em todas as fontes do *corpus* de dados da pesquisa. No contexto de implementação do Paefi, o termo é utilizado para descrever o responsável pela violação de direitos da família que ingressa no serviço. Nos muitos casos que chegam com uma denúncia de que alguém (geralmente da família ou do círculo próximo de convivência) está violando o direito de alguém, o que perfaz a percepção de algumas técnicas sobre a “intencionalidade” do fenômeno.

Se o Paefi lida com casos de violação de direitos, é quase óbvio que o “violador” faça parte do contexto de intervenção, o que ainda é mais evidente com a diretriz da “matricialidade sociofamiliar”. O “violador” é parte da família, e ela é a base do atendimento e o caminho para a superação da violação, logo ele também pode fazer parte do público do serviço. Talvez por essa obviedade, nem o Caderno nacional de orientações dos serviços do Creas (BRASIL, 2011b), nem o principal, mais atualizado e oficial Caderno de Orientações sobre o Paefi da prefeitura de Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 2020a)⁶⁵, mencionam o “violador” como usuário, e ele não apareceu na análise da categorização oficial apresentada no capítulo 4.

Apesar da não previsão documental e de algumas entrevistadas considerarem um dilema se cabe ou não ao Paefi atender o “violador”, foi possível observar que o acompanhamento também o foca. Nas situações reais da implementação, ele pode ser o “pai” ou o “filho” violador”, a “mãe violadora”, ou seja, é um membro da família acompanhada. Mas para além disso, à definição de “violador” as técnicas atribuem certos comportamentos. O “violador” se

⁶⁵ Nos dois documentos foram feitas buscas das expressões: “violador” “violador”, “violadora”, “violadores”, “responsável pela violação”, “autor da violação” No caderno nacional encontrou-se apenas a expressão “violadoras” na seguinte frase: “O conhecimento do território favorece a compreensão da incidência e das nuances significativas e distintas dos riscos e fatores que contribuem para a ocorrência de determinadas situações violadoras de direitos” (BRASIL, 2011b, p. 30). No municipal, encontrou-se duas ocorrências da palavra “violadores”, uma no contexto do nacional e a outra reforçando que “não compete a Unidade CREAS o recebimento e apuração de notícias-crime e a responsabilização criminal de possíveis agressores/violadores” (BELO HORIZONTE, 2020a, p. 27-28).

comporta de forma “agressiva”, “manipuladora”, “fechada”, “às vezes não percebe que está violando”, e aí fica “cansado”, “fragilizado”. Ele pode ser a “pessoa violada”, outras vezes “se faz de vítima”. Espera-se que ele “repense suas práticas”, que se “responsabilize” pelos seus atos (mesmo que a responsabilização judicial não seja escopo do Paefi), que possa “tornar-se protetivo”. Neste sentido, a superação da violação da família acompanhada passa pela motivação deste usuário frente ao acompanhamento e também de sua capacidade de mudar o próprio comportamento que o define como “violador”.

Esse comportamento parece exigir das técnicas adaptações de suas práticas (como em *visitas e atendimentos presenciais*) e a adoção de certos estilos de interação de *valorização sem preconceito* ou estilo *assimétrico*. Além disso, tal como nas práticas de acolhida, quando as técnicas interpretam a existência ou não da situação de elegibilidade da família inserida, elas também avaliam se o denunciado é ou não violador, se seu ato é intencional ou resultante da falta de acesso a recursos ou da desproteção familiar que sofreu na sua história.

A definição do usuário “violador”, talvez por carregar algum sentido contraditório – o de atender a fonte do problema e não a vítima dele –, também tem interfaces com a representação do *usuário difícil*. Como fonte do problema, o “violador” tende a ser resistente a participar das atividades. Também parece entrelaçado à “heurística da capacidade”, pois ele também tem que conseguir entender que está violando para mudar.

Notou-se ainda uma interface da definição do usuário “violador” com um estereótipo de gênero, que responsabiliza as mulheres, especialmente as mães, pelo cuidado e pela proteção da família, tal como discutido, por exemplo, por Biroli (2015) e, por isso, penaliza a elas pela violação sofrida pelos filhos. Segundo algumas entrevistadas, em casos encaminhados pelo Conselho Tutelar, quase sempre a medida protetiva é aplicada à mãe e, com isso, a ela é associada a ideia de negligente e, por isso, violadora, em quem também é colocado o “peso” de se tornar “protetiva” com os filhos. Os excertos a seguir ilustram a definição do usuário “violador” na voz das técnicas, destacando em negrito os atributos comportamentais característicos e os estereótipos relacionados.

Eu fiquei sabendo que o **filho violador** conseguiu **manipular** ela e falou que ele não quer sair da casa dela, e aí ela desistiu de tudo (Entrev_Tec.01, grifo nosso).

Alguns violadores, que eu já percebi neles, eles têm **uma postura muito de vítima**. Então "é a minha família, todos estão contra mim", tem muita essa visão de que todos estão contra ele, que ele está sendo injustiçado, "eles estão tramando contra mim" (Entrev_Tec.01, grifo nosso).

E geralmente não é fácil superar a violação, não, porque às vezes **o próprio violador não sabe que viola**. E a **pessoa que cuida, que geralmente é o violador**, a gente

atende o violador, então eles estão muito **fragilizados, muito cansados** (Entrev_Tec.10, grifo nosso).

Em algum momento a gente atende esse violador. Mas tem alguns que **não comparecem de forma alguma**, aí a gente foca o atendimento na pessoa violada, mas em alguns casos o violador topa o acompanhamento. Quando o **violador está dentro da casa, é mais difícil**. Quando a pessoa **mora com o violador é mais difícil** (Entrev_Tec.08, grifo nosso).

Uma mãe que tem três filhos, ela trabalhava em sinal, vendendo bala, em Betim, aí ela tinha uma dificuldade pra pegar a criança no horário certo na escola, aí começa a criar na rede uma coisa assim "**essa mãe é muito negligente porque ela não chega na hora pra buscar a menina, não sei o que**", aí esse pai trabalhava numa escola [...], chegava no horário certo, então havia uma visão desse pai e o contraponto era a mãe [...] (Entrev_Tec.03, grifo nosso).

E quando a mãe chega aqui, diz que ela é violadora dele, mas ninguém nunca escutou ela, ela já tinha cuidado de uma filha que era deficiente, carregava a filha a vida inteira, a filha falece e depois ela vai cuidar de outra pessoa, que também falece (Entrev_Tec.05, grifo nosso).

Em suma, esta seção descreveu as categorizações e definições mobilizadas pelas técnicas no nível de rua para classificar e caracterizar os usuários do Paefi. O esquema de categorização oficial, especialmente a dimensão das situações de violação de direitos, é conhecido e apropriado pelas técnicas para classificar formalmente o público que ingressa no serviço, sendo útil para avaliar a elegibilidade (ou não) dos usuários, havendo ainda questionamentos sobre a pertinência e o preparo para identificar e atender a situação de rua e a violência doméstica. Jaccoud e Abreu (2019) também observaram a utilização de “linguagem de manual”, em referência as categorias descritivas do público nas normativas, na definição do público por técnicas do Cras.

Quando se deparam com pessoas e situações reais enquadradas nas categorias administrativas, as técnicas acionam dois esquemas de categorização comportamental. Um distingue usuários mais ou menos participativos no serviço, etiquetados por algumas como *resistentes* e envoltos na representação de que são mais “difíceis” de trabalhar, colocando a motivação e o engajamento no serviço como cruciais para avaliar o comportamento de adesão. Este tipo de usuário também foi encontrado em estudos correlatos (LOTTA, 2017; LOTTA; PIRES, 2020). O outro esquema segmenta o público com relação ao comportamento face à sua própria condição de violação, e são categorizados idiomáticamente por algumas técnicas como “organizados”. Essa distinção é acionada para representar os usuários em termos de sua capacidade de realizar mudanças comportamentais para superar a violação, o que depende de cada usuário, mas deve ser fomentado pelo trabalho no serviço. Esse esquema foi observado em um estudo recente, coincidentemente sobre um serviço do Suas para a população de rua

(LIMA, 2021), e pode estar associado às especificidades do público e dos objetivos desta política, o que se abre como uma possível fronteira de investigação futura.

As técnicas acrescentam ainda atributos socioculturais ao perfil dos usuários, caracterizando-os como vulneráveis, pobres, negros, residentes em regiões violentas, e definem o “violador” como um membro da família com comportamentos, geralmente reativos, que o associam a um usuário “difícil” e sobre o qual também recai as expectativas sobre a capacidade de superar práticas violadoras e solucionar os problemas da família.

Retomando os argumentos analíticos dos quais se partiu, confirmamos que as técnicas atuam como agentes, estabelecendo julgamentos sobre determinados comportamentos dos usuários e construindo esquemas de categorização extraoficiais. Também confirmamos que as classificações distinguem os usuários com representações negativas (usuários resistentes e difíceis, desorganizados e incapazes). Por outro lado, não se identificou nesta pesquisa julgamentos sobre o merecimento dos usuários, mas sim sobre usuários serem mais ou menos capazes de superar os seus problemas, baseados em expectativas comportamentais de proteção da família convencionadas socialmente como aceitáveis, refinando o argumento sobre os estereótipos associados aos esquemas de categorização do público.

Por último, ambos os esquemas de categorização comportamental que conformam a atuação das técnicas estão associados (ou mais bem imbricados) a diferenciações simbólicas dos usuários, pois estabelecem fronteiras de distinção entre *usuários fáceis* ou *difíceis*, usando julgamentos sobre a adesão e motivação com serviço, e *capazes* e *incapazes*, operando julgamentos sobre os comportamentos e conscientizações que conseguiram alcançar para solucionar os problemas, argumento de saída também confirmado na pesquisa.

6.4 A atuação das técnicas do Paefi pelas práticas, estilos de interação e categorizações: nota conclusiva

Este capítulo analisou a atuação das técnicas do Paefi a partir da identificação e descrição de suas três dimensões. Concluiu-se que a lista de possíveis práticas é tão extensa que a atuação das técnicas é bastante aderente ao que está previsto, mas também que elas usam esse espaço reduzido de discricionariedade priorizando, adaptando e combinando determinadas práticas previstas, ou ainda “criando” dentro das opções atividades informais e improgramáveis como resposta às demandas dos usuários nas salas de atendimento. As técnicas realizam suas práticas na copresença dos usuários, acionando 17 estilos de interação diferentes, com especial destaque para os de aproximação e de valorização, que horizontalizam as interações na implementação e se pautam pelo reconhecimento da condição de sujeito dos usuários e por

vínculos sem preconceitos, e os estilos que facilitam e mediam o entendimento da comunicação e as relações familiares dos usuários. Nestas interações, as técnicas atuam usando categorias oficiais e comportamentais para classificar o público no nível de rua, reforçando os atributos de elegibilidade ou refinando-os diante dos usuários reais, bem como indicando atitudes que os diferenciam como “resistentes *versus* participativo”, “organizado” *versus* “desorganizado”, segundo expectativas sobre a motivação e a capacidade de resposta aos problemas.

Esses resultados reforçam a utilidade de raciocinar sobre as práticas de implementação como formadas por “duras” e “leves” (HOFF, 2013). No caso do Paefi, não são pelas práticas “duras” que as técnicas exercem a “discricionariedade enquanto ação” de forma mais expressiva, tendo em vista a aderência das atividades às normas e a tendência de mais padronização do que divergência. Nas “duras”, a discricionariedade é, no seu máximo, usada limitadamente ou dentro do espaço. No Paefi, são pelas práticas “leves” que as técnicas exercem discricionariedade e atuam como agentes, tanto nas escolhas dos recursos de linguagem e dos objetos presentes nas situações interativas para adotar os estilos, quanto nas categorizações, operando julgamentos para diferencia-los em termos da capacidade de mudar comportamentos e de cumprir etapas para a superação (nunca acabada) da violação, envoltas em estereótipos de normalidade e de um público dependente.

No próximo capítulo, finaliza-se a análise da atuação das técnicas do Paefi pesquisado, discutindo os fatores que influenciam o comportamento mais geral e as práticas de diferenciação do tratamento dos usuários na implementação do serviço.

7 O QUE INFLUENCIA A ATUAÇÃO DO BNR DO PAEFI E QUE DIFERENCIAÇÕES DE TRATAMENTO SÃO PRODUZIDAS?

Neste último capítulo da tese, busca-se alcançar dois objetivos distintos. O primeiro é analisar os fatores que supostamente afetam ou que estão associados à atuação dos BNR (seção 7.1). O segundo é discutir as diferenciações de tratamento dos usuários imbricadas na atuação das técnicas (seção 7.2), mobilizando as reflexões da literatura sobre como os mecanismos de enfrentamento à pressão podem diferenciar o tratamento dos usuários. Isso considerando que não foram identificadas variações relevantes entre as técnicas pesquisadas que pudessem ser associadas a esses fatores hipotetizados inicialmente e em consonância com a literatura. Em adição a estes objetivos, na seção 7.3, busca-se exemplificar como práticas, estilos e esquemas de classificação dos usuários são utilizados de forma combinada pelas técnicas no caso pesquisado. Na seção final (7.4), pretende-se articular as discussões anteriores e apresentar, por fim, uma análise ampliada sobre a atuação das agentes de rua do Paefi.

7.1 Quais os fatores influenciam a atuação das técnicas do Paefi no caso pesquisado?

Nesta pesquisa, considerou-se três conjuntos de fatores que poderiam influenciar a atuação das agentes de rua do Paefi: as características das técnicas (profissionais e relacionais), dos usuários e do contexto organizacional do Creas selecionado.

De início, ressalve-se que o foco da análise desses fatores não é explicar a variação individual da atuação das técnicas, mas sim observar como eles afetam a atuação da BNR em uma perspectiva mais agregada. Isso porque, como mencionado, a pesquisa é sobre um caso único, com número reduzido de técnicas da equipe de referência, o que já traria desafios primários para identificar variações expressivas ou representativas no comportamento delas. Mesmo com essa ressalva, foi feita uma tentativa de análise individualizada, e efetivamente se identificou que era inadequada para avaliar possíveis variações. Isso porque o perfil das agentes pesquisadas revelou que alguns fatores profissionais (como situação funcional, experiência prévia ao Paefi) e relacionais (como engajamento relacional e percepções sobre a intensidade, finalidade e avaliação das relações interorganizacionais) são bastante homogêneos entre elas e, se não variam, não podem ser associados a diferenças individuais da atuação. Também já se sabia que os fatores organizacionais são comuns a todas as técnicas, já que o estudo é de um único Creas. Observou-se ainda que as técnicas atuam de uma maneira muito similar pelas práticas, e mesmo os cruzamentos entre as características do perfil profissional que variam

(profissão, satisfação e tempo de atuação) e os distintos estilos de interação e esquemas de categorização não indicam resultados relevantes, como se mostra a seguir. Daí que essa análise focou na atuação da BNR de modo agregado, mas considerando os fatores que podem estar associados a ela, inclusive levando em conta o alto grau de regulação e padronização da política.

Com as ressalvas feitas e o foco situado, esta seção apresenta os resultados da pesquisa que respondem à seguinte pergunta: quais os fatores influenciam a atuação das técnicas do Paefi no caso pesquisado? Ela está organizada em três partes, cada uma dedicada a análise de um dos três conjuntos de fatores do *framework*.

7.1.1. A influência das características das técnicas na sua atuação

Para mapear o fator *características das técnicas*, foram levantadas algumas características profissionais e relacionais que revelaram, no geral, um grupo de agentes pesquisadas com trajetórias profissionais similares, experientes, com pouco engajamento social ou comunitário. Porém, a mobilização do conhecimento profissional e as relações internas ao contexto de implementação parecem afetar, de modo geral, a compreensão do papel do serviço pelas técnicas e a realização de algumas práticas. É onde se pretende chegar ao final desta subseção.

7.1.1.1 Quais os fatores profissionais influenciam a atuação?

As características profissionais que mais variam no conjunto das técnicas da equipe de referência pesquisada são o tempo de atuação no serviço, a profissão e a satisfação com o trabalho. Retomando brevemente esse perfil já apresentado anteriormente (Tabelas 2 e 3 – seção 5.2.1), constata-se que das 11 técnicas, seis atuam no Paefi há até quatro anos e cinco delas de quatro a oito anos. Essa é a mesma proporção entre técnicas motivadas (seis) e desmotivadas (cinco). Em relação às profissões, seis são assistentes sociais, três psicólogas, uma advogada e uma artista. A motivação parece maior entre as técnicas com menos tempo de trabalho no serviço e as psicólogas são, proporcionalmente, mais desmotivadas que as assistentes sociais.

Foram feitos exercícios para verificar se essas características profissionais das técnicas, ainda que em pequeno número, poderiam estar associadas a diferenças de sua atuação. Mesmo reconhecendo a impossibilidade de fazer associações robustas ou plausíveis, dado o pequeno número de casos, os dados sugerem algumas relações que podem ser úteis para formular

sugestões hipotéticas a serem investigadas em outras pesquisas sobre a BNR do Suas com maior número de casos.

O cruzamento destas características individuais com as práticas de acompanhamento não se mostrou adequado em termos analíticos para este caso, porque, como visto, pelas práticas, as técnicas atuam de uma maneira aderente às normas, parecendo combinar, de forma padronizada entre elas, as subpráticas *visitas, atendimentos, contato com a rede e encaminhamentos*, como parte de um conjunto básico do *como* fazer o acompanhamento. Assim, concluiu-se que pelas práticas “duras” usam mais o espaço de discricionariedade existente do que a exercem construindo novas práticas para implementar o serviço. Assim, se as práticas variam pouco (ou nada), não é possível identificar a influência da variação dos fatores profissionais sobre elas. Mas ainda no esforço de buscar algum indicativo dessa associação, dois exercícios foram realizados com os Prontuários, cujos registros informam concretamente o que foi feito no acompanhamento e onde se pode encontrar alguma pequena variação entre as práticas realizadas por técnicas diferentes⁶⁶. Em ambos os exercícios as variações são pouco expressivas, sendo que a psicóloga parece realizar um conjunto um pouco maior de práticas do que as assistentes sociais, mas várias delas se repetem, especialmente as com incidência expressiva no conjunto geral das técnicas (atendimentos remotos e individuais, contato com a rede), corroborando a tendência da padronização.

Se pelas práticas que tendem à padronização não é possível avaliar a influência dos fatores profissionais, tentou-se verificá-los em relação aos estilos de interação e aos esquemas de categorização. Mas os resultados destas análises também foram pouco elucidativos. A Tabela 8 mostra a relação entre os fatores profissionais e os estilos de interação identificados.

⁶⁶ Os exercícios compararam casos com características similares (público atendido, sexo, idade, violação, órgão encaminhador, tempo de atendimento), mas acompanhados por técnicas de profissões diferentes para ver se subpráticas registradas no prontuário variavam individualmente. No primeiro exercício, filtrou-se da base de dados os casos de idosos em situação de violência (mais incidentes nos dados do SIGPS apresentados no capítulo 5), chegando a três casos de duas técnicas distintas, mas com a mesma profissão. Então, utilizou-se um outro filtro na situação de violação de direitos, indo para a segunda mais incidente entre idosos atendidos pelo Paefi: negligência. Chegou-se a cinco casos de duas técnicas distintas (um caso de uma psicóloga – selecionado, e quatro de uma assistente social, dentre os quais se escolheu o que tinha o mesmo órgão encaminhador do caso da psicóloga já escolhido. Assim, analisou-se dois casos bastante parecidos nos outros atributos, exceto a profissão das técnicas. No segundo exercício foi mais fácil para encontrar as condições comparativas viáveis: filtrou-se da base de dados os casos de crianças em situação de negligência (segundo público mais incidente nos dados do SIGPS), chegando a 2 casos similares de 2 técnicas distintas de profissões diferentes.

Tabela 8 – Distribuição das técnicas por estilos de interação adotados ou não, segundo tempo de serviço e satisfação com o trabalho

FATORES PROFISSIONAIS		ESTILOS DE INTERAÇÃO					
		Horizontais		Facilitadores		Mediadores	
		Adotou	Não adotou	Adotou	Não adotou	Adotou	Não adotou
SATISFAÇÃO COM O TRABALHO	Tempo de serviço	n	n	n	n	n	n
MOTIVADAS	Até 4 anos	2	0	2	0	1	1
	De 4 a 8 anos	1	0	1	0	1	0
	Total	3	0	3	0	2	1
DESMOTIVADAS	Até 4 anos	0	0	0	0	0	0
	De 4 a 8 anos	2	1	2	1	0	3
	Total	2	1	2	1	0	4
TOTAL		5	1	5	1	2	4

Elaboração própria.

Antes de analisar os dados da tabela, cabe contextualizar o perfil do subconjunto de técnicas a que os dados se referem. Conforme apresentado no capítulo anterior, considera-se aqui a incidência dos estilos identificados nos atendimentos observados (casos de demanda espontânea e acompanhados), que perfazem o total de seis técnicas diferentes. Isso significa que foi este quantitativo de profissionais que, pelo menos uma vez, adotou algum dos 17 estilos agrupados em horizontais, facilitadores e mediadores na interação direta com os usuários. As demais técnicas da equipe que acompanham casos não viabilizaram a observação de suas atividades junto aos usuários, por isso não entram nesta análise específica. No subconjunto de seis, todas são assistentes sociais, quatro trabalham há mais tempo (4 a 8 anos) no Paefi e a satisfação é distribuída igualmente entre elas (três são motivadas e três não). Cinco das seis técnicas adotaram os estilos horizontais e facilitadores, o que não significa que são as mesmas, e duas o estilo mediador.

Os dados da Tabela 8 sugerem que pode haver uma relação entre a adoção dos estilos e a motivação das técnicas. Isso porque a incidência dos três estilos de interação é maior entre profissionais motivadas do que desmotivadas. Essa tendência é mais sugestiva para o estilo mediador: as duas agentes que o adotaram são motivadas, ao passo que as quatro que não o adotaram são desmotivadas. Com o fator tempo de serviço, não é possível fazer nenhuma associação hipotética, porque a distribuição das técnicas por estilo, segundo esse elemento, é muito semelhante. Assim, não é possível dizer, a partir desse estudo, que existam associações

significativas entre os fatores profissionais e a variação dos estilos entre as técnicas que os mobilizaram.

Já sobre os esquemas de categorização, a referência aos atributos comportamentais ou às palavras originais (*resistente* ou *organizado*) que estruturam os esquemas de categorização do público foi identificada em sete das 11 técnicas entrevistadas⁶⁷, considerando aquelas que os mencionaram pelo menos uma vez, especialmente quando foram instigadas a definir os usuários e a contar sobre casos acompanhados. Ambos (usuário *resistente-aderente*; *organizado-desorganizado*) foram mencionados por cinco do subconjunto de sete técnicas que mobilizaram os esquemas. O perfil profissional delas é de duas psicólogas e cinco assistentes sociais, quatro técnicas desmotivadas e três motivadas, cinco atuando no Paefi há mais tempo (4 a 8 anos). A Tabela 9 traz a relação destas características com os esquemas de categorização comportamental identificados.

Tabela 9 – Distribuição das técnicas por esquema de categorização dos usuários, segundo a profissão, motivação e tempo de serviço

Fatores profissionais			Esquemas de categorização mencionados			
			Resistente x Aderente		Organizado x Desorganizado	
			Mencionou	Não mencionou	Mencionou	Não mencionou
Profissão	Satisfação com o trabalho	Tempo de serviço	n	n	n	n
Assistente social	Motivadas	Até 4	1	0	0	1
		4 a 8	1	0	1	0
		Total	2	0	1	1
	Desmotivadas	Até 4	0	0	0	0
		4 a 8	2	1	2	1
		Total	2	1	2	1
Total			4	1	3	2
Psicóloga	Motivadas	Até 4	0	0	0	0
		4 a 8	1	0	1	0
		Total	1	0	1	0
	Desmotivadas	Até 4	0	1	1	0
		4 a 8	0	0	0	0
		Total	0	1	1	0
Total			1	1	2	0
Total			5	2	5	2

Elaboração própria.

⁶⁷A advogada também fez uma menção ao usuário resistente, mas foi não contabilizada neste exercício porque é a única do grupo (não há variação interna deste elemento explicativo) e não acompanha casos, acionando de forma mais cotidiana o ferramental e a gramática para atuar na implementação. Além disso, dá-se mais convergência entre o subconjunto de técnicas considerado neste exercício e no exercício com os estilos, que também só considerou estilos adotados por técnicas que acompanham os usuários.

Este cruzamento mostra que a distribuição das técnicas em cada esquema, conforme os fatores profissionais, não apresenta variações relevantes. A única sugestão possível, ressalvada pelo número de técnicas consideradas e que pode ser explorada em outras pesquisas, é a seguinte: a incidência do esquema do usuário organizado x desorganizado é maior entre as assistentes sociais, ao passo que entre as duas psicólogas da subamostra prevalece o outro esquema (do usuário organizado).

Mas cabe reforçar que os resultados desse exercício analítico são limitados ao caso. Além das variações individuais terem sido inexpressivas, o pequeno número de profissionais pesquisadas no único Paefi se reduziu ainda mais nos dois subconjuntos das profissionais que usaram os estilos e mencionaram os esquemas.

Não tendo encontrado achados expressivos na análise das diferenças individuais da atuação das técnicas segundo profissão, tempo e satisfação profissional, buscou-se identificar se estes aspectos e os demais fatores hipotetizados no *framework* afetam, de forma agregada, o seu comportamento. Essa análise é apresentada a partir deste ponto desta seção 7.1.

A noção de equipe de referência prevista nas normativas, com composição interdisciplinar, com objetivo de compatibilizar saberes e atribuições comuns no âmbito do acompanhamento das famílias, a mesma filiação institucional (cargo) e o termo “técnicas” parecem borrar distinções objetivas do perfil profissional ligadas às profissões que atuam no Paefi. A fala de uma técnica é bem ilustrativa:

Esse cargo nosso você não é assistente social e nem é psicólogo, é um cargo técnico, você é analista de política pública, é claro que a sua formação profissional afeta o seu olhar sobre os casos, mas não existe uma unidade de serviço social aqui dentro (Entrev_Tec.06).

Além disso, a forma de entendimento do trabalho social com famílias no Suas e no Paefi parece situar a equipe de referência em um campo de atuação comum, ligado ao conhecimento socioassistencial (BRASIL, 2016a). De todo modo, como visto, o trabalho interdisciplinar com os usuários também objetiva e prevê a aplicação e compatibilização das referências profissionais das distintas profissões (BRASIL, 2016a) e as normativas mais específicas que discutem o papel do assistente social (CFESS, 2011), do psicólogo (CFP, 2016) e do advogado no Suas (ZAGO, 2015) reforçam isso. Neste sentido, foi possível observar algumas nuances do saber específico da profissão como referência para algumas técnicas.

A utilização da expressão “terapêutico”, típica do campo de conhecimento da psicologia clínica, é aplicada justamente por duas das três psicólogas entrevistadas para caracterizar parte do trabalho de acompanhamento realizado no Paefi. Uma adverte o cuidado de não “assumir um atendimento clínico dentro do acompanhamento”, mas, ao mesmo tempo, reconhece o aspecto “terapêutico” dele. A outra propõe uma “aliança terapêutica” entre assistentes sociais e psicólogos para criar confiança com a família e fazer ela se abrir ao acompanhamento. De fato, tal como as normativas preveem, espera-se que, enquanto psicólogas, as técnicas utilizem, em cada caso, a “escuta qualificada e de fundamentos quanto à leitura de fatores subjetivos e objetivos de risco” e que realizem atendimentos individuais no Paefi, o que “não significa desenvolver atendimento psicoterapêutico” (CFP, 2016, p. 28-31).

Uma das assistentes sociais também empregou na entrevista e em outros momentos observados, como conversas informais e reuniões, referências típicas do campo do conhecimento do serviço social, como os problemas sócio-históricos estruturais ligados à precarização e alienação do trabalho e ao processo produtivo capitalista e o reconhecimento da questão social como objeto de intervenção do assistente social (IAMAMOTO; CARVALHO, 2012). Isso também está colocado para o assistente social que atua no Suas, segundo a normativa sobre o tema do conselho profissional (CFESS, 2011). A técnica aciona essas referências para indicar os limites – associados à digitalização dos serviços públicos – e possibilidades de o Paefi contribuir com a superação da situação de violação de direitos da família, que passa pela “inclusão social” e o “emprego”.

A advogada e a arte-educadora, por sua vez, não fazem parte da equipe de referência exclusiva do Paefi, atuam nos quatro serviços do Creas e não acompanham usuários. Ainda assim, ambas parecem compartilhar a lógica socioassistencial e adicionam elementos específicos de suas profissões para atuar no Paefi, conforme observado em entrevistas com elas. Saberes sobre a “responsabilidade técnica em relação aos casos” encaminhados pelo SGD, orientações e encaminhamentos jurídicos, como questões de “curatela”, “guarda formal”, “alimentos” são acionados pela advogada, com os conhecimentos que são “intrínsecos” deste profissional que atua na PSE, conforme normativa específica (ZAGO, 2015). Já a artista evoca a “arte que liberta” como possibilidade para que as famílias exponham suas questões e “resgatem memórias” para além do que as técnicas conseguem apreender na sua atuação socioassistencial com os casos. Isso também é esperado da atuação do arte-educador no Paefi: a “construção e o fortalecimento gradativo de vínculos de confiança entre os profissionais do Serviço e os usuários, criando novos canais de comunicação” (BELO HORIZONTE, 2020a).

. De modo mais específico, segundo as entrevistadas, o saber jurídico da advogada é especialmente importante para a realização das práticas de *fornecimento de orientações* e *articulação* com os Centros de Defesa, evitando “judicializar” os casos. Os saberes artísticos da arte-educadora são referências para as práticas de *atendimento coletivo* e *escuta qualificada* da realidade e das condições dos usuários. O conhecimento de dinâmicas e de recursos pedagógicos do campo profissional parecem ser utilizados pelas técnicas, especialmente psicólogas e assistentes sociais, para a adoção do estilo de mediação *adaptação com recurso visual*, usando o desenho com crianças, jogos lúdicos com adolescentes ou mulheres, conforme descrito no capítulo anterior.

Em resumo, ainda que não se tenha observado significativas influências da profissão na atuação das técnicas em termos de variações individuais e que elas compartilhem uma orientação socioassistencial para o trabalho que dilui as especificidades profissionais, as técnicas parecem articular saberes específicos de suas profissões para realizar certas práticas e estilos de interação na implementação do serviço.

7.1.1.2 Quais as relações internas afetam a atuação das técnicas?

Como fatores relacionais das técnicas, foram levantados o engajamento em grupos sociais, pouco expressivo, e, por isso, inadequado para a análise de variações individuais, e as seguintes relações interorganizacionais: entre si, com a pessoa responsável pela gestão local, com a rede de serviços e com o SGD, todas elas bastante relevantes para a atuação das agentes em uma lógica agregada.

De modo geral, a percepção das técnicas sobre estas relações internas ao contexto de implementação é muito similar. Com os colegas e a rede de serviços, são mais intensas e positivas para o trabalho. Com a gestão local é necessária, mas naturalmente carregadas de tensões. Com o SGD, mesmo de pouca intensidade, é conflitiva e baseada na tônica de cobranças que vão além do escopo de atuação das agentes. Esse contexto relacional determinado pelo próprio desenho do serviço é notadamente considerado pelas técnicas na realização de seu trabalho, trazendo uma dimensão coletiva para a sua atuação.

A relação com as colegas é considerada porque as técnicas pedem ajuda para discutir dúvidas, dificuldades e condução e caminhos possíveis nos casos acompanhados, ou para sanar questões jurídicas específicas com a advogada ou, em menor grau, para atividades coletivas com a arte-educadora. O relato de um dos atendimentos observados ilustra como as relações com as colegas podem ser acionadas no nível de rua.

Em um dos atendimentos presenciais observados, a técnica ligou para a orientadora jurídica para solicitar orientações sobre um processo de pensão para a usuária adolescente, que a atendeu e a orientou de forma bastante solícita. A orientadora informou que se trata de uma ação simples, que precisa de certidão de nascimento da criança, dos comprovantes de endereço de pai e mãe da criança, da assinatura da mãe da adolescente, que ainda é relativamente capaz e posterior encaminhamento a defensoria pública. Informou ainda que há duas vias de entrada do processo: ou judicialização ou mediação extrajudicial, que poderia ser realizada pelo Centro de Defesa. A técnica agradece à orientadora, pergunta se a usuária entendeu e, diante de seu sim, indagou qual das duas vias ela desejaria seguir. A adolescente opta pela mediação. Um dos encaminhamentos do atendimento foi a juntada de documentos para a entrada da documentação no Centro de Defesa, além de inscrição em oficina de arte e tarifa social para deslocamento da usuária (NCAmend10).

Já a relação com a rede socioassistencial, também prevista no arranjo local de execução e incentivada através das reuniões do NIR, demonstrou ser fundamental para interpretar a situação dos usuários na *avaliação técnica preliminar* ou para decidir os *encaminhamentos* a dar ao caso ou para realizar a prática de *discutir o caso*. O relato de um atendimento observado na pesquisa é um exemplo de como a relação com a rede é levada em conta no nível de rua do Paefi. Relações entre pares com essas finalidades também foram observadas por Siciliano (2017) entre professores americanos.

A técnica retoma o atendimento anterior, lembrando que a usuária demandou tratamento no Centro de Saúde, que ela fez contato com o equipamento, que encaminhou pedidos de exames. Pergunta se a usuária os fez e ela diz que sim, quando puxa da bolsa um maço de papel dobrado, onde estariam os resultados. Conta uma história de vários pedidos de consulta e os papéis têm datas diferentes. Diante do impasse, a técnica pega uma lista impressa de contatos da rede que leva consigo para o atendimento e liga para o posto. Pede para falar com a assistente social e repete o que a usuária contou sobre as consultas e exames. Ao finalizar a ligação, a técnica disse que a usuária não compareceu a vários agendamentos no posto. A usuária diz: “com minha cabeça ruim, não fui”. A técnica informa a ela que a assistente social do Centro de Saúde pediu que ela vá, no dia seguinte, ao acolhimento, conversar com a enfermeira para encaminhar suas demandas (NCAmend9).

Essa relação com a rede de serviços coloca em relevo para o caso pesquisado o fundamento político da intersetorialidade, ou seja, a sua incorporação ao desenho das políticas públicas ou à “solução do problema que procura enfrentar”⁶⁸ (GRAU, 2014, p. 7, tradução nossa). Essa foi a opção do desenho do Suas (BRASIL, 2004; BRASIL, 2016a) ao especificar a relação com a rede como parte do desenho dos serviços. Porém, a atuação intersetorial em serviços socioassistenciais tem desafios concretos, seja porque os profissionais se sentem limitados para intervir em situações mais complexas, como as de violação de direitos, seja

⁶⁸ Original em espanhol.

porque enfrentá-las requer programas robustos, qualificados e articulados, seja porque a atuação fragmentada e precariamente articulada na implementação não foi superada (VEIGA; BRONZO, 2014). Bichir e Canato (2019) também identificaram lacunas entre as expectativas de integração intersetorial e o que se consegue implementar ao estudar três programas sociais intersetoriais, destinados à primeira infância, dependentes químicos e população de rua. Os achados das pesquisadoras mostraram que os fluxos e estruturas organizacionais são insuficientes para o sucesso das estratégias e que o compartilhamento de valores e percepções sobre os problemas e soluções é “central”. A “vulnerabilidade institucional” da rede de serviços socioassistenciais segue sendo um desafio presente na implementação do Suas (SANDIM, 2018).

Já os resultados desta pesquisa indicam que parte do que se considera na relação com a rede no nível de rua do Paefi é uma dimensão “cognitiva” do trabalho intersetorial: compreender, em conjunto com outros profissionais, a família, discutir o caso, pensar em estratégias, tudo isso é visto como algo bastante positivo, apesar de desafiador em termos operacionais. Estes resultados corroboram com Gale e outros (2017), que observaram finalidades semelhantes nas relações entre profissionais de saúde e colegas da rede de serviços em que atuam. Não obstante, os desafios para a intersetorialidade parecem seguir relacionados aos problemas da oferta integrada identificados nos estudos revisados acima: segundo as técnicas, “a vaga na escola custa a sair”, “o médico especialista não tem”, “é difícil lidar com a saúde”, “há demandas da rede para além do escopo do serviço”.

A relação com a pessoa responsável pela gestão local afeta especialmente as práticas de *gestão de casos* e de *insistir com o caso* no momento de propor o seu *desligamento*, o que se discute na seção 7.2. Já a relação com o SGD é o que embasa a realização das práticas de *investigar e responder* sobre os casos, ambas não previstas pelas orientações, mas nomeadas assim pelas técnicas e consideradas além de suas atribuições.

Portanto, as relações internas que mais afetam a realização de certas práticas pelas técnicas são as estabelecidas entre elas mesmas e com a rede socioassistencial, o que reforça a importância da “microrrede de relações múltiplas” em que os agentes da linha de frente fazem o seu trabalho (HUPE; HILL, 2007). Além disso, evidenciam que a implementação do Paefi ocorre necessariamente seguindo uma lógica de construção coletiva, com troca de informações, conhecimentos e definição de estratégias de intervenção por diferentes profissionais, ainda que cada um tenha seu caso, trazendo à tona o fundamento político da intersetorialidade. O Quadro 24 abaixo sintetiza como tais relações baseiam a atuação geral das técnicas.

Quadro 24 – Influências das relações interorganizacionais na atuação geral das técnicas

Relações interorganizacionais	Práticas afetadas
com as colegas	Conduzir o acompanhamento
com a rede	Avaliação técnica preliminar Encaminhamentos Discussão de caso
com a gestão local	Insistir com o caso Gestão de casos
com o SGD	“Investigar” os casos “Responder” sobre os casos

Elaboração própria.

7.1.2 A influência marcante dos usuários na atuação das técnicas

Como mencionado, a implementação de políticas públicas que visam alterar o comportamento e incentivar a participação ativa de usuários são justamente mais dependentes de suas demandas e motivação para acontecer e dar certo. Isso é ainda mais importante para o Paefi, que prevê o engajamento e a capacidade de resposta das famílias como fundamentais para a coprodução do acompanhamento e superação das violações. Assim, atributos e expectativas comportamentais se tornam centrais para a atuação das agentes no serviço, seja induzindo improvisações e escolhas *ad hoc* nas salas de atendimento, seja para embasar as classificações do público.

Os resultados da pesquisa confirmam esse argumento. As técnicas *pactuum* as intervenções ao longo do processo com os usuários, e com isso, adotam um estilo de interação que *valoriza o seu desejo*. Diante de beneficiários de carne e osso e com demandas reais, os encontros no nível de rua do Paefi são processos de coprodução pelos burocratas e o público, o que requer estabelecer consentimentos e acordos (PIRES, 2017; LOTTA; PIRES, 2020). Neste sentido, a *motivação* dos usuários face a esses acordos é determinante para o *desenrolar do acompanhamento*, ou seja, para decidir a próxima atividade ou o encaminhamento a ser dado e para *classificar o usuário participativo ou resistente*.

Por exemplo, se o usuário resolveu a pendência na receita, o próximo passo é dar a entrada no pedido do BPC, como observado em um atendimento. Se o usuário é pouco motivado e classificado como *resistente*, as técnicas interagem com *estilos de aproximação* e decidem realizar *visitas* para compreender a “dinâmica” familiar, conforme relatado por duas entrevistadas. Também se o usuário “não atende”, uma técnica diz que faz o *contato com a rede* para tentar outras vias de adesão. Isso revela uma lógica de atuação, dentro do caso, em que a motivação do usuário afeta a realização de certas práticas (visitas, contato com a rede), interligadas a estilos de interação de aproximação e à categorização do usuário resistente. Essa

lógica parece expressar a realização de julgamentos pelas técnicas sobre o que é ser ou estar motivado para dar um próximo passo.

Já a capacidade dos usuários de lidar e superar os seus problemas é outro comportamento considerado pelas técnicas na classificação do usuário *organizado*, mas também é fonte para as interpretações e decisões tomadas no momento do *desfecho do caso*, tal como se discute na próxima seção. Por exemplo, no caso de uma adolescente encaminhada pelo Conselho Tutelar como vítima de exploração sexual, a técnica oferta o conjunto básico de *subpráticas* (*atendimento remoto, atendimento individual e contato com a rede*) e relata que, durante o acompanhamento, mãe e filha “negaram a exploração sexual” e mostraram “forte vínculo” entre si. Nos últimos atendimentos, afirmaram que “os filhos estavam matriculados e realizando as atividades escolares”. Esses comportamentos parecem ter levado à técnica a interpretar, nas palavras registradas por ela no Prontuário do caso que “a situação familiar está estável e genitora busca oferecer um ambiente propício e protetivo para o desenvolvimento dos filhos” (Prontuários_Caso5). O caso real parece indicar que, ao interpretar a situação da família e julgar que ela foi capaz de se mostrar “protetiva”, a técnica decide pelo *desligamento* do caso.

Para além da *motivação* e da *capacidade dos usuários*, outras características deles também são importantes para a atuação das técnicas. De início, é de se esperar que a *faixa etária* do público defina certas *ações e encaminhamentos* ao longo do acompanhamento. Por exemplo, algumas entrevistadas relataram e observou-se em um atendimento de adolescente que quando o público é infanto-juvenil, geralmente as técnicas verificam a situação escolar para avaliar a necessidade de algum encaminhamento ou contato com a instituição. Outras adotam o *estilo de adaptação com recurso pedagógico específico* (usando desenhos, ou curtograma), evidenciando como o saber profissional das técnicas, junto com o atributo do usuário, influencia a adoção deste estilo. Já se a usuária é mulher em situação de violência, ainda que haja dúvidas sobre os fluxos de ação, como já discutido anteriormente, haverá contato ou encaminhamento para Centros de Defesa especializados, como se discutiu em uma reunião. Se é uma família idosa e a técnica observa que ela depende de cuidados especializados no domicílio para se locomover ou realizar sua higiene pessoal, ela desliga o caso e encaminha para o SPEPDI, como identificado em três casos de Prontuários. Assim, como esperado a etapa do ciclo de vida do usuário se relaciona a certos tipos de práticas de *encaminhamento* e de *articulação*. Para atender a esta condição mais objetiva da idade, as técnicas articulam escolhas dentro do espaço de discricionariedade das práticas disponíveis, respondendo quase automaticamente a elas, mas também criando formas de interagir com os usuários face esse atributo.

Nesta mesma direção, as demandas que os usuários vão apresentando ao longo do acompanhamento também afetam as práticas de *encaminhamento*, especialmente se são demandas mais objetivas, isto é, relativas a acesso ou recebimento de serviços e benefícios (cadastro único para quem não tem renda, documentos para quem perdeu, consulta psicológica, matrícula). Por outro lado, quando os usuários param de apresentar demandas deste tipo, as técnicas parecem interpretar que as possibilidades de intervenção se “esgotaram” e isso pode ser importante para o *desligamento* do caso (seção 7.2).

Esse ponto revela a necessidade ainda presente de se discutir ou clarificar as especificidades do TSF do Paefi. Ainda que uma boa parte do que as técnicas fazem seja articular com os serviços, medindo a relação dos usuários com a rede e assim, atendendo às suas demandas objetivas, é a partir das práticas mais intangíveis, como a *escuta qualificada*, os estilos de *valorização e aproximação* mobilizados nas salas de atendimento, que tais demandas parecem ser melhor compreendidas e respondidas. O específico do Paefi, conforme seus objetivos, é um acompanhamento que leve as seguranças socioassistenciais desta natureza (acolhida, autonomia e vínculo). Mas estas seguranças estão imbricadas com as necessidades concretas de renda e auxílio das famílias e de acesso à outros serviços públicos, também levadas pelos usuários até as técnicas do Paefi, o que implica uma atuação também pautada na oferta do que vai além do específico do serviço, ou como sugeriu uma técnica em uma reunião semanal: ofertar só a escuta “é pouco” diante de um usuário com demandas claras de saúde. Assim, a *natureza das demandas dos usuários* (se mais ou menos objetivas) parece ser fundamental para a atuação das técnicas, especialmente nas práticas de *encaminhamento*, *articulação* e na decisão do *desligamento* dos casos.

Por fim, as *condições físicas* de saúde e de mobilidade dos usuários se somam estas considerações. Para algumas técnicas, se o usuário é uma pessoa idosa é “acamada” ou tem dificuldades de “se deslocar” até a regional, elas escolhem realizar *visitas*, ou quando o deslocamento não é um impedimento, o *atendimento presencial* no Creas é realizado.

Dada a relevância da influência desse conjunto de fatores na atuação mais geral das técnicas pesquisadas, válida para o caso em questão, o Quadro 25 traz excertos abaixo que ilustram, na voz das técnicas, como os atributos dos usuários afetam o que elas fazem na implementação do Paefi.

Quadro 25 – Atributos dos usuários e atuação das técnicas: excertos ilustrativos

Atributos dos usuários	Excertos
Comportamento	<p>Motivação Depende do modo de como eles respondem. Tanto às intervenções, quanto à abertura que eles dão, porque tem gente que não dá abertura e eu respeito, se a pessoa não dá abertura eu vou no ponto, eu sou mais objetiva (Entrev_Tec.03).</p> <p>depois a acolhida e criar intervenções de acordo com a dinâmica familiar, porque aquelas intervenções, aquilo que você encaminha, próximas ações, que eu costumo falar, você vai entender primeiro a família, quais são as demandas dela, depois você vai ver do que ela é possível, do que ela vai dar conta e ao longo do acompanhamento você vai mudando, às vezes mudanças de 360 graus (Entrev_Tec.09).</p> <p>Capacidade Então é assim, você vai tirando dicas de caso a caso e tal, que você consegue replicar, mas o processo do acompanhamento é aquilo, depende do caso. Porque é muito do caso a caso. Porque depende de como que cada família vai enfrentar, o acompanhamento vai indicando, não é receita de bolo, não tem como ser receita de bolo (Entrev_Tec.08).</p> <p>tem que ser uma construção democrática e flexível, respeitando o tempo do outro, ver o que ele dá conta, se ele não dá conta também tudo bem (Entrev_Tec.06).</p>
Demandas	<p>por saber o que a gente tem de recurso ou o que a gente não tem de recurso na assistência, a gente vai pensando em algumas estratégias, mas muitas famílias já vêm com isso muito claro, o que ela quer de demanda, qual é a demanda dela e o que ela está precisando (Entrev_Tec.05).</p> <p>Teve um caso ou outro que me demandou um pouco mais, eu peguei por exemplo um conflito familiar que era mais acirrado o conflito, e era um conflito que de fato provocava um pouco uma violação psicológica na idosa, mas o mais forte era o conflito familiar. Este caso eu fiquei um pouquinho mais com ele, fui segurando a onda, fui fazendo uma mediação com a família, envolvi a orientadora jurídica junto comigo e tal (Entrev_Tec.02).</p>
Condição física	<p>O que eu pensei, o que eu tracei de intervenção, eu pensei, gente, é uma idosa que não sai de casa, ela só sai em caso de ir no médico, essas coisas assim, ela não tem vínculo nenhum comigo, porque eu só tinha atendido os filhos dela, os três filhos. Já estava voltando alguns atendimentos presenciais, a gente já podia fazer visita, aí eu agendei uma visita com o filho violador (Entrev_Tec.01).</p> <p>A possibilidade da família de ter acesso, de vir à regional é que define. Então tem família que, por exemplo, você começa a vincular, a pessoa vem, mas aí no decorrer do acompanhamento eu acho importante ir naquela casa para entender um pouquinho daquela dinâmica lá dentro, tem família que não tem essa necessidade, que eu consigo fazer início, meio e fim com a família acessando o equipamento (Entrev_Tec.05).</p> <p>Os atendimentos eram realizados em visita domiciliar, coisa que a gente não faz geralmente para a pessoa que pode andar, que pode circular, geralmente a gente deixa pra família realmente que tem acamado, pessoa com deficiência e tal. Eu fui lá três vezes (Entrev_Tec.02).</p>

	Para a visita domiciliar eu priorizo quem não consegue vir aqui no CREAS ou que tem dificuldade de vincular a família no serviço (Entrev_Tec.09).
--	---

Elaboração própria.

Em suma, a pesquisa encontrou que a realização de determinadas práticas, a adoção de certos estilos de interação e, especialmente a construção de esquemas de categorização comportamental são, de modo geral, influenciados por certos atributos dos usuários, confirmando argumentos analíticos propostos. Primeiro, o comportamento mais ou menos motivado e ativo frente ao que se pactua no acompanhamento (comparecer no atendimento, ir à consulta, tirar a documentação) é fundamental para se decidir passo a passo o que fazer, para onde encaminhar, quando visitar, para interagir com aproximação e para definir o usuário resistente. A motivação também é um atributo importante, o que foi encontrado por Tummers (2017), Møller (2016), Guul, Pedersen e Petersen (2019) e Lotta e Pires (2020). Já os comportamentos dos usuários julgados como movimentos para a superação das violações (matricular o filho na escola, melhorar o autocuidado, conscientizar-se da violência sofrida ou praticada, criar vínculos afetivos) parecem ser determinantes para classificar o usuário mais ou menos organizado e para a proposição do desligamento do caso. Atributos pessoais, como ser idoso, criança ou adolescente são considerados para a proposição de determinados encaminhamentos e para a adoção de estilos mediadores de adaptação da linguagem com recurso visual. Já as demandas trazidas pelo público também influenciam os encaminhamentos dados ao caso ao longo do acompanhamento, especialmente aquelas mais concretas e relativas à acesso a serviços e benefícios da rede socioassistencial. Condições físicas e mobilidade e saúde são levadas em conta pelas técnicas para realizar visitas domiciliares ou atendimentos presenciais no Creas. O Quadro 26 abaixo resume estes achados da pesquisa.

Quadro 26 – As características dos usuários e a atuação geral das técnicas

Características dos usuários		Elemento da atuação influenciado
Comportamento	Motivação	Pactuar o passo a passo do acompanhamento; Estilos de aproximação Esquema de categorização comportamental do usuário resistente
	Capacidade de resolver os seus problemas	Esquema de categorização comportamento do usuário organizado Desligamento do caso
Atributos pessoais	Ciclo de vida (faixa etária)	Encaminhamentos Estilo de adaptação com recurso pedagógico específico
Demandas apresentadas		Encaminhamentos Desligamento dos casos
Condições de mobilidade e saúde		Visita ou atendimento presencial no Creas

Elaboração própria.

A observância da importância dos usuários na atuação das técnicas do Paefi remonta à abordagem do agente-cidadão proposta por Maynard-Moody e Musheno (2003; 2012), que indica que os julgamentos realizados pelos burocratas do nível de rua são também orientados pelas identidades atribuídas a eles (“orientação a faces”). Também mostra como a implementação do Paefi no nível de rua é realizada com um tipo de atuação flexível frente aos casos concretos e diferenciados. Isso significa que a política se concretiza na prática dos burocratas que lidam com essa diversidade do público e das situações vividas.

7.1.3 A influência de aspectos organizacionais e a importância da rede

O contexto organizacional de atuação das técnicas pesquisadas é um elemento comum a todas elas. Mas o comportamento geral no processo de implementação do serviço para o contexto do caso pesquisado parece ser baseado em alguns aspectos organizacionais. Desde Lipsky (2019) e das primeiras abordagens de análise da implementação, o interesse sobre como o processo de produção de políticas públicas e a atuação dos agentes de rua é fundamentado pelas estruturas normativas e organizacionais está presente nos estudos. O argumento que é eles delimitam o campo de ação e de decisão e impactam, em última instância, a capacidade de ação do Estado.

Estes aspectos foram organizados em três grupos: i) estrutura normativa da política; ii) condições de trabalho; e, iii) arranjo local de implementação. No primeiro grupo, destaca-se a *densa normatização* do Paefi, expressa na extensa lista de subpráticas previstas para a implementação, as quais, como já discutido no capítulo anterior, são realizadas pelas técnicas de forma bastante aderente com as orientações nos atendimentos e acompanhamentos dos usuários. Há pouca divergência entre o previsto e o realizado na linha de frente. Neste sentido, a estrutura formal do Paefi limita a atuação discricionária das agentes pela realização das práticas, mas a natureza pouco programada do TSF do Paefi (NOGUEIRA, 1998) traz ambiguidade aos meios de implementação (MATLAND, 1995), já que cada caso é um caso. Por isso, os usuários são tão importantes para o que elas fazem, e elas têm expectativas sobre eles. É esse espaço dado pela natureza da Paefi que permite que as técnicas façam escolhas e realizem julgamentos nos momentos mais ordinários e cotidianos do nível de rua do serviço e, com isso, recriem, também de forma reflexiva, as formas de fazer o trabalho, construindo, por exemplo, os estilos ou os esquemas de categorização comportamental. Assim, ao mesmo tempo que a normatização limita e habilita a atuação das técnicas, a atuação delas reproduz e modifica o que está previsto, expressando concretamente o Paefi como ele é.

No grupo das *condições de trabalho*, destaca-se a *sobrecarga* laboral, já descrita no capítulo 5, que parece estar relacionada à priorização de determinadas atividades a despeito de outras, especialmente a *não adesão aos atendimentos coletivos*, e a resistência, captada no momento da pesquisa, em realizar os atendimentos de *demanda espontânea*. Já disponibilidade de recursos materiais, como os computadores nas salas de atendimento, está relacionada a adoção de estilos de interação de adaptação com linguagem visual, como observado em quatro atendimentos, além da realização das práticas “não escritas” de *preencher cadastro ou solicitação com dados dos usuários em portais digitais*. Por outro lado, a percepção de insuficiência de fluxos de trabalho mais claros com a rede e o SGD e de atendimento à mulher em situação de violência parecem gerar dúvidas sobre os encaminhamentos a se realizar, trazendo incertezas e demandas de capacitação específicas.

Ainda sobre as condições de trabalho, a adoção do teletrabalho, como medida de enfrentamento à pandemia de Covid-19, afetou o trabalho das agentes, especialmente a prática de *atendimentos individuais*, que passou a ser realizada exclusivamente por telefone, e as *visitas domiciliares*, interrompidas até o avanço da vacinação contra a doença. A subprática dos *encaminhamentos* também foi afetada, pois ficaram mais focadas nos benefícios emergenciais ofertados no período, auxílio do governo federal, cesta básica do governo municipal, e menos naqueles benefícios em que os atendimentos estavam interrompidos. Os *atendimentos coletivos de arte-educação* também passaram a ser online. Alguns casos não puderam ser acompanhados, como os de idosos e de abuso sexual, mais difíceis de se realizar a distância, ou das famílias que não tinham telefone, sendo preciso intensificar o envio de telegrama. Assim, o teletrabalho no Paefi trouxe desafios para o contato e a vinculação das famílias, tornando, segundo uma técnica, o acompanhamento mais “precário”.

O arranjo local de implementação do Paefi é o terceiro elemento organizacional que influencia a atuação geral das técnicas. O arranjo tem uma mesma entrada e saída dos casos pela gestão regional, e é composto por quatro momentos (inserção de casos na fila de espera, destinação dos casos para as técnicas, acompanhamento e desligamento) e diversos participantes – SGD, gestão regional e local, técnicas, rede, usuários (Figura 7 – seção 5.4.2). Já se situou as implicações mais gerais do arranjo para a atuação das técnicas, sendo o interesse aqui abordar a associação entre ele e as práticas das técnicas.

A ausência de informações no documento de inserção do caso, especialmente os encaminhados pelo SGD, exige a reavaliação, pelas técnicas, da elegibilidade da família e impõe a realização de uma prática não prevista, nomeada como *investigar o caso*. Além disso, a necessidade e a participação da rede para atender as demandas das famílias adiciona uma

dimensão coletiva e relacional na atuação das agentes junto aos usuários e está associada às práticas de *articulação*. Com isso, a disponibilidade dos diversos serviços ofertados por essa rede (19 diferentes foram identificados na pesquisa) passa a ser um fator relevante para os *encaminhamentos* possíveis ao longo do acompanhamento e, como visto, para atender as demandas mais objetivas dos usuários. O limite dessa disponibilidade, chamada por algumas técnicas de “retaguarda”, restringe as possibilidades de atendimento, o que se sugere denominar aqui de “tirania da oferta”. Por fim, o momento de *desfecho do caso*, que, conforme o arranjo, é realizado conjuntamente pelas técnicas e a gestão local na prática de *gestão de casos*, está relacionado a atuação mais geral porque, ainda que seja previsto, *desligar* o caso requer retomar o acompanhamento, explicitando os julgamentos sobre a motivação e a capacidade dos usuários de superar seus problemas, avaliar as demandas presentes e, então, decidir um encaminhamento. A própria previsão do desligamento exige que as técnicas atuem como agentes, criando uma lógica própria para justificar o seu trabalho.

Portanto, a estrutura normativa, as condições de trabalhos e o arranjo local de implementação do Paefi são aspectos organizacionais que condicionam a atuação das técnicas. A pandemia afetou o trabalho, especialmente por ter levado à implementação remota do serviço, modificando a dinâmica do acompanhamento, impedindo a realização de algumas práticas e a adoção dos estilos de interação de aproximação. Já o arranjo de implementação influencia a atuação das técnicas porque os casos encaminhados via SGD com informações insuficientes sobre a família levam-nas à prática de *investigar*, porque a necessária relação com a rede leva às práticas de *articulação* e limita, com a “tirania da oferta”, os *encaminhamentos*, e porque, no desfecho do caso, é preciso apresentar justificativas para *desligar* e realizar o *encaminhamento final*.

Estes resultados reforçam os argumentos clássicos de Lipsky (2019) sobre os fatores organizacionais como uma das influências do trabalho no nível de rua. Além disso, evidencia que os agentes de rua do Paefi também se “orientam a regras” (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003; 2012) e encontra influências específicas já mapeadas, como a sobrecarga de trabalho (HUPE; HILL, 2007; BRODKIN, 2011; TUMMERS *et al.*, 2015), os arranjos locais (GOFEN; SELLA; GASNER, 2019) e a pandemia (GOFEN; LOTTA, 2021). O Quadro 27 resume a análise desta subseção.

Quadro 27 – Influências de aspectos organizacionais na atuação das técnicas

Elementos organizacionais		Elemento da atuação influenciado
Estrutura normativa	orientações e normas	As práticas do acompanhamento são seguidas e tendem à padronização.
	natureza pouco programável	Prática de <i>pactuar passo a passo</i> com a família; Operação de julgamentos.
Condições de trabalho	sobrecarga	Não adesão às práticas coletivas; Resistência à demanda espontânea.
	recursos materiais disponíveis (computador)	Prática de preencher cadastro ou solicitação em portais digitais; Estilo de interação de adaptação da linguagem com recurso visual.
	Adoção do teletrabalho emergencial	Diminuição das visitas e atendimentos presenciais; Aumento do envio de telegrama.
Arranjo local de implementação	Encaminhamento via SGD	Investigar e responder sobre casos.
	Participação da rede (“tirania da oferta”)	Encaminhamentos; Articulação.
	Desfecho do caso	Gestão de casos; Estratégia para o desligamento e encaminhamento final.

Elaboração própria.

Em suma, por se tratar de um estudo de caso único, com poucas técnicas, com perfil relacional de engajamento em grupos sociais homogêneo, além da constatação da atuação padronizada em termos de práticas realizadas, a análise das influências das características das técnicas na variação de sua atuação não se mostrou adequada. Os exercícios realizados associaram profissão, tempo de serviço e satisfação com os estilos e esquemas de categorização e não se verificou variações relevantes, apenas sugestões hipotéticas acerca da relação entre satisfação e estilos de mediação e entre a profissão e a construção de esquemas de categorização comportamental.

Mas diante da impossibilidade de se concluir categoricamente sobre a inexistência de influência dos fatores profissionais ou destas sutis influências, empreendeu-se um esforço interpretativo de associação dos demais fatores considerados no *framework* (relações internas, atributos dos usuários e elementos organizacionais) com a realização de práticas, adoção de estilos e mobilização dos esquemas de categorização social, buscando compreender como eles influenciam o comportamento mais geral no processo de implementação do Paefi.

Esse esforço interpretativo evidenciou que o saber especializado das profissões de assistente social e psicólogo parece se diluir aos princípios do campo de intervenção socioassistencial construído para o Suas, mas ainda assim, em alguma medida, são utilizados como referências por elas para atuar no serviço. Além disso, a ação das agentes ocorre em um

contexto bastante coletivo, em que decisões são tomadas em equipe, com a gestão local e em rede, cuja capacidade de oferta também parece ser fundamental para as práticas no nível de rua. O mesmo pode se dizer das condições organizacionais, bastante estruturadas pelas regras do serviço, mas também com desafios reais de sobrecarga a disponibilidade de certos recursos que habilitam o campo de ação. Mas esses elementos conformam só uma parte da atuação das BNR do Paefi. Isso porque, a maior parte parece ser condicionada pelas características dos usuários atendidos, especialmente suas demandas, comportamentos e algumas condições físicas. Estes atributos são considerados para encaminhamentos, estilos de aproximação ou valorização e, em destaque, para os julgamentos operados na construção dos esquemas de categorização comportamental do público.

A natureza do Suas e do Paefi, já discutidas em outras partes desta tese, podem ser a chave explicativa para este resultado. O Paefi é pouco programável porque é coproduzido com os usuários em cada atendimento, a partir de seu engajamento nas atividades e de suas respostas frente às mudanças necessárias para superar os seus problemas. Assim, no nível da rua, com o “roteiro” orientativo em mãos, o serviço é feito na hora, o que exige delas uma ação flexível e adaptada à realidade do caso e da oferta da rede. Assim, as técnicas se orientam menos por seus fatores individuais, que parecem se diluir tanto no contexto estruturado e coletivo em que a implementação acontece, quanto na natureza de um serviço que não cabe completa formalização, porque, para acontecer, precisa, muito além das técnicas, do usuário.

Tais considerações convergem com pressupostos das abordagens mistas de implementação, desenvolvidas na década de 1990, com os elementos “fortes” das perspectivas hegemônicas buscando romper o binômio “de cima para baixo e de baixo para cima”. De modo geral, as abordagens mistas percebem o processo de implementação em função de um “escopo de limitações para a ação (regras e papéis) e do uso feito desse escopo”⁶⁹ (BARRETT, 2004, p. 257, tradução nossa). Assim, tanto as metas previamente estabelecidas e os recursos disponíveis (na lógica *top-down*), quanto a ação dos operadores e dos beneficiários (na lógica de “baixo para cima”) são importantes e estão interligados e influenciam o processo de implementação (WINTER, 2010; PÜLZL; TREIB, 2007; LOTTA, 2019a).

Ao fim e ao cabo, observa-se que a atuação geral das agentes de Paefi resulta de um conjunto de fatores contextuais no processo de implementação e dos casos que elas acompanham. Tal como se argumentou no capítulo 2 desta tese, as práticas produzidas por elas

⁶⁹ Original em inglês.

não estão isentas da produção de diferenciação de tratamento dos usuários, tema da próxima seção.

7.2 Quais diferenciações de tratamento dos usuários são produzidas na implementação do Paefi?

À luz dos estudos recentes sobre os processos de diferenciação de tratamento provocados pelas práticas cotidianas dos agentes de rua, a pesquisa identificou duas estratégias realizadas pelas técnicas que parecem estar associadas com a seleção de casos de determinados usuários para *insistir* ou *propor o desligamento*. Ou seja, quando se decide por insistir no caso “difícil” ou quando se decide por desligar o caso do programa com ou sem encaminhamento final. O argumento defendido aqui é que essas duas práticas distintas são “formas de tolerar ou reduzir demandas e conflitos internos no nível de rua”, conforme proposto por Tummers e outros (2015) e que, por isso, são exemplos de mecanismos de enfrentamento à distintas pressões presentes no nível de rua, que levam a estas duas práticas opostas: i) a pressão da gestão local e regional no arranjo de implementação; ii) a pressão e a dependência dos próprios usuários para o serviço acontecer; e, iii) a pressão da fila de espera e da sobrecarga de trabalho. A seleção dos casos a insistir ou desligar considera os tipos de usuários definidos nos esquemas de categorização comportamental, que, como visto, engendram diferenciações simbólicas entre eles, bem como a proposição de justificativas para o encaminhamento diferente a ser dado. As duas práticas e as diferenciações que sugerem produzir serão descritas e analisadas em subseções específicas.

7.2.1 Insistir com o caso e priorizar o usuário resistente

Como visto, as técnicas atuam no Paefi *pactuando* o passo a passo do acompanhamento com as famílias, buscam interagir *valorizando os desejos* dos usuários e definem o tipo de usuário a partir do julgamento sobre a sua motivação frente ao acompanhamento: *resistentes* ou *aderentes*. Além disso, à primeira vista, o limite da intervenção realizada pelo Paefi, ou seja, até onde vai o acompanhamento, para além da “tirania da oferta” – a disponibilidade de serviços da rede –, parece estar bastante nas mãos do público atendido, na linha do que se discutiu na seção anterior. Contudo, observou-se, em determinados casos, especialmente em fases mais iniciais de acompanhamento e pela pressão das gestoras local e regional, que as técnicas adotam uma prática que vai além do limite dado pelo usuário, que elas mesmo nomeiam como “*insistir*

com o caso”, expressão que apareceu nas entrevistas e cujos trechos foram codificados e analisados.

Insistir com o caso ocorre quando as técnicas tentam, com diversas práticas, a participação ou adesão da família nas atividades, seja remarcando atendimentos e visitas, seja flexibilizando horários, seja buscando informações sobre ela com a rede ou com a comunidade e outros membros da família. A prática parece ser mobilizada no início do acompanhamento como resposta a dois vetores de pressão: do usuário resistente (que pode ser o violador, mas não necessariamente) e o da gestão local ou regional. Diante de um usuário resistente, pode-se insistir para evitar a evasão imediata da família, ou para convencê-la sobre a importância do acompanhamento, mesmo havendo dúvidas, segundo duas técnicas, sobre o limite desta insistência. Mas se os esforços são em vão, as técnicas interpretam que as possibilidades de intervenção se “esgotaram” e sugerem desligar o caso, o que nem sempre passa pelo filtro da gestão, que pressiona para se *insistir* mais um pouco. Neste caso, as técnicas voltam a realizar as atividades já realizadas anteriormente. Neste sentido, *insistir com o caso* no início do acompanhamento parece ser mais uma decisão das técnicas, incentivadas por certa “orientação socioassistencial” de que é papel da política de assistência social evitar a desistência do usuário. Já *insistir com o caso* quando se propõe o desligamento é uma decisão tomada junto com a gestão e baseada na interpretação da técnica de que não há mais o que se possa fazer com a família no acompanhamento.

A prática de *insistir* provoca diferenciação de tratamento, porque não é adotada com todos os casos: são priorizados aqueles de usuários que demonstram resistência. Neste sentido, parece ser uma diferenciação positiva, já que intenciona motivar a adesão ao serviço para ter acesso a suas ofertas e benefícios. Sugere-se que a prática exemplifica uma forma de diferenciação “*anti-creaming*”, pois ao invés de priorizar casos fáceis destaca os difíceis, de modo a tolerar os conflitos cotidianos com a desmotivação do usuário e com a determinação da gestão local ou regional do serviço para seguir trabalhando com a família. A diferenciação “*anti-creaming*” sugere ser um resultado distinto do observado pela literatura, que aponta que os agentes de rua comumente selecionam casos fáceis (LIPSKY, 2019; TUMMERS *et al.*, 2015; LOTTA; PIRES, 2020; BAVISKAR, 2019). O Quadro 28 reúne excertos das entrevistas que ilustram as considerações sobre a prática de *insistir com o caso* e a diferenciação positiva que ela produz.

Quadro 28 – Diferenciação pela estratégia de insistir com o caso: excertos ilustrativos

Elemento	Excerto
Descrição da estratégia	<p>[...] na assistência social, se a família não comparece ao atendimento você faz busca ativa, você vai na casa, você busca, você manda telegrama, você tenta contato telefônico, você faz uma visita domiciliar na tentativa de sensibilizar uma pessoa para ela compreender que você está ali enquanto assistência social, garantia de segurança, acolhida, de orientação, de inclusão em uma rede (Entrev_Tec.06).</p> <p>[...] porque às vezes você agenda e a pessoa não vem, a gente tem muitas ausências, muitas. Apesar de fazer os agendamentos e me planejar em torno dos atendimentos, muitas das pessoas não vêm e aí você tem que correr atrás disso (Entrev_Tec.03).</p> <p>Técnica: Teve uma [usuária] que eu fiz visita lá três vezes e na quarta só que eu consegui entrar. Foi encaminhado pelo Conselho Tutelar e ela ficou muito brava na primeira visita [...] e falou "eu não quero acompanhamento não", eu falei então tá...</p> <p>Pesquisador: Aí você foi embora?</p> <p>Técnica: Falei assim, "Tá bom, eu entendo, mas eu queria que em outro momento a gente pudesse voltar a conversar, o que que você acha? Você acha possível isso?", "Mas como vai ser?", "Eu posso marcar um atendimento, eu te atendo lá na regional, eu quero te explicar mais sobre o trabalho, sobre as possibilidades que a gente tem do acompanhamento, você aceita?", "Tá bom, marca.", aí marco, aí não veio, aí liguei. "Ah, você não veio?", "não pude ir no dia", "posso te fazer outra visita?" (Entrev_Tec.02).</p>
Quando acionada para lidar com a pressão do usuário	<p>Pesquisador: E aí o que você faz com esses resistentes?</p> <p>Técnica: Eu vou insistindo, eu vou lá na insistência, até eu de fato ter tranquilidade de que esgotei tudo que era possível (Entrev_Tec.02).</p> <p>Há casos de a pessoa não vir e a gente faz as tentativas, manda telegrama, e a gente acaba desligando o caso por evasão, ou seja, não frequentar mesmo (Entrev_Tec.01)</p> <p>[...] agora quando a família vem para o serviço e a gente tenta, faz busca ativa, envia telegrama, conversa, às vezes até faz visita na casa para trazer a família, mas a família não corresponde com o serviço, aí não tem porque de ficar. Aí o que a gente faz? Faz a finalização desse caso, do serviço (Entrev_Tec.04).</p> <p>Tem um outro caso também que eu acho muito bacana, que ela também foi um pouco resistente no início, a família é ela, o companheiro e o filho. Eu chego na casa, ela foi resistente, muito desconfiada, a casa dela uma desorganização, da estrutura mesmo, era lixo mesmo, um mau-cheiro. Pensei: "essa mulher está resistindo, mas eu vou insistir". E fui insistindo, ela tem um adolescente que é uma simpatia, aí eu peguei pelo menino, que ele deu abertura, peguei por ele (Entrev_Tec.02).</p>
Quando acionada para lidar com a pressão da gestão	<p>Tem gente que "estou vindo aqui porque me mandaram vir aqui", mas não quer ouvir, não quer falar, a gente encaminha, orienta, tenta sensibilizar, mas... a assistência tem uma mania de insistir que o outro tem a obrigatoriedade de estar aqui Ou quando eu como técnica vejo, esse caso encerrou, e aí a gente leva isso pra discutir com a gestão para finalizar e ela fica "faz uma sensibilização, faz uma oferta socioassistencial", depois de dois, três anos que está aqui, é inerente que isso já foi feito (Entrev_Tec.05).</p>

	<p>Tem caso que a família não está aderindo, não quer falar com o serviço e a gente tem de respeitar esse direito, mas se recusou o acompanhamento, a gestão pensa que não foi abordagem eficiente (Entrev_Tec.09).</p> <p>[...] vez ou outra que eu vejo um relatório falando "a família não aderiu. Fiz, chamei, mandei telegrama", tanto é que hoje em dia eu não admito mais, mandei telegrama e vou desligar que não aderiu, falei "não, vai atrás", não é uma adesão, é direito, nós estamos ofertando (Entrev_Gest.01a).</p>
--	---

Elaboração própria.

Para trazer de forma mais “viva” para o texto a operação desta prática pelas técnicas ou provocar, atreva-se, uma “imersão etnográfica”, apresenta-se com algum nível de detalhe o registro de um dos prontuários analisados, caso real em que a estratégia de *insistir* foi acionada. Trata-se de uma idosa na segunda passagem pelo Paefi, desta vez encaminhada pelo SPEPDI, em situação de “autonegligência”⁷⁰. O Prontuário possui o histórico de toda a trajetória dela no Suas e na rede intersetorial de serviços, que já havia passado por outros serviços de PSB. No primeiro acompanhamento no Paefi, a técnica diz ter observado que a idosa estava em “situação precária de higiene e necessidade de cuidado, totalmente alcoolizada, o que melhorou com o atendimento do serviço de atenção psicossocial a dependentes químicos, mas que a usuária recai”. A conclusão com isso foi pela necessidade de cuidados especializados, oferecidos à idosa, que aceita e, então, é desligada do Paefi e encaminhada ao SPEPDI. Neste serviço, a idosa permaneceu por cinco meses e recebeu duas visitas de cuidadores – uma “em estado de embriaguez”, outra “sem ninguém na residência”. Após “contatos com ela e filhos sem sucesso”, uma terceira visita é realizada, quando a idosa informou "não possuir interesse [pelo serviço] porque não quer receber ninguém na sua casa e não quer parar de beber". Diante da recusa do atendimento domiciliar das cuidadoras, o caso volta para o Paefi pela segunda vez, após ficar dois meses na fila de espera.

O segundo acompanhamento no Paefi durou pouco mais de 18 meses e realizou seis subpráticas⁷¹. No Relatório Técnico Socioassistencial, a técnica registrou que realizou uma primeira visita à idosa “sem sucesso” e que conseguiu informações com os vizinhos, confirmando a agressão sofrida pelo filho e a dependência química. O rapaz, por sua vez, “afirma não aguentar mais a mãe e que ela não aceita o tratamento”. Ao confirmar com a rede a não adesão da usuária ao tratamento especializado, a técnica realizou uma visita, mediada pelo filho, quando observou que a casa “estava organizada”, mas que as condições de saúde da

⁷⁰ Todos os trechos entre aspas são transcrições literais dos registros dos Prontuários, digitadas pelo pesquisador da maneira como apareceram nos documentos.

⁷¹ Visita domiciliar; Gestão de caso; Atendimento remoto, Contato com rede (Centro de Saúde, CERSAM AD), Discussão de caso com saúde e CERSAN; Busca Ativa (Prontuário 25).

idosa pioraram, pois ela estava “usando fraldas” e uma “fratura na perna” (supostamente provocada pelo filho) apontavam a necessidade de “intervenção cirúrgica, aumentando o grau de dependência e o comprometimento no desenvolvimento da autonomia da idosa”. Após a intervenção, a técnica discute o caso com a rede e conclui, em conjunto com ela, “a necessidade de cuidados especializados”, sugerindo o desligamento do caso e sua “reinclusão no SPEPDI”, que foi ofertado novamente e aceito pela família. Enquanto a tramitação do desfecho do caso no Paefi ocorria, a técnica do Paefi media com o filho para que a idosa fosse morar com a irmã, residente em outro estado, o que acontece (Prontuários_Caso25).

O caso real ilustra a dinâmica da estratégia de *insistir* com o caso. O comportamento resistente da idosa face aos combinados no acompanhamento poderia levar a uma tentativa imediata de desligar o caso, alegando que as “possibilidades de intervenção se esgotaram”. Mas o registro da reunião de gestão de casos no prontuário pode sugerir a pressão da gestão local em prosseguir com o caso. Além disso, o histórico em outros serviços do Suas e a ocorrência clara de conflitos familiares e de condições físicas debilitadas parecem ter levado a técnica a decidir pela insistência. Com isso, ela tenta visitar algumas vezes a idosa e adota o estilo mediador das relações dela com o filho. A interpretação da natureza da demanda da idosa, ora mais ora menos relativa a cuidados especializados no domicílio, compôs a decisão coletiva de encaminhar a idosa para o outro serviço do Creas, mas o desligamento do Paefi é efetivado também pela razão de ela ter mudado de endereço. Ainda que a resistência da idosa ao acompanhamento pareça ter sido constante, a intervenção seguiu, evidenciando a prática de *insistência* priorizando o caso, talvez em busca do alcance da superação da violação, ou talvez demonstrando um limite invasivo do Paefi, enquanto serviço público, na vida privada de seus beneficiários.

Em suma, a prática de *insistir com o caso* aponta um tratamento diferenciado com os usuários resistentes que os favorece, mas não em detrimento dos participativos. Por isso, trata-se de uma diferenciação positiva, aparentemente justificada pela interpretação de que com os usuários resistentes deve-se insistir até se motivar a participar, ou até se “esgotarem” as possibilidades de intervenção, seja pela recusa assertiva da família seja porque as demandas fogem do escopo do Paefi, ou até que família consiga se organizar. A mensagem por trás dessa interpretação converge com a destinada ao público-alvo dependente (SCHNEIDER; INGRAM, 1993) e, por isso, pode também se entrelaçar com consequências simbólicas para os usuários: podem reforçar o seu lugar de tutelado pelo estado, aquele que, mesmo recusando a intervenção, será atendido até que consiga ser protegido, o que, ao fim e ao cabo, parece ter sido o desfecho final da idosa do caso acima, que foi morar com a irmã.

A superação da violação de direitos, identificada pelas técnicas a partir de comportamentos que indiquem certo “estágio” de organização familiar, é a uma das justificativas, talvez a principal, para se *propor o desligamento do caso*, a outra prática das técnicas do Paefi que parece provocar diferenciação de tratamento, tema da próxima subseção.

7.2.2 *Desligar o caso: os motivos, os julgamentos e a diferenciação dos encaminhamentos*

Como visto, o momento do desligamento do caso está previsto no arranjo local de implementação do Paefi e quase sempre é discutido na reunião de *gestão de casos*. Foi possível observar, ao longo do trabalho de campo, que, uma vez desligado pelas técnicas e gestão local, o caso é encaminhado à gestão regional, que “lê” o Relatório Socioassistencial e, se estiver de acordo, formaliza o desligamento. Depois disso, o caso ainda precisa ser desligado no SIGPS pela técnica (o que varia a depender da carga de trabalho), e a documentação é impressa, assinada e arquivada junto com o histórico de documentos que contiver no Prontuário.

A prática de desligar foi bastante citada pelas técnicas nas entrevistas, cujos trechos com a expressão foram codificados no *software*. Já nos prontuários, encontrou-se justificativas para a desvinculação dos casos efetivamente desligados ao longo de 2021 e para os eventuais encaminhamentos dados. Desligar o caso, além de previsto, sugere ser uma atividade que, quando proposta pelas agentes, responde a pressões da sobrecarga de trabalho, especialmente o número de casos atendidos e a fila de espera. A decisão final sobre o desligamento é tomada pelas técnicas, em diálogo com a pessoa responsável pela gestão local.

Nas reuniões de gestão de casos, foi possível observar que, para justificar a proposta de desligamento e um possível encaminhamento, as técnicas resgatam o processo de interação e as práticas realizadas ao longo do acompanhamento e julgam o nível de “organização” da família, a partir da interpretação de comportamentos que demonstram “etapas alcançadas” ou de uma tomada de consciência sobre o que é necessário fazer para superar a violação. Essa mesma interpretação foi observada nos Relatórios Técnicos Socioassistenciais dos Prontuários analisados. Antes de descrever como essa prática provoca diferenciações nos encaminhamentos dados aos usuários, vale apresentar os motivos relacionados a desvinculação do caso e sua dinâmica ao longo do acompanhamento.

7.2.2.1 Os motivos para desligar o caso: superação, esgotamento, não-adesão e razões objetivas

A Tabela 10 foi elaborada exatamente como os dados do SIGSPS foram enviados pela PBH e mostra o número de casos desligados por motivo registrado pelas técnicas para os anos de 2019, 2020 e 2021.

Tabela 10 – Motivos para desligamento dos casos do Paefi pesquisado, 2019, 2020 e 2021

Motivo de desligamento	2019		2020		2021	
	Número de casos desligados	% em relação ao total	Número de casos desligados	% em relação ao total	Número de casos desligados	% em relação ao total
Abandono Do Serviço/Evasão/Infrequência Cidadão/Família Não Localizada	6	3,8	6	4,2	1	0,58
Contrarreferenciamento no Cras/Paif	0	0,0	0	0,0	0	0,00
Erro Operacional	4	2,6	9	6,3	8	4,62
Esgotamento Das Possibilidades De Intervenção	7	4,5	8	5,6	3	1,73
Inserção No Acolhimento Institucional	6	3,8	6	4,2	8	4,62
Mudança Para Outro Município	8	5,1	12	8,3	21	12,14
Não Adequação Aos Critérios De Inserção	1	0,6	5	3,5	3	1,73
Não Adesão A Proposta Do Serviço	9	5,8	6	4,2	3	1,73
Nunca Compareceu Ao Serviço	4	2,6	1	0,7	3	1,73
Óbito	10	6,4	20	13,9	14	8,09
Referenciamento no Creas	26	16,7	15	10,4	18	10,40
Superação Da Situação De Violação De Direitos	66	42,3	54	37,5	82	47,40
Total	156	100	144	100	173	100

Elaboração própria com dados do SIGSPS disponibilizados pela PBH.

Nota-se que, nos três anos, a maior parte dos casos foi desligada por conta da “superação da violação de direitos”, sendo que, em 2021, elas somam 47,40% dos 173 casos. Nos Prontuários, o referenciamento no Creas é o segundo motivo mais frequente em 2019 (16,7% dos casos) e o terceiro em 2020 e 2021 (10,4% em ambos os anos). Esse motivo indica um dos possíveis encaminhamentos realizados após o desligamento, como se discute adiante.

Razões mais objetivas, como “óbito” e “mudança de endereço”, foram apontadas em 13,9% dos casos de 2020 e em 12,7% dos casos em 2021. Observa-se ainda que o desligamento por motivos de “abandono do serviço/evasão/infrequência”, “não adesão a proposta do serviço” ou “nunca compareceu ao serviço”, que juntos podem indicar o desligamento de casos de

usuários resistentes, é mais incidente em 2019, quando ocupa o terceiro lugar (12,2% dos casos), mas decresce para 9,1% em 2020 e ainda mais em 2021, sendo o motivo de apenas 4,04% dos usuários desligados. A não adesão parece ser uma razão menos presente nos desligamentos do que outros motivos, o que pode sinalizar que a prática de *insistir* para motivar é adotada pelas técnicas antes da efetivação do desligamento de caso de usuários resistentes.

Já na outra fonte de dados utilizada, os 29 prontuários, os motivos registrados pelas técnicas na amostra para desligamento seguem as tendências do SIGPS. Isso porque também a maioria dos casos, precisamente 17 deles ou 58,6%, foram desligados por superação da violação de direitos, seguidos de três casos desligados em função da dependência de cuidados especializados no domicílio (encaminhados para o SPEPDI), outros três por esgotamento das possibilidades de intervenção (usuários apresentaram demandas fora do escopo do Paefi) e dois porque a situação da família é de “vulnerabilidade” e não violação. Os demais motivos são “mudança de endereço”, “óbito”, “usuária não localizada”, “usuária presa”, registrados apenas em um caso cada.

Estes dados mostram que, para desligar, o julgamento sobre a família ter alcançado a superação da violação de direitos é bastante utilizado. Esse julgamento está envolvido na construção do esquema de categorização comportamental do usuário *organizado*. Por isso, para além da diferenciação simbólica intrínseca a segmentação dos usuários produzida por esse esquema, que os segmenta como mais ou menos capazes de se organizar para a superação, podendo demarcar fronteiras simbólicas sobre eles, a decisão pelo desligamento também diferencia os usuários em termos do encaminhamento final dado. É o que se discute a seguir.

Desligar o caso é uma estratégia proposta pelas técnicas e que busca lidar especialmente com a pressão da fila de espera, pois ao se desligar um caso, abre-se uma vaga com a técnica e a fila pode andar, na lógica do movimento do arranjo local de implementação. Mas também pode ser proposta quando há julgamento de que o resultado do acompanhamento foi, em algum nível, alcançado. A proposta também é dialogada com a pessoa responsável pela gestão local, e pode até chegar na regional, que às vezes “não concordam”, o que exige, segundo entrevistadas, uma discussão “difícil” ou se fazer uma “defesa”. Segundo uma das técnicas, as colegas ajudam a entender se é a hora de desligar e a justificar. Mas há relatos de falta de clareza dos “critérios” para desligar, o que se soma ao fluxo burocrático ou a “dinâmica de trabalho” envolvida, que inclui: a gestão de casos, a elaboração do Relatório Técnico Socioassistencial, o registro do caso no SIGPS, a validação documental pela gestão, arquivamento do caso e desligamento no sistema.

O relato da discussão observada em uma reunião de gestão de casos ilustra o processo envolvido na proposta de desligamento.

O terceiro caso discutido na reunião é de uma usuária idosa. A técnica informa que realizou “visita domiciliar, quando a idosa reclamou do filho, que é alcoolista e pediu tratamento compulsório para ele”, e que então a orientou “a procurar a Defensoria”. Porém, segundo a técnica, “o filho precisa começar a fazer acompanhamento no posto para produzir relatórios e justificar o tratamento compulsório e que, sem isso, só pode ir se for por medida judicial”. A gestora local explica então que “o entendimento do SUS é que a internação compulsória não resolve o problema, que é um tempo de tranquilidade para descanso, mas volta a situação de uso abusivo. Por isso, precisa passar no atendimento psicossocial ou de saúde mental, que poderia levar a superação do uso abusivo. Assim, a internação é a última saída”. A técnica responde que “isso é utopia, está no papel, mas saúde mental não faz busca ativa e se chega a esse ponto, a família está gritando e não tem nada do SUS para trabalhar com a pessoa o vínculo com a saúde”. A gestão local diz: “é comum que, nestes casos, quando o filho não está sob efeito de drogas ele é protetivo com a família, ou seja, isso não é caso nosso, é caso da saúde, a violação é por uma questão de saúde”. A técnica completa: “Chega para nós, o que podemos fazer? Primeira coisa: culpar a mãe: ‘o filho é assim porque a mãe tratou mal no passado’, aí o psicólogo não acompanha e faz trabalho junto”. A gestão local então pergunta: “O caso continua em acompanhamento?”, ao que a técnica responde negativamente e é, então, interpelada: “Por que?”. A agente então explica que: “o filho está melhor, segundo relato da mãe, parou de beber”. A gestora continua: “Você acha que precisa contrarreferenciar? E a técnica conclui: “acho que sim porque tem dois idosos na casa” (NCREuGesCasos1).

No relato, observa-se que a técnica retoma o acompanhamento realizado e esclarece a situação atual da família. Na conversa, a agente e a gestora pontuam desafios do trabalho em rede, os limites tênues sobre a elegibilidade do público, acionam categorias comportamentais dos usuários e interpretam, juntas, que o risco de violação do caso parece estar fora do escopo do Paefi, se tratando de uma questão de dependência química. Com isso, a técnica toma a decisão sobre a desvinculação do caso do serviço, justificando ainda que o quadro está “melhor”, e sugere o encaminhamento para a PSB, devido a presença de “dois idosos em casa”, que parece indicar uma condição de vulnerabilidade que justifica o contrarreferenciamento.

Os motivos para desligamento relatados pelas técnicas confirmam os registros administrativos analisados, mas permitem qualificar os julgamentos realizados por elas e a forma como a prática ocorre ao longo do acompanhamento. Na fase de acolhida, com as práticas de *avaliação técnica preliminar* e *escuta qualificada*, pode-se identificar que a situação da família não de é violação de direitos, mas sim um “conflito familiar”, “briga de irmão”. Assim, desliga-se o caso por “não identificação da violação” ou, como consta nos registros do SIGPS, “não adequação aos critérios de inserção”. Ainda que esse desfecho ocorra na etapa inicial do acompanhamento e que o número de casos desligados por este motivo seja pequeno (Tabela 10), a entrada do caso na agenda das técnicas gera trabalho e demanda, segundo uma

entrevistada. Já na fase de acompanhamento sistemático, outros dois motivos parecem revelar o julgamento operado pelas técnicas ao proporem o desfecho do caso no Paefi: *o esgotamento das possibilidades de intervenção* e, principalmente, *a superação da violação de direitos*.

Apesar de pouco incidente nos registros do SIGPS, as técnicas e a gestão se referem a expressão “esgotamento das possibilidades de intervenção” com frequência ao relatarem casos e especificarem os limites da atuação no âmbito do serviço. A justificativa do esgotamento pode ser baseada no usuário, que para de apresentar demandas ou pede além do escopo das ofertas do Paefi. Também pode considerar a insuficiência ou inadequação da intervenção à situação da família, porque ela realmente não conseguiu mudar seu comportamento frente à sua situação. Logo, desligar também parece ser adotado com o usuário *resistente*. Porém, enquanto a *insistência* com este usuário, conforme relatado na subseção anterior, está relacionada com o momento inicial do acompanhamento e com a pressão da gestão local para tentar mais um pouco, indicando uma forma de tolerar casos difíceis, o desligamento de casos de usuários *resistentes* (independente se já se insistiu ou não) ocorre especialmente após a realização de um conjunto de intervenções que não deram certo e que se “esgotaram” enquanto possibilidade. Sob esta justificativa, desistir do caso pode ser um *efeito ineficaz* da priorização dos casos pela prática de *insistir*, ou um *resultado adverso* do próprio processo de acompanhamento, diante de usuário com quem já não há mais o que fazer e já se fez tudo o que se podia ou que não foi capaz de resolver os seus problemas. Os excertos a seguir exemplificam as justificativas do motivo desligar por “esgotamento das possibilidades”.

Eu tentei as intervenções e a família não está aderindo à intervenção é um motivo para desligar o caso, esgotou as possibilidades intervenção, a gente desliga. Ou esgotamento de um caso em que vejo que a idosa estava numa situação de risco, mas no acompanhamento o que eu percebi não é uma idosa que sofre violência, maus tratos, está super bem cuidada (Entrev_Tec.01).

Já teve um idoso que eu acompanhei, aí tive que desligar informando à Promotoria. A Promotoria encaminhou pra gente de novo, era muito claro a violação dos filhos, não havia adesão. E não era uma casa que dava pra gente ficar indo lá, era um negócio tão gritante, que é um risco pra gente ir nessa casa, aí não teve adesão, eu desliguei (Entrev_Tec.03).

A gente vai desligar quando não houver possibilidade de intervenção, quando não houve mudança na dinâmica familiar (Entrev_Tec. 09).

É muito difícil chegar à conclusão que foram esgotadas todas as possibilidades de atuação. E aí pode haver necessidade de encaminhamento para outra política, para outro nível de complexidade, por exemplo para a alta complexidade, então nós podemos chegar na conclusão que esgotou todas as possibilidades, nós não temos mais como atuar nesse caso, nessa situação (Entrev_Gest.02).

Já o desligamento por motivo da superação da violação parece indicar uma diferenciação nos encaminhamentos e por isso interessa mais à presente análise. É o motivo mais constante nos registros administrativos analisados e envolve um julgamento baseado em elementos mais ou menos objetivos sobre as condições apresentadas pela família no momento da proposta de desfecho. Se tais condições indicam, por um lado, comportamentos ou movimentos concretos ligados à “organização” interna familiar (filhos estudando, cuidados com a saúde, ir atrás dos serviços da rede) e à “convivência” (mais leve, afetiva, “baseada no respeito, confiança e diálogo”) entre seus membros, ou, por outro, uma tomada de consciência (repensar sobre as práticas, fazer uma leitura diferente) sobre sua situação, as técnicas julgam que a violação foi superada e justificam a desvinculação do caso.

Os 17 prontuários cujo desligamento ocorreram por este motivo revelam as fontes de confirmação destes indícios interpretados pelas técnicas para julgar a superação. Em 11 casos, a fonte é a própria família, que durante os últimos atendimentos informaram ou relataram essas condições (Prontuários Casos 04; 05; 08; 09; 10; 12; 15; 17; 18; 19; 24; 26). Nos outros cinco casos, a fonte de informação é a rede, pelas reuniões do NIR, pelas equipes dos centros de saúde e atendimento psicossocial, que também parecem atestar que a família conseguiu modificar seu comportamento ou a forma de pensar, ou pelas equipes de creches e escolas, que atestam a matrícula e a disciplina de crianças e adolescentes (Prontuários Casos 02; 03; 06; 13; 21).

Para algumas técnicas, a avaliação da superação pode ter outro parâmetro: a comparação com a situação de entrada no serviço. Outra técnica chama esse movimento de conseguir se “organizar”, de “dignidade” e “empoderamento”. Mas também é possível observar certa ideia de que essa superação é momentânea, dada a complexidade das situações de violação, e que os casos voltam para o serviço, como indicado por duas técnicas, o que efetivamente ocorreu com quatro usuários (Prontuários Casos 01; 16; 24; 25). Com isso, emerge novamente a lógica de que a superação é um processo “nunca acabado” (CARMONA, 2019), já discutida no capítulo anterior. Os excertos abaixo elucidam as justificativas de desligamento baseadas na superação da violação.

Eu acho que nestes casos assim. Olha, “qual é a violação?”, um filho que estava agredindo e ele conseguiu repensar na prática dele, a convivência ali ficou mais leve, então está superado (Entrev_Tec.02).

Desliga quando a gente observa que aquela família já conseguiu ter uma compreensão da situação que gerou aquela inserção no serviço, talvez não quer dizer que aquela situação não vai ocorrer mais, mas que a pessoa conseguiu fazer uma leitura e ela conseguiu se organizar de forma que ela hoje vivencia, como eu diria, ela tem uma vivência diferente daquela que chegou pra gente (Entrev_Tec.04).

Desliguei porque agora ela tem conseguido seguir com as próprias pernas, ela já não me liga mais pedindo orientação, ela já consegue, por exemplo, ela fez matrícula para o irmão no final do ano passado, sozinha. Ela não me ligou perguntando como que tinha que fazer, ela conseguiu montar o salão dela, eu não precisei orientar em nada, ela fez tudo sozinha, ela estava fazendo EJA, ela fez do ensino fundamental, eu orientei tudo, no ensino médio ela fez sozinha. Então agora ela já sabe caminhar sozinha (Entrev_Tec.08).

Eu tento minimamente concentrar naquilo que vem, a chegada do caso, porque que o caso chegou. [...] então em algum momento eu volto, a gente volta, pega aquele ofício de inserção, faço a releitura daquilo pra gente entender o que que a gente já conseguiu avançar e o que de fato não vai avançar, porque não tem estrutura, porque a família não quis, porque não é momento dela, eu tento amarrar isso minimamente (Entrev_Tec.05).

Dito de outro jeito, as perguntas que embasam os julgamentos das técnicas ao propor o desligamento do caso são: o que foi feito no acompanhamento e como o usuário respondeu a ele (motivação)? Quais são as condições e as demandas da família no momento? Ela se organizou ou não e em que nível (capacidade)? Permanece vulnerável ou não e em que nível? Os julgamentos parecem ter como fonte as interpretações das técnicas, também construídas coletivamente com a gestão local e a rede, e especialmente a partir dos comportamentos dos usuários, novamente evidenciados como relevantes para a atuação das técnicas do serviço no caso pesquisado.

A motivação é importante para o desligamento por “não adesão” e “esgotamento”, enquanto a capacidade dos usuários é fundamental para os desfechos por “superação da violação”. Tais julgamentos circunscrevem os limites da intervenção do Paefi, ou seja, o seu ponto final, indicados, claramente pela gestão central: “o limite, ele é colocado pela família, o limite é avaliado pelo técnico quando ele percebe que já ocorreu a superação daquela situação e também avaliado pelo técnico quando se percebe que se esgotaram as possibilidades de atuação” (Entrev_Ges.02).

7.2.2.2 Os desligamentos do caso e a diferenciação no encaminhamento

A aparente necessidade de se fazer uma “defesa” para justificar o desligamento, além de pressões da sobrecarga de trabalho e da fila de espera, mas também as percepções do alcance dos objetivos, sugerem que a proposta pelo desligamento é uma estratégia de *coping*, à luz de Tummers *et al.* (2015) no caso pesquisado. Com ela, as técnicas buscam reduzir a demanda, ajustar o número de casos atendidos, considerado acima do limite possível, e, assim, ter mais domínio sobre a gestão de seu trabalho. As técnicas selecionam casos com certas características que podem ser enquadradas nos motivos para desligamento e que são utilizadas na justificativa

a se apresentar na reunião de gestão de casos e no Relatório que compõe o prontuário. Assim, as técnicas parecem “usar a favor” da regra de desligamento prevista para selecionarem casos, como visto, em sua maioria de usuários que superaram a violação (e também por isso o enquadramento da prática como *coping*), criando um raciocínio, baseado em julgamentos, para indicar sinais da superação e justificar o desfecho o caso, diferenciando os casos em termos dos encaminhamentos dados.

Os casos desligados são diferenciados de duas formas: com encaminhamento e sem encaminhamento. Os primeiros ocorrem quando já um julgamento sobre a condição de permanência de vulnerabilidade da família. A pesquisa identificou três encaminhamentos esperados, considerando o fluxo de referência e contrarreferência de casos do Suas: i) para a proteção social básica (PSB), cujos motivos são indicados a seguir; ii) para a institucionalização em serviços especializados de alta complexidade (quando há vaga e a família aceita); e, iii) casos de idosos para o SPEPDI. Esse fluxo de encaminhamento é fundamental para o Paefi, um serviço central da proteção social de média complexidade que ocupa uma posição intermediária no desenho institucional do sistema.

Nos cinco dos 29 casos dos Prontuários indicando o encaminhamento para a PSB, as duas técnicas responsáveis identificam a “aparente superação da violação de direitos”, como:

- “aparentar estar recebendo os cuidados necessários” (Caso 2);
- “o adolescente está matriculado e frequente” (Caso 13);
- “casa estava limpa e organizada” (Caso 16);
- pai e companheira “estão comprometidos com o cuidado e a proteção das crianças” (Caso 21);
- “idosa vive com o neto, que é sua referência e auxilia nas atividades que ela precisa” (Caso 22).

Mas, a despeito disso, a opção pelo contrarreferenciamento para a PSB é justificada porque são famílias que ainda apresentam alguma vulnerabilidade, sendo difícil desvincula-la da situação de violação de direitos em termos reais, como registrado nos mesmos casos:

- “acompanhamento do pedido de curatela do estado” (Caso 2);
- “existência de ressentimentos entre os membros familiares” (Caso 13);
- “acompanhamento de processo de curatela pelo estado” (Caso 16);
- “preocupação com a manutenção dos laços das filhas com a genitora” (Caso 21);
- “usuária dependente química (Caso 22).

Já nos três casos do conjunto de Prontuários encaminhados para o SPEPDI a justificativa é a identificação de uma necessidade clara de atendimento especializado em domicílio de um profissional cuidador, o que é julgado de forma objetiva como:

- aumento do “grau de dependência do idoso” (Caso 7);
- estar “acamado e ter necessidade de cuidados para higiene pessoal” (Caso 1);
- “usar fraldas” e ter “uma fratura” (Caso 25).

Mas, na maioria dos casos desligados pesquisados, as técnicas não especificaram nenhum encaminhamento, principalmente aqueles cujo motivo indicado é a “superação da violação de direitos”. Nos prontuários, dentre os 17 casos desligados por essa razão, 14 não registraram nenhum encaminhamento. Em outras palavras, desvincular uma família do Paefi sem encaminhamento formal parece se imbricar uma diferenciação de tratamento, ao menos na lógica das técnicas, coerente aos objetivos previstos no desenho do serviço, ou seja, elas selecionam casos cujo acompanhamento levou ao resultado esperado e por isso não é necessário encaminhar o caso a outro serviço.

O registro de um dos prontuários analisados ilustra um caso real que foi desligado sem encaminhamento final, tal como registrado, por ter sido alcançado o objetivo do serviço. Trata-se de uma adolescente encaminhada ao Paefi pelo Conselho Tutelar em situação de “violência física em desfavor da mãe”, que, diante da infrequência da filha na escola em virtude de *bullying* e tentativa de mudança da instituição reconheceu “não saber mais lidar com a filha, tendo-a agredido fisicamente para forçar ir à escola”. Com isso, o caso é então encaminhado ao Paefi. O acompanhamento no serviço durou dois anos e a técnica relatou ter realizado dez subpráticas de acompanhamento⁷². O documento ainda registra que o acompanhamento psicológico no Centro de Saúde “contribuiu para um novo olhar sobre os seus problemas”. Nos últimos atendimentos realizados, constatou-se que a adolescente “terminou o Ensino Médio”. Diante desta nova situação, a técnica propõe o desligamento do caso justificando a superação da violação, com os seguintes termos: “gradativamente foi estabelecida uma nova dinâmica familiar, tendo como base o respeito, a confiança e o diálogo” e “no presente momento, não se observa risco e/ou violação de direitos” (Prontuários_Caso6).

Pelo registro do caso, nota-se que, com a informação do histórico da adolescente relatada pelo Conselho, a técnica interpretou que a situação de violação sofrida por ela era

⁷² São elas: Atendimento remoto; Visita do domiciliar; Envio de Telegrama; Discussão de caso; Atendimentos Individuais; Atendimentos coletivo ao grupo familiar; Gestão de caso; Contato com a rede; Busca Ativa; Análise Documental.

“violência física”. Após as intervenções, com o tempo, a agente observou que a família conseguiu estabelecer “uma nova dinâmica”, o que parece ter sido julgado com a conclusão da escolarização e com a ausência da violência. Sugere-se que, com base no julgamento de que a família se organizou e não apresenta mais vulnerabilidade, a técnica propôs o desligamento sem encaminhamento para outro serviço.

Com encaminhamento ou sem encaminhamento, há sempre um julgamento das agentes de rua em operação, face aos termos e à linguagem das normativas e dos registros (violação superada, vulnerabilidade presente, cuidados especializados necessários), mas que busca avaliar concretamente nos comportamentos das famílias sinais que tornem o julgamento sobre o nível de “organização” mais objetivo e que ajudem a justificar e dar sentido a decisão de selecionar os casos para desligar, diferenciando-os em termos do encaminhamento final.

Em resumo, propor o desligamento dos casos é uma prática prevista no arranjo local de implementação do Paefi e é acionada pelas técnicas tanto para lidar com a pressão da fila de espera quanto porque o objetivo do serviço foi alcançado, cabendo ou não o encaminhamento final. Os outros motivos para desligar são mais objetivos ou se referem ao “esgotamento das possibilidades de intervenção”, derivado de um resultado ineficaz da prática de *insistir* com o usuário resistente, que seguiu desmotivado após as possibilidades de intervenção terem sido reiteradas, ou um efeito adverso do próprio processo de acompanhamento, quando a família para de apresentar demandas ou não se mostrou capaz de mudar.

Mas nos dados considerados, os casos desvinculados porque há um julgamento sobre a superação da violação são mais presentes. Dentre eles, os sem encaminhamento são mais presentes do que os com encaminhamento final, que parecem ser de usuários com condições objetivas de vulnerabilidade permanentes e, por isso, são contrarreferenciados para outros serviços do Suas.

Como o desligamento justificado pela superação da situação de violação ocorre com a *seleção de casos* de usuários organizados, a partir do julgamento sobre atributos e comportamentos que expressem até que ponto ele já foi capaz de se “organizar”, sugere-se que esta prática ilustra um tipo de *coping* de aproximação dos usuários (TUMMERS *et al.*, 2015). Isso porque, dentre estes casos, as técnicas priorizam aqueles que apresentam, no julgamento delas, alguma vulnerabilidade ou necessidade de cuidado especializado para propor como encaminhamento a outro serviço, diferenciando-os positivamente e orientados pelas necessidades dos usuários, ou atuando numa lógica de “agente-cidadão” (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003; 2012). Já os casos desligados por superação sem encaminhamento final parecem expressar uma orientação das técnicas para os resultados do

serviço, alcançados com a superação e, na “ausência” de vulnerabilidade julgada, sem necessidade de encaminhamento.

Em sentido mais analítico, as interpretações e julgamentos sobre o caso, especialmente sobre os comportamentos dos usuários, são fundamentais para a decisão, pelas técnicas, de realizar duas estratégias de enfrentamento na implementação do Paefi: *insistir* com os *usuários resistentes*, tensionada pela gestão local e que prioriza casos considerados difíceis, e *desligar o caso dos usuários organizados*. Novamente, as técnicas do Paefi no caso pesquisado atuam como agentes (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2012) ao operarem julgamentos diante das situações reais com que se deparam. No caso do desligamento, o julgamento sobre a posição da família no processo “nunca acabado” da condição de superação da violação parece provocar uma diferenciação positiva entre os casos selecionados. Assim, com estas práticas, elas exercem sua discricionariedade desde uma interpretação sociológica (HUPE, 2013). O Quadro 29 traz a síntese dos achados apresentados nesta seção.

Quadro 29 – Seleção de casos na atuação das técnicas do Paefi

Práticas associação a diferenciação de tratamento	Tipo de usuário	Motivo da adoção	Julgamento e justificativa	Tipo de diferenciação
Insistir com o caso	resistente	driblar conflitos e pressões cotidianas de usuários e gestão local e orientação socioassistencial	O usuário está desmotivado, mas ainda é possível realizar algum trabalho com ele	<i>positiva anti-creaming</i> – evita protelar o caso difícil e vai “atrás” dele acionando o conjunto de <i>subpráticas</i> e <i>estilos de aproximação</i>
Desligar o caso	“quase” organizados	driblar sobrecarga de trabalho e orientação ao agente-cidadão	A família tem sido capaz de se organizar, mas apresenta alguma vulnerabilidade ou necessidade de cuidado	<i>positiva coping</i> de aproximação do usuário, selecionar casos para contrarreferenciar e seguir vinculado ao Suas
	usuários organizados	orientação aos resultados do serviço	A família se organizou e superou a situação de violação	<i>Não se aplica</i> seleção de casos para desligamento sem encaminhamento

Elaboração própria.

Na próxima seção, articulando as discussões anteriores, busca-se discutir como as três dimensões da atuação das técnicas são combinadas por elas para atuar na implementação do Paefi.

7.3 Como práticas “duras” se combinam com práticas “leves” na implementação?

A análise da atuação das técnicas realizada nesta pesquisa utilizou o raciocínio de Hoff (2013), observando a ocorrência de práticas “duras” (normatizadas e prescritas) e “leves” (relacionais). As diferenciações positivas discutidas e outros exemplos oriundos dos dados também permitem a interpretação de como tais dimensões da atuação se cruzam na atuação das técnicas no nível de rua.

Para *insistir com usuários resistentes*, que muitas vezes podem ser os *violadores*, as técnicas procuram *estilos de interação horizontais*, se aproximando ou valorizando o usuário, buscando mudar a tônica de “fiscalização” ou *demonstrar solicitude*. Às vezes, é necessário usar de formas de comunicação mais *assimétricas*. *Mediar as relações* entre os membros da família também parece ser necessário para motivar estes tipos de usuários e as *visitas domiciliares* podem ser realizadas tanto para aproximar, quanto para mediar. O caso relatado pela técnica em uma entrevista ilustra a combinação entre as dimensões da atuação das agentes de rua na implementação do serviço.

Acompanhei recentemente uma idosa que morava com uma filha. Ela chega para mim assim, ela mora numa garagem, toda fechada na garagem, aí eu liguei no Centro de Saúde para entender qual que é a relação dessa filha com essa idosa para saber como eu vou abordar essa filha, porque você tem que pensar em como você vai abordar, se essa filha me daria abertura para um acesso. Ela é meio resistente e tal, então eu vou começar por essa filha, senão eu não chego nessa idosa. Se ela mora sozinha, dentro de uma garagem trancada, como que eu vou chegar nessa idosa? Não vou chegar. E assim eu fiz, eu fui atrás da filha, ela foi muito reativa "por que você não vai conversar com esse povo que fica andando na rua?", falei "não, mas existe um serviço que acompanha", porque às vezes as pessoas veem as pessoas na rua e acham que não tem um suporte, tem um suporte sim. E fui conversando com ela pelo telefone, consegui agendar com ela, aí ela veio, com muita resistência, mas veio. Veio e trouxe o filho. Eu tive uma conversa tentando entender o lugar dela de cuidadora, porque as pessoas às vezes focam nesse idoso que está com problema, tal tal tal, mas não conhece a relação anterior desse idoso com essa pessoa, como é que foi, porque que essa pessoa agora está cuidando desse idoso, a gente tem que entender um contexto muito maior. Aí conversei bastante com ela, que não vem ao caso dizer tudo aqui agora, no fim eu falei assim "tá vendo porque foi importante eu te chamar aqui pra gente conversar pessoalmente?", porque ela queria que eu conversasse com ela por telefone, eu acho que por telefone a gente não conseguiria ter essa conversa, ela falou "é mesmo, você tem toda razão". E a partir disso eu consegui ter mais entrada, por fim a idosa faleceu tem poucos dias, eu não consegui executar o trabalho da forma que eu queria, mas eu consegui a entrada que eu queria (Entrev_Tec.02).

Uma interpretação sobre a atuação da técnica no caso permite observar que ela combinou, de saída, um atributo característico da classificação do usuário resistente (ao constatar que a “idosa mora fechada numa garagem” e, por isso, busca “abertura para acesso”) com a prática do contato com a rede (para conhecer detalhes da família) e do atendimento remoto (por

telefone) para ir se aproximando da filha, inicialmente “reativa”, nas palavras dela. Diante desse contexto, a técnica parece ter insistido com o caso, buscando a motivar a família (“eu fui conversando com ela por telefone”), acionando um estilo de facilitação com didatismo (explicando “tem um serviço que acompanha”, “tem suporte”). Depois combina outra prática (atendimento presencial), com um estilo de aproximação com reciprocidade (“tentando entender o lugar dela de cuidadora”), até conseguir ter entrada com a usuária, desligada, neste caso, em função de falecimento. Assim, a atuação da técnica neste caso foi configurada com diferentes práticas (atendimento remoto, contato com a rede, atendimento individual), com diferentes estilos (facilitadores e horizontais) e com o esquema de categorização do usuário resistente. A atuação, neste caso, parece ter sido decidida em função da motivação da usuária e da rede e, ao insistir, diferenciou positivamente o tratamento da família, aproximando dela em orientação ao seu engajamento no serviço (lógica do “agente-cidadão”).

Neste outro pequeno excerto, nota-se que, ao desligar o caso sem encaminhamento, uma vez que a família superou a violação ao se organizar (“descobriu formas”, “rateou os gastos com o cuidado”), a técnica relata ter atuado combinando o *estilo mediador das relações familiares*, com a *prática de atendimento coletivo* ao grupo familiar, interpretando a existência e o tamanho da violação para mobilizar o esquema de categorização do *usuário organizado*, e julgar que a família conseguiu deixar o idoso “seguro”, “protegido”. Novamente, a capacidade da família de se organizar foi importante para decidir sobre o desligamento.

Aí você vai conversar com a família, quando a gente chama os filhos e vai compreender a situação, primeira coisa que eu observo: é de fato um abandono? O que que faz com que aquele idoso fique sozinho, o que faz que os filhos não fiquem presentes o tempo todo? Aí a gente vai vendo que é a própria dinâmica da vida, é os filhos que saem pra trabalhar, se não trabalhar não consegue prestar aquela assistência, às vezes tem um filho que vai lá cedo, dá um banho no idoso, dá uma comidinha e deixa pra de tarde chegar e deixa o idoso deitado. E aí, durante o acompanhamento, às vezes a própria família ela vai descobrindo formas, ou muda o horário de trabalho, às vezes acontece até de situações assim "nós vamos te dar uma ajuda e você deixa de ir para o trabalho, nós vamos ratear entre a gente essa quantia e você vai cuidar", e aí aquele idoso fica mais seguro, sente mais protegido e a família fica muito grata e a gente desliga (Entrev_Tec.04).

Outros exemplos mostram que alguns estilos de interação construídos pelas técnicas são acionados em *práticas de acolhida*, especialmente os de *valorização sem preconceito e o de aproximação com solicitude e reciprocidade*, como forma de “conquistar” ou de engajar a família no acompanhamento, especialmente com as que são *resistentes* ou com o membro considerado *violador*. Já estilos que *valorizam respeitando o desejo e acreditando na capacidade do usuário* são utilizados ao longo do acompanhamento para *pactuar o passo a*

passo, baseando-se na motivação da família. Sugere-se, portanto, que os estilos horizontais são úteis para vincular o usuário no serviço, algo também concluído por Costa (2016) em relação aos estilos informais em estudo sobre BNR do Paif. Os excertos abaixo exemplificam, respectivamente, a configuração do *estilo de valorização sem preconceito com o usuário resistente* e do *estilo valorização acreditando no usuário, aproximação com solicitude* com a mensagem do *usuário organizado*.

Eu peguei um caso, uma jornalista, poder aquisitivo mediano, e a denúncia era que ela era violadora, violência física e psicológica da filha, uma criança de 11 anos de idade. Ela foi hiper-resistente e quis dizer disso. Porque ela vinha, as respostas ela vinha sempre assim “não, mas é porque eu sei dos meus direitos, eu já estou com advogado, porque eu já estou revendo isso”, ela nem dava conta de falar. Então eu tive que ir ponderando muitas coisas com ela, para falar “olha, não estamos aqui para pensar nessa questão assim, não estou aqui para te acusar de nada, estou aqui para conhecer um pouco da sua história, da sua filha, da relação de vocês, não estou vindo como acusadora de nada, não sei nem do que você está falando” (Entrev_Tec.03).

Ao final do atendimento, a técnica então propõe: “sabe o que eu penso que poderíamos tentar? O Centro Pop, porque você traz várias questões, o que exige acompanhamento contínuo. Estou te vendo cheio de potencial para você se organizar” (NCAmend7).

Não se pode afirmar que os exemplos de combinação das dimensões da atuação das técnicas do Paefi mostrados aqui indiquem formas de atuação padrão, mas sim que as técnicas parecem atuar com determinadas práticas e estilos para atender determinados tipos de usuário (visitas para interagir de forma horizontal com usuários resistentes, por exemplo). Isso reforça um dos argumentos centrais da pesquisa e de estudos sobre a atuação de BNR revisados: práticas duras e leves se articulam na atuação de agentes de rua.

7.4 Uma análise ampliada da atuação das BNR do Paefi

Neste capítulo, respondeu-se três perguntas sobre a atuação das técnicas do serviço: uma sobre quais os fatores condicionam a sua atuação mais geral, a segunda sobre as diferenciações de tratamento produzidas na implementação do serviço e a terceira sobre como práticas, estilos de interação e categorias sociais podem se interligar na ação das agentes.

Concluiu-se que, de modo geral, a atuação das técnicas do nível de rua é menos afetada por características pessoais e profissionais, ainda que usem referências da profissão, e mais pelas características dos usuários, especialmente seus comportamentos. A disponibilidade da oferta da rede e a sobrecarga de trabalho são elementos do contexto organizacionais que também influenciam certas práticas. A natureza pouco programada do Paefi e a dimensão

coletiva do trabalho com as colegas, a gestão e a rede fazem com a atuação delas seja menos influenciada por suas características pessoais.

Além disso, observou-se que as agentes parecem adotar duas práticas entrelaçadas com diferenciações de tratamento dos usuários: *insistir com o caso* ou *propor o seu desligamento*. Elas insistem com os usuários resistentes, exemplificando um tipo de estratégia “*anti-creaming*”, pois priorizam casos difíceis, diferenciando positivamente estes usuários para tolerar a pressão da gestão local e também da própria política de se insistir até que seja preciso desligar, diante do “esgotamento das possibilidades de intervenção”. Por outro lado, sugerir *desligar o caso* é adotado com usuários organizados, geralmente porque superaram a violação, o que é julgado pelas técnicas a partir daquilo que a família “deu conta” de alcançar ao longo do acompanhamento. Junto com a proposta de desligar, geralmente vem uma decisão final: contrarreferenciar ou não o caso para outro serviço do Suas. Se a técnica observa alguma vulnerabilidade ainda presente no caso, ela o encaminha para outro serviço, o que se sugere expressar uma decisão que diferencia positivamente os casos selecionados para desligamento, pois expressa a concessão de um tempo para a família seguir vinculada ao Suas, ou uma decisão orientada pela lógica de agente-cidadão. Se o caso não é contrarreferenciado, o julgamento busca evidências, as mais concretas possíveis, de que a família se organizou e superou a violação, ainda que momentaneamente, exemplificando um tipo de diferenciação positiva, neste caso, orientada aos resultados do serviço.

Ainda que a prática de desligar seja prevista nas orientações e, por isso, não expressa tipicamente o exercício da discricionariedade, pois não é criada espontaneamente pelas técnicas, o que parece relevante aqui é desvelar como elas fazem interpretações e operam julgamentos sobre o caso para tomar decisões e agirem na implementação. Isso reforça que as técnicas do Paefi, ainda com reduzido espaço de discricionariedade, atuam como agentes e que a perspectiva ou a dimensão sociológica da discricionariedade parece ser a mais presente ou adequada para analisar a atuação das agentes deste serviço e, quem sabe, de outros do Suas.

Por fim, foi possível interpretar pelos dados, relatos e situações que as técnicas parecem combinar certas práticas, com certos tipos de estilos e de usuários. Por exemplo, práticas de maior densidade relacional (como visitas) cruzam com usuários mais difíceis de lidar e com estilos de aproximação e valorização do público de modo a engajar a família. Assim, a análise da atuação destes componentes parece consistente analítica e empiricamente e reforça a lógica da combinação de práticas “duras” e “leves” na implementação. Espera-se que esse tipo de exercício seja mais explorado em investigações futuras, apesar de sua complexidade metodológica.

Ao articular, à luz das perspectivas propostas por Bonelli e outros (2019), elementos estruturais (em alusão às regras), individuais (em alusão aos valores e julgamentos) e relacionais (em alusão as formas de comunicação e tipos de relações presentes) consideramos ter realizado, portanto, uma análise ampliada da atuação das agentes do Paefi, válida para o caso pesquisado. A Figura 8 retoma da representação gráfica do *framework* da pesquisa para sistematizar os achados da pesquisa.

Figura 8 – Resultados da análise ampliada da atuação das técnicas do Paefi



Elaboração própria.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação da BNR do Paefi, serviço socioassistencial de média complexidade do Suas, foi o objeto desta pesquisa de doutorado. Ela foi analisada a partir de três dimensões: as práticas previstas e imprevistas realizadas na implementação, os estilos de interação adotados nas relações com os usuários e os esquemas de categorização oficial e social considerados ou criados pelas agentes implementadoras no nível de rua. A identificação e descrição destes componentes foi interpretada considerando ainda outros dois objetivos: a análise da influência de fatores pessoais, dos usuários e organizacionais na atuação das técnicas e os processos de diferenciação social dos usuários (de tratamento e simbólicas) associados ao comportamento delas. Com isso, realizou-se uma análise ampliada do objeto.

Sobre a análise dos fatores que influenciam as práticas da BNR, houve mudança em relação ao ponto de partida, pois argumentou-se que as características pessoais das técnicas supostamente implicariam atuações diferenciadas, mas, dado o pequeno número de profissionais, não foi possível identificar diferenciações significativas no único caso estudado. Com isso, acabou-se considerando os fatores que afetam (ou não) o comportamento da BNR de forma agregada.

O estudo de caso focou em um única uma equipe de referência do Paefi de Belo Horizonte, onde realizou-se um trabalho de campo composto por observações das rotinas de trabalho das agentes, entrevistas com elas, gestores, usuárias e recepcionistas, análise de Prontuários de Acompanhamento de usuários e de dados do Sistema de Gestão do serviço. O material coletado foi sistematizado e analisado à luz de abordagens interpretativas, com o suporte do procedimento de codificação em *software* de dados qualitativos.

A pesquisa dialogou com a literatura de BNR, em visível processo de evolução e desenvolvimento desde Lipsky (2019). O autor é considerado o precursor da proposição do constructo conceitual e analítico sobre a *street-level bureaucracy*, no início dos anos 1980, em convergência às perspectivas de implementação focadas nos contextos locais e nas ações individuais dos agentes implementadores (convencionalmente chamadas de *bottom-up*). A abordagem de Lipsky fundamentou um conjunto amplo de pesquisas empíricas em diversos países ao longo destes 40 anos, e os principais autores do campo, dos Estados Unidos, da Europa (Inglaterra, Suíça, Dinamarca, Israel) e no Brasil, foram revisados no primeiro capítulo da tese.

A literatura mapeada estabeleceu uma visão geral sobre os BNR, reforçando tanto a sua importância instrumental, em termos da expressiva quantidade de vínculos públicos de nível de rua no serviço público brasileiro, quanto substantiva, revelada pela posição que estes

trabalhadores ocupam entre os cidadãos e as políticas públicas, mediando demandas e ofertas, distribuindo atenção e benefícios públicos, podendo garantir ou não cidadania às pessoas. A revisão situou ainda as condições típicas de trabalho na linha de frente: objetivos e diretrizes ambíguas, recursos insuficientes, a demanda sempre crescente, as pressões e conflitos com gestores e usuários conformam, em geral, um cenário crítico e desfavorável para o trabalho. São estas circunstâncias que, segundo os autores citados, levam os agentes implementadores a acionar a discricionariedade, controlando os conflitos e pressões e determinando quem recebe ou deixa de receber o quê, quando e por quê razão. Para isso, eles estruturam o contexto de interação com os usuários, e nele, os processos de coprodução dos serviços são operados, exigindo consentimentos e acordos.

O marco teórico também mostrou que os BNR categorizam os usuários, considerando os critérios formais de elegibilidade, mas também seus valores morais e estereótipos sociais. As dimensões da discricionariedade “como espaço”, ou “delegada”, e “como ação” ou “utilizada” foram situadas, entendendo-se que o exercício discricionário pode ser circunscrito à natureza, volume e lacunas deixadas pelas normativas definidoras das políticas públicas, como também pode se expressar em ações imprevistas, inovadoras ou improvisadas pragmaticamente na implementação, levando em conta outros fatores além das regras. O reconhecimento do julgamento sobre o usuário como inerente à decisão e ação discricionárias reconduz esse conceito para uma lógica de agência dos BNR ou traz à tona a interpretação sociológica da discricionariedade. Todo esse arcabouço conceitual mais geral estruturou a proposição da análise da atuação considerando as três dimensões.

Depois, a literatura que reforça as diversas fontes da discricionariedade burocrática foi destacada, situando, como importantes, os atributos pessoais dos agentes – os adscritos, as redes e relações sociais, as profissões e valores morais –, as demandas e comportamentos dos usuários e alguns fatores organizacionais – as condições inadequadas e incertas, a sobrecarga, o arranjo das políticas, as formas de gerenciamento do trabalho. Completando a revisão, situou-se como estratégias de enfrentamento à pressão, interações assimétricas e categorias sociais podem constituir-se de processos de diferenciação social dos usuários, seja com tratamento desigual, seja estabelecendo fronteiras simbólicas ou reforçando posições sociais de exclusão.

Os estudos empíricos citados reforçaram os argumentos da literatura, refinaram conceitos como discricionariedade, *coping*, construção da condição social do público, e deixaram como conclusão que a análise das BNR na implementação deve levar em conta as práticas discricionárias e suas diferentes fontes, os processos de interação envolvidos, a mobilização de julgamentos e categorias sociais e a construção de diferenciações sociais.

Assim, estabeleceu-se a base teórica do modelo analítico da atuação das técnicas do Paefi na pesquisa.

A pesquisa mapeou o Paefi como um serviço bastante definido pelas normativas e cadernos orientadores, apresentado no Capítulo 4. Ele é um serviço especializado porque intervém em vulnerabilidades relacionais que requerem um atendimento individualizado e o acompanhamento mais próximo das famílias, espaço social que se contradiz como causa e solução dos problemas e como o centro da intervenção do Suas. Os objetivos especificados têm dimensões intangíveis, que envolvem a superação de condições de risco e vulnerabilidade decorrentes de violações de direitos e o desenvolvimento de certa função protetiva das famílias, assegurada especialmente com a garantia de autonomia e de convívio. Apesar de universal, talvez porque a violação seja, ressalvados os seus marcadores socioeconômicos determinantes (raça, renda, gênero, idade), o Paefi foca em certos segmentos já estigmatizados pela negligência, o abandono, as violências ou discriminações supostamente sofridas. Além disso, a lista de práticas do trabalho social com famílias é extensa e há detalhamento sobre as formas de conduzi-las, o que estrutura o trabalho na linha de frente. Também estão explicitados os papéis relevantes da rede socioassistencial e intersetorial para o acompanhamento atender de forma integral os usuários em suas demandas diversas, de quem se espera uma participação ativa e consentida ao longo do processo de acompanhamento. Com isso, apesar da densa normatização em termos gerais, o serviço tem uma natureza pouco programável, pois depende de comportamentos dos usuários para acontecer e gerar resultados, o que permite concluir que o espaço de discricionariedade da atuação dos BNR do Paefi é reduzido, mas existente.

A revisão conceitual e empírica sobre BNR, o mapeamento normativo sobre o Paefi e o material coletado no trabalho de campo subsidiaram uma interpretação sobre a atuação das técnicas do Paefi. Esta interpretação foi construída a partir das interpretações que elas fazem do seu trabalho com os usuários, ou seja, desde de um esforço de “dupla hermenêutica” do pesquisador, ou de interpretação das interpretações (GIDDENS, 2009). A interpretação será apresentada aqui em diálogo com as perguntas de pesquisa e com os argumentos analíticos dos quais se partiu.

Muitas das circunstâncias típicas do trabalho de BNR foram encontradas no caso estudado, especialmente a sobrecarga de trabalho, expressa na concorrência entre a rotina técnica com os casos acompanhados (numerosos e demandantes de estratégias particulares de intervenção, tempo, participação da rede e da família) e a rotina burocrática (produção de relatórios, alimentação de sistemas, reuniões). Os atendimentos de demanda espontânea se somaram a essas duas rotinas e completam o cotidiano de atuação das técnicas, que transitam

entre os guichês destes atendimentos, mais rápidos e talvez baseados na lógica de “processamento em massa”, e os guichês de atendimento dos casos acompanhados, onde o serviço é coproduzido por técnicas e usuários, utilizando escuta, comunicação que valoriza, aproxima e facilita, pactuações e encaminhamentos para a rede. Nesses guichês, as famílias podem encontrar saídas para seus conflitos relacionais e benefícios concretos para satisfazer suas necessidades materiais ou suas diversas vulnerabilidades. Nesses guichês, histórias de vida são compartilhadas e mediadas por técnicas visivelmente sobrecarregadas, mas que parecem encontrar, em cada passo conquistado junto com as famílias, algum motivo para seguir para o próximo passo. Nesses guichês, o próximo passo é dado com idosos e idosos negligenciados ou violentados, com crianças e adolescentes com suas mães (e alguns pais) supostamente negligentes e com mulheres e mães com suas marcas de violência doméstica. Nesses guichês, as técnicas atuam combinando práticas, estilos de interação e esquemas de categorização do público.

Sobre as práticas, observou-se que a estrutura formal das atividades do Paefi pesquisado de fato orienta a implementação do serviço, que se mostrou bastante aderente. Há pouca divergência entre a lista de práticas previstas e as realizadas na linha de frente. O acompanhamento socioassistencial e suas respectivas subpráticas compõem a rotina técnica no nível de rua do Paefi. Há menor adesão das técnicas aos atendimentos coletivos e comunitários e às atividades de arte-educação, o que se aponta como um desafio da implementação do serviço para o caso pesquisado.

O acompanhamento inicia com as técnicas adaptando a prática do Plano de Acompanhamento Familiar, utilizando sua lógica e finalidade para “pactuar com a família” o que será feito ao longo do tempo. Na acolhida, etapa inicial, elas interpretam as condições de entrada dos usuários para enquadrá-los nos critérios de elegibilidade. Daí segue-se com o acompanhamento sistemático, momento em que elas coproduzem com os usuários o “passo a passo”, o que parece estar relacionado com a motivação de participação no serviço e com a capacidade de oferta da rede de serviços. Inclusive, contatar a rede ou discutir o caso com ela são práticas que fazem parte deste roteiro.

Encontrou-se poucas práticas divergentes. O trabalho densamente prescrito nas orientações parece limitar o que se pode fazer além do esperado. Enviar telegrama é uma atividade não prevista, mas transparente e institucionalizada e uma forma aparentemente eficaz e oficial de entrar em contato rápido com a família. Ao menos na percepção das técnicas, “investigar” e “responder sobre casos” são práticas divergentes, pois fogem do escopo do que elas devem fazer no âmbito de suas relações distantes e tensas com o SGD. Algumas orientações

mais específicas e “não escritas” nas normativas foram observadas nos atendimentos, o que reflete a necessidade de improvisação e de decisões mais rápidas e imediatas para desenrolar o acompanhamento, como nos exemplos de orientação sobre “tirar a *selfie*” para regularização documental ou de ordenar os documentos para a usuária. Portanto, pelas práticas, as técnicas do Paefi pesquisado exercem discricionariedade dentro do reduzido espaço da normatização, nas pequenas escolhas que fazem sobre o que mobilizar e nas improvisações necessárias às situações improgramáveis das salas de atendimento.

As técnicas acionam 17 estilos de interação com os usuários do serviço, com destaque para os horizontais, que expressam formas de comunicação que demarcam vínculos de aproximação e valorização dos usuários. Eles são mais ocorrentes nos atendimentos observados e operacionalizam diretrizes importantes do serviço. Por exemplo, o estilo de respeito ao desejo do usuário parece incentivar a sua autonomia e certificar o seu consentimento sobre as práticas adotadas. O estilo de aproximação com cortesia é importante para a construção de referência e vínculos entre a técnica e os beneficiários. Por sua vez, os estilos facilitadores levam à compreensão do sempre presente conjunto de orientações, encaminhamentos e papéis que os usuários recebem, através de estratégias didáticas ou linguagem de manual acionados pelas técnicas. Os estilos mediadores também ampliam essa compreensão, mas usam recursos para intermediá-la, como algum objeto visual presente no guichê ou dinâmica pedagógica própria de seu saber profissional. Além disso, no caso do Paefi pesquisado, estes estilos também triangulam as relações familiares, buscando o entendimento, o consenso ou a “organização” familiar em torno de seus problemas. Em menor expressão, as técnicas parecem adotar um estilo assimétrico, demarcando distância e pontuando aspectos jurídicos do caso, especialmente com usuários resistentes ou com os violadores. A diversidade de estilos adotados pelas técnicas e o seu uso de forma combinada em certos atendimentos evidenciaram o exercício da “discricionariedade como ação”, como um mecanismo de criação e improvisação das dinâmicas relacionais com os usuários na implementação do serviço.

Na linha de frente, as agentes do Paefi utilizam o esquema de categorização oficial do público para descrever os usuários e constroem outros dois esquemas de categorização comportamental. Um deles classifica os usuários resistentes e participativos, considerando sua motivação com relação ao acompanhamento, e está envolvido em uma representação que os diferencia como “difíceis” ou “fáceis”. Ainda não identificado na literatura geral de referência, o outro sistema comportamental categoriza os usuários “organizados” e desorganizados, considerando seus comportamentos e movimentos frente à superação da violação, e os distingue com base no que se chama de “heurística da capacidade”, ou seja, em termos do quanto a família

conseguiu ou deu conta de se “organizar”. A “organização” parece ser processual e incentivada tanto pelo princípio da matricialidade sociofamiliar, prevista na categorização oficial, quanto em estereótipos de normalidade social sobre o que é uma família protetiva, aquela que consegue se conscientizar dos conflitos e das violações sofridas (ou praticadas) e agir para sair dessa situação, seja matriculando a criança na escola, levando o idoso para passear, resolvendo a documentação civil. Apesar da diferenciação, não se observou uma lógica de merecimento imbricada neste esquema, mas sim de um público dependente do acompanhamento para conseguir resolver os seus problemas, resultado também distinto dos encontrados.

As técnicas do Paefi também definem o público por atributos socioculturais, como vulnerável, pobre, negro, residente em regiões violentas e especificam o usuário “violador”, um membro da família geralmente com comportamentos resistentes, também associados ao usuário “difícil” e sobre o qual há dúvidas acerca de sua participação ou até mesmo a definição como usuário do Paefi. As categorizações identificadas expressam como as técnicas do Paefi operam julgamentos e representações sociais na interação com os usuários, atuando como agentes.

Face os resultados descritivos da pesquisa, conclui-se que a atuação da burocracia do nível de rua é importante na implementação do Paefi, pois o serviço só se concretiza com o trabalho ativo das técnicas junto aos usuários nos acompanhamentos, em um processo de coprodução das atividades e encaminhamentos que vão sendo realizados, reforçando que se trata de um serviço com natureza de baixa programabilidade e alta interação. Também confirmam que o serviço demanda decisões e encaminhamentos adequados às necessidades dos usuários e que, por isso, as técnicas exercem alguma discricionariedade na implementação, mas muito menos do que se previa e do que os estudos, com objetivos similares a este, encontraram.

Neste sentido, refuta-se que a maior parte das práticas realizadas pelas agentes divergem do previsto, concluindo-se que, pelas práticas “duras”, as técnicas parecem exercer mais a discricionariedade enquanto espaço do que a discricionariedade enquanto ação. Decisões são tomadas pelas técnicas para compor e fazer o acompanhamento, mas dentro do escopo normativo, reforçando a constatação de uma atuação bastante aderente às normas. Ainda assim, mesmo em um ambiente um tanto saturado de orientações, elas expressam discricionariedade nas decisões rápidas que tomam nas salas de atendimento, improvisando atividades “não escritas” e, especialmente, pelas práticas “leves”, isto é, na adoção das distintas formas de comunicação e de relacionamento com os usuários e nos julgamentos que mobilizam para classificá-los com categorias extraoficiais.

Sobre os fatores que influenciam a atuação das técnicas, concluiu-se que as suas características pessoais são bem menos importantes do que as características dos usuários e de

alguns elementos do contexto organizacional. Elas parecem utilizar o saber especializado profissional na realização de suas práticas, como é o caso das psicólogas e o aspecto “terapêutico” do acompanhamento, as assistentes sociais com as explicações sócio-históricas e estruturais sobre as condições de vulnerabilidade dos usuários, da advogada com seu arcabouço jurídico para as orientações e da arte-educadora com a escuta “sensível”, o “resgate afetivo”. Também se notou a utilização de dinâmicas e de recursos do campo do serviço social e da psicologia para formatar o estilo mediador de adaptação como recurso pedagógico.

Nas decisões sobre como conduzir o caso, as agentes pesquisadas também consideram o que é discutido e compartilhado no âmbito das relações com as colegas, com outros agentes da rede de serviços e com a gestão local, neste aspecto, de forma decisiva nas reuniões de gestão de casos e para o desligamento. Assim, parte do que as agentes do Paefi decidem e fazem é pautado ou limitado pelas relações interorganizacionais.

Mas a atuação geral das técnicas parece ser bastante influenciada pelas características dos usuários. Suas demandas e necessidades objetivas e subjetivas definem determinados tipos de encaminhamentos e articulações com a rede. Suas condições físicas são importantes para realizar visitas ou atendimentos presenciais no Creas. Seus comportamentos, seja a motivação com o acompanhamento, seja seus movimentos para superar os conflitos e violações sofridas, são especialmente decisivos para os julgamentos envolvidos nos esquemas de categorização social construídos por elas. O conjunto de características dos usuários compõe tipos únicos de casos, e muito do que se faz, em geral, é definido caso a caso, mesmo emoldurado pela normatização que as técnicas parecem seguir.

Também se concluiu que a sobrecarga de trabalho, a fila de espera e o arranjo local de implementação, que prevê a participação ativa da rede intersetorial na condução dos casos e, com isso, traz à tona a “tirania da oferta”, são elementos organizacionais importantes para a implementação do serviço pelas técnicas.

Essa atuação está associada com formas de diferenciação social dos usuários. Por um lado, os próprios esquemas de categorização que classificam os usuários resistentes e organizados engendram representações sociais que estabelecem fronteiras simbólicas de distinção entre usuários fáceis e difíceis, capazes e incapazes, representando riscos de reforçar sentidos e pertencimentos sociais negativos. Estas fronteiras podem apontar uma mensagem de público dependente e, por isso tutelado pelo estado, ou uma mensagem (contraditória) da família como problema e solução, questões que fazem parte de debates pouco consensuais e definitivos (se é que isso é possível) sobre alguns dos princípios definidores da PNAS, como a matricialidade sociofamiliar.

Por outro lado, a atuação das técnicas também está imbricada com diferenciações de tratamento positivas. Casos de usuários resistentes são priorizados com a adoção da prática de *insistir*, lidando com pressões organizacionais e respondendo a certa orientação socioassistencial, ou a essa mesma mensagem de tutela, de que, no Suas, a intervenção vai até se esgotarem as possibilidades. Casos de usuários organizados, mas com alguma vulnerabilidade, são selecionados na prática de *propor o desligamento*, pois, para eles, as técnicas decidem pelo contrarreferenciamento a outros serviços. Estas formas de diferenciação de tratamento expressam priorização e seleção de determinados casos e são diferenciações positivas (priorizar casos difíceis – *anti-creaming* – e selecionar casos para seguir vinculados no serviço – *coping de aproximação*). Encontrou-se ainda uma diferenciação nos casos de usuários organizados desligados sem encaminhamento, que expressa uma decisão aparentemente orientada aos resultados pretendidos. A não identificação de diferenciações negativas é um achado interessante da pesquisa, mesmo válido apenas no caso, sem qualquer extrapolação. Os estudos mostram estratégias de afastamento dos usuários ou comportamento indolente ou excessivamente burocrático como práticas presentes na atuação dos BNR. Talvez o fato de o Suas ser bastante normatizado, e os encaminhamentos de referência e contrarreferência e para a rede, mesmo com percepções sobre a sua insuficiência, sejam minimante dados, aclarem um pouco os porquês deste achado.

Portanto, corroborando em parte com um dos argumentos de partida, a atuação das técnicas do Paefi pesquisado é afetada por distintos fatores, mas, refinando o argumento, fatores individuais, especialmente os profissionais, parecem ser menos importantes para o trabalho no Paefi do que as características dos usuários acompanhados e, ainda que a pesquisa tenha sido realizada em um único Creas, pôde-se observar a relevância do contexto organizacional para a implementação do serviço. As escolhas e decisões não são muito pessoais, mas construídas coletivamente pelas técnicas com a rede e a gestão local.

Também corroborando em parte com outro argumento inicial, os julgamentos, as decisões e a reinterpretação das regras e prescrições formais que conformam a atuação das agentes estão envolvidas com a produção de dinâmicas de diferenciação social simbólica e de tratamento dos usuários. Especificando o achado para o caso do Paefi pesquisado, as diferenciações simbólicas estão mais baseadas em estereótipos de normalidade do que de merecimento e as diferenciações de tratamento são positivas.

As conclusões devem ser ressalvadas com as limitações da pesquisa, inerentes ao tipo escolhido, um estudo de caso único, bem como à não identificação da influência de fatores sistêmicos na atuação das técnicas. Apesar disso, o estudo contribui para a aplicação da teoria

sobre BNR em uma reflexão aprofundada sobre o serviço estudado, trazendo novos *insights* a serem testados em novas pesquisas. Destaca-se o (suposto) reduzido espaço para discricionariedade numa política muito regulada, aliado à necessidade de flexibilidade das práticas em políticas que dependem de alta participação do público-alvo para sua implementação. Nesse caso, a questão se desloca da discricionariedade em si para o aspecto “aberto” de determinadas políticas, as quais, para sua implementação, exigem alto grau de adaptação por parte da BNR. Além disso, os *insights* sobre a redução da “dependência estrutural” dos usuários encaminhados pelo SGD e da ausência da “heurística da capacidade” na categorização comportamental do público podem ser explorados em estudos de fronteira sobre serviços do Suas ou, de forma comparativa, em pesquisas sobre atuação de BNR de outros serviços ou políticas setoriais.

A despeito dos limites e alcances das conclusões, o estudo apresenta outras contribuições e abre algumas fronteiras que também podem ser exploradas em investigações posteriores. Destaca-se o uso de diferentes fontes e estratégias metodológicas para a exploração em profundidade do caso, com a utilização de todos os dados possíveis dentro do contexto da pesquisa. A tese reforça e refina pressupostos e resultados empíricos da literatura revisada, como sobre o exercício discricionário na dimensão do espaço (pelas práticas) e na da ação em si (pelos estilos e categorizações); sobre a importância dos comportamentos dos usuários em serviços que são coproduzidos nos encontros ordinários do nível de rua; e sobre as interfaces com processos de diferenciação simbólica (pelos julgamentos e estereótipos) e de tratamento, especialmente positivos (como o *anti-creaming*).

Esse último ponto é especialmente importante face a certa raridade de estudos sobre os processos de implementação que destacam os aspectos positivos e de qualificação das políticas públicas operados na linha de frente. Em uma perspectiva *bottom-up*, a tendência a padronização, a aderência às normas na implementação do Paefi e as diferenciações de tratamento positivas são achados ilustrativos de processos de improvisação pragmática no nível de rua que especificam o serviço e podem gerar aprendizados e retroalimentação para o seu ciclo de gestão. Isso reforça o protagonismo dos BNR nos processos de formulação das políticas públicas e a interdependência desses processos com os de implementação.

Além disso, o caso estudado contribui com o aprimoramento de quatro elementos analíticos da literatura mais geral sobre BNR. O primeiro deles é adicionar mais um elemento na categorização comportamental: a do usuário organizado e desorganizado, associada a representações sociais sobre o comportamento familiar socialmente normal e a uma lógica de usuários mais ou menos capazes. Esse elemento pode ser testado para o caso de políticas como

Suas que, apesar de universal, focaliza o público pelas situações de vulnerabilidades sociais e das violações de direitos e, com isso, já envolve representações estigmatizantes sobre os usuários, o que é diferente para políticas com elegibilidade mais abertas, como o SUS.

A segunda contribuição do estudo de caso para literatura geral é somar e refinar a análise dos estilos de interação no nível de rua. Ainda são poucos os estudos que consideram esse componente e, além do inovador de Lotta (2015), desconhece-se outro que tenha realizado essa análise de forma sistemática como nesta pesquisa, que ampliou os tipos de estilos identificados pela autora e reforçou que estilos de facilitação e mediação da comunicação, de demarcação e de qualificação de identidades e de relações são categorias conceituais consistentes e que podem orientar outros estudos sobre este tema. A investigação também mostra ser possível identificar formas de comunicação e vinculação via seleção de conteúdo por entrevistas e não apenas pela observação direta das situações interativas no nível de rua. Para o Paefi em específico, serviço que pressupõe a alta interação com usuários vulneráveis, as interações na implementação são ainda mais importantes, reforçando essas considerações.

Uma terceira contribuição é operacionalizar, em uma única pesquisa, a análise da atuação das agentes de rua articulando as práticas “duras” e “leves”, e exemplificar como práticas, estilos de interação e esquemas de categorização do público podem ser utilizados de forma combinada pelos BNR na implementação. Ainda que não se tenha mapeado cruzamentos típicos destes elementos, abre-se um espaço para investigações focadas na manifestação empírica destas combinações em outros serviços do Suas e em outras políticas públicas. Soma-se a isso a realização de uma análise ampliada sobre o objeto, considerando tanto a descrição da atuação, quanto a identificação dos fatores que a influenciam e de suas consequências em termos de diferenciação, além de conectar elementos estruturais, relacionais e individuais a estes elementos analíticos. O *framework* adotado também pode ser replicado ou inspirar outras pesquisas sobre o comportamento dos agentes implementadores.

Por fim, uma última contribuição do caso são as conclusões de que, para um serviço com a natureza de baixa programabilidade e alta interação com o usuário, como o Paefi, a discricionariedade é exercida de forma mais expressiva pelas práticas leves, demonstrando a potência dos encontros no nível de rua e de uma atuação flexível para improvisação pragmática inerente ao trabalho destes profissionais. Além disso, o fato do serviço ser muito regulado, o que traz certa padronização, as decisões sobre o acompanhamento parecem ser mais coletivas do que individuais e bastante pautadas pela participação do usuário caso a caso e pela capacidade de oferta da rede. Esses resultados podem ser contrastados ou comparados com pesquisas sobre serviços e políticas dessa mesma natureza ou de natureza diferente.

Outras quatro contribuições do estudo a se destacar estão mais relacionadas ao debate setorial sobre os serviços socioassistenciais do Suas. De início, destaca-se que esse é o primeiro estudo sobre a atuação de BNR do Paefi, o que traz uma contribuição direta e imediata sobre a implementação dele na linha de frente. A aderência das atividades realizadas às orientações do serviço mostra que as intenções sistêmicas da PNAS podem ser concretizadas em contextos locais, e isso deve ser considerado como indicativo de algum nível de institucionalização prática do Suas.

Outra contribuição é retomar os debates sobre as mensagens de controle e responsabilização das famílias e, em alguns casos, das mães, numa lógica familista ou até tradicional, engendradas no trabalho social com famílias, cujos debates ainda são inconclusivos. A expectativa de que elas sejam capazes de modificar comportamentos parece ser julgada pelas agentes na execução do serviço e o próprio serviço pode reproduzir dimensões morais das famílias. Trata-se de uma discussão controversa, porque, de fato, há o limite do esgotamento das possibilidades de intervenção que deve ser dado pelo usuário, até em respeito à sua autonomia e ao seu reconhecimento como sujeito. Por outro lado, o desafio de estabelecer esse limite sem tutelar ou responsabilizar a família por suas incapacidades ou conflitos também se faz presente na controvérsia, trazendo a implicação normativa de que formuladores, gestores e analistas enfrentem, em conjunto, esse debate.

Em adição, o estudo sobre o Paefi situa outros desafios práticos da média complexidade do Suas. Um é esse papel intermediário entre a proteção básica preventiva e a alta complexidade que institucionaliza o usuário, que, por si só, traz a necessidade de estabelecer fluxos de referência e contrarreferência (o que foi evocado pelas técnicas). Outro é que a média complexidade lida com questões complexas de violações de direitos que exigem tanto uma atuação continuada quanto especializada de seus agentes implementadores. As técnicas também evocam a necessidade de se compartilhar e de se estruturar orientações e protocolos sobre as especificidades de atuação neste nível médio de proteção social, o que pode ser considerado pelos gestores do serviço na cidade, embora o imperativo do caso a caso imponha limites reais para a possibilidade de se enquadrar a complexidade das situações vivenciadas nas caixinhas conectadas por linhas de desenhos de fluxos e processos de trabalho.

Nesta mesma seara das contribuições que trazem implicações normativas, o estudo mostra como alguns conceitos e critérios de elegibilidade são discutidos e questionados constantemente pelas técnicas no cotidiano de implementação, especialmente o de violação de direitos, as situações de violências, a situação de rua. Coletivizar a elaboração destes conceitos em debates e discussões ampliadas de caso, ou em programas de formação específicos, pode

ser importante em dois níveis. Primeiro, para sanar estas dúvidas, explicitar e, quem sabe, consensuar interpretações. Em um nível acima, para definir métricas mais objetivas sobre como identificar a violência psicológica e inserir o usuário no serviço, sobre o que é uma família “organizada”, tentando trazer alguma clareza para problemas e transformações inerentemente intangíveis e improgramáveis.

Em adição, os resultados desta pesquisa – como os de qualquer outra sobre a atuação e BNR – podem ser compartilhados nesses mesmos espaços de discussão e formação, trazendo consciência sobre as relações e formas de comunicação, sobre os julgamentos e as categorias oficiais e sociais utilizadas pelas técnicas, explicitando e, quem sabe, registrando, as decisões tomadas, alimentando a reformulação do serviço, tornando o que há de discricionariedade mais transparente. Os gestores podem promover, por exemplo, reflexões estimuladas por atendimentos simulados para observar a forma de linguagem utilizada e discutir como ela pode ser adaptada para mediar, facilitar e horizontalizar as interações. Com isso, pode-se trazer algum nível de racionalidade, ainda que pequeno, para estas dimensões formais e reais que configuram o desenho e a implementação do Paefi, serviço que usa de tecnologias “brandas”, usando uma expressão de Sulbrandt (1993). Ao fim e ao cabo, tal como Brodtkin (2012) aponta, espera-se que os trabalhadores do Paefi, ao conhecer os mecanismos de enfrentamento que usam, compreender sua atuação, o que as afeta e as implicações delas, possam desenvolver “autoconsciência” ou “momentos de revelação”, tornando-se profissionais mais reflexivas e fazendo o seu trabalho cada vez melhor.

Peço novamente licença à objetividade (supostamente) necessária para concluir esta tese para falar em primeira pessoa e situar as contribuições pessoais desta jornada de formação. A mais preciosa foi me revelar como a proximidade com a dimensão real das políticas públicas é crucial para ampliar a compreensão sobre elas, o que é útil para o trabalho como analista e como docente. Também foi um rico aprendizado realizar uma pesquisa eminentemente interpretativa e qualitativa, articulando diferentes fontes de dados e técnicas de pesquisa, o que me trouxe consciência prática sobre a cadeia de operação da pesquisa social em políticas públicas.

Recuperando os momentos da pesquisa interpretativa de Yanow (2014), ao chegar ao último parágrafo desta tese também se chega ao final deste estudo, culminado neste texto, que representa em si mesmo uma interpretação do que foi descoberto sobre a atuação das técnicas do Paefi. Com isso, o raciocínio lógico e persuasivo que molda esta tese, ou o seu significado textual – nada definitivo, como tudo no mundo construído socialmente pelos significados – pode ser respondido, reanalisado e refeito pelos leitores e leitoras desta pesquisa.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. *In*: PIRES, Roberto Rocha C.; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias. (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA; ENAP, 2018. Cap. 1. p. 23-58.

ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. *In*: Pires; Lotta; Oliveira (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA; ENAP, 2018.

ANDRADE, Júnia Lúcia Pena. **Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI): um espaço social para construção de autonomia?** 2018. 166 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

BARRETT, Susan M. Implementation studies: time to revival? Reflections on 20 years of implementation studies. **Public Administration**, v. 82, n. 2, p. 249-262, 2004.

BAVISKAR, Siddhartha. Who Creams? Explaining the Classroom Cream-Skimming Behavior of School Teachers from a Street-Level Bureaucracy Perspective, **International Public Management Journal**, v. 22, n. 3, p. 524559, 2019. Disponível em: DOI: [10.1080/10967494.2018.1478918](https://doi.org/10.1080/10967494.2018.1478918). Acesso em: 31 ago 2022.

BEGA, Maria; SANTOS, Viviane. Famílias "da fila" versus famílias "da ocupação": a reprodução institucional de status diferenciado entre famílias atendidas pelo programa Minha Casa Minha Vida em Curitiba. *In*: PIRES, Roberto (org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Cap. 29.

BELO HORIZONTE, Coordenadoria Noroeste. **Coordenadoria de Atendimento Regional Noroeste**. [c2023?]. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/noroeste>. Acesso em: 06 jun 2022.

BELO HORIZONTE. Lei nº 11.374, de 4 de julho de 2022. Dispõe sobre o plano de carreira dos servidores e empregados ocupantes dos cargos e empregos públicos efetivos de Agente de Serviços de Saúde e Técnico de Serviços de Saúde integrantes da área de atividades de Saúde da administração direta e do HOB, concede reajustes remuneratórios e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, ed. 6.551, 1ª edição, ano 28, 05 jul. 2022.

BELO HORIZONTE, Secretaria de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania. **Orientações técnicas para o aprimoramento dos processos de trabalho e de gestão do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) no município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 2020a.

BELO HORIZONTE, Secretaria de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania. **Orientação técnica DPES/SUASS nº 011/2020** de 07 de abril de 2020. Belo Horizonte, 2020b.

BELO HORIZONTE, Secretaria de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania. **Orientação técnica DPES/SUASS nº 18/2020** de 22 de outubro de 2020. Belo Horizonte, 2020c.

BELO HORIZONTE. Gerência de Modelagem Organizacional. **Estrutura organizacional da Subsecretaria de Assistência Social**. Belo Horizonte, 9 out. 2017. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/noticia/ORG_SMASAC.pdf. Acesso em: 06 jun. 2022.

BELO HORIZONTE. **Prodabel detalha tamanho e número de bairros das regionais**. Notícias, Belo Horizonte, 15 maio 2021. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/prodabel-detalha-tamanho-e-numero-de-bairros-das-regionais>. Acesso em: 06 jun. 2022.

BELO HORIZONTE. Relatório Geral sobre o Cálculo do Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte para 2016. **IQVU - BH 2016**. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/planejamento/relatorio_iqvu_2016_publicacao_versaoweb-1_0.pdf. Acesso em: 06 jun. 2022.

BELO HORIZONTE. Resolução CMAS/BH nº 11/2019. Aprova o Plano Municipal de Educação Permanente 2018-2021. **Diário Oficial do Município**: Belo Horizonte, ano 25, n. 5.803, p. 9, 29 jun. 2019. Disponível em: <https://dom-web.pbh.gov.br/visualizacao/edicao/2540>. Acesso em: 06 jun. 2022..

BELO HORIZONTE. Serviços. **Atendimento às Pessoas em Situação de Rua**. Belo Horizonte, 18 jul. 2022. Disponível em: <https://servicos.pbh.gov.br/i/5fbc1b9501ce6453773b7b0b/5dc8470253fd6b5bbd99185f/servicos+atendimento-as-pessoas-em-situacao-de-rua>. Acesso em: 06 jun. 2022.

BELO HORIZONTE; Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social **Documento orientador para acompanhamento socioassistencial no Paefi – BH**. Versão preliminar. Belo Horizonte, 2007. No prelo.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania. **Instrução Operacional SUASS/SMASAC nº 04/2019**. Dispõe sobre orientações acerca do desenvolvimento de ações, atividades e procedimentos organizadores do fluxo de respostas às demandas encaminhadas à Subsecretaria de Assistência Social/SUASS pelo Sistema de Justiça e outros Órgãos de Defesa e Garantia de Direitos. Belo Horizonte, 2019.

BICHIR, Renata; CANATO, Pamella. Solucionando problemas complexos? Desafios da implementação de políticas intersetoriais. *In*: PIRES, Roberto R. C. (org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Brasília, DF: Ipea, 2019. p. 243-266.

BICHIR; Renata; SIMONI JUNIOR, Sérgio; PEREIRA, Guilherme. A implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos municípios brasileiros. *In*: LOTTA, Gabriela (org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. Cap. 8. p. 225-256.

BIROLI, Flávia. *Responsabilidades, cuidado e democracia*. **Revista Brasileira De Ciência Política**, n. 18, p. 81–117, 2015.

BLUMER, Herbert. A natureza do interacionismo simbólico. *In*: MORTENSEN, C. David. **Teoria da comunicação**: textos básicos. São Paulo: Mosaico, 1980.

BONELLI, Francesco *et al.* A atuação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas no Brasil: uma proposta de análise expandida. **Cadernos EBAPE. BR**, Rio de Janeiro, v. 17, p. 800-816, 2019.

BRASIL; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Assistência Social. *In*: IPEA. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea, 2021.

BRASIL, Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 148, n. 129, p. 1-3, 07 jul. 2011a.

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

BRASIL. Orientações Técnicas sobre o PAIF. **Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF**. Brasília: MDS/SNAS, 2012b. Volume 2 *apud* BRASIL, 2016b.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução CNAS nº 11, de 23 de setembro de 2015. Caracteriza os usuários, seus direitos e sua participação na Política Pública de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social, e revoga a Resolução nº 24, de 16 de fevereiro de 2006. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 183, p. 75-76, 24 set. 2015.

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

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 131, n. 233, p. 18.769-18.772, 08 dez. 1993.

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

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fundamentos ético políticos e rumos teórico metodológicos para fortalecer o Trabalho Social com Famílias na Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2016b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos NOB-RH/Suas**. Brasília: MDS, 2006.

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

BRASIL; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência Especializado de Assistência Social– CREAS. MDS/SNAS. Brasília: Ed. Brasil Ltda., 2011b.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Censo Suas – Bases e Resultados**, 2017. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/portal-censo/>. Acesso em: 18 jan. 2023.

BRASIL. Serviços e Informações do Brasil. **Inscriver-se no Cadastro Único**. Brasília, DF, 06 out. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/inscrever-se-no-cadastro-unico-para-programas-sociais-do-governo-federal>. Acesso em: 14 out. 2022.

BRODKIN, Evelyn Z. Reflections on street-level bureaucracy: past, present, and future. **Public Administration Review**, v. 72, n. 6, p. 940-949, nov.-dec. 2012.

BRODKIN, Evelyn Z. The inside story. *In*: HUPE, Peter; HILL, Michael; BUFFAT, Aurélien (Ed.). **Understanding street level bureaucracy**. Bristol: Policy Press, 2015.

BRODKIN, Evelyn Z. Policy work: Street-level organizations under new managerialism. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 21, suppl. 2, p. i253–i277, 2011. Disponível em: doi:10.1093/jopart/muq093. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRODKIN, Evelyn Z. Street-level organizations and the welfare state *In*: BRODKIN, Evelyn Z.; MARSTON, Gregory. **Work and the Welfare State: Street-Level Organizations and Workfare Politics**. Georgetown: Georgetown University Press, 2013. p. 17–34.

BRODKIN, Evelyn Z.; MAJMUNDAR, Malay. Administrative exclusion: Organizations and the hidden costs of welfare claiming. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 20, n. 4, p. 827-848, 2010.

BRONZO, Carla. **Curso de desenho e avaliação de políticas públicas**. Mestrado em Administração Pública, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2020. Informação verbal.

BUNDGAARD, Sofie; NØRGAARD Rebecca. **Ethnic disparities in healthcare treatment?** 2018. No prelo.

CAPELLA, Ana Cláudia N. **Formulação de Políticas**. Brasília: Enap, 2018.

CARMONA, Daniele Rodrigues Souza. **A abordagem da violência e sua superação na política pública de Assistência Social**: concepções e práticas dos profissionais do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI. 2019. 162 f. Dissertação (Mestrado em Promoção de Saúde e Prevenção da Violência) - Faculdade de Medicina, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

CARVALHO, Poliana; TEIXEIRA, Solange. Trabalho social com famílias na Proteção Social Básica da assistência social. **Em Pauta**, Rio de Janeiro, n. 42, v. 16, p. 151-166, 2o sem. 2018.

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

CECCHINI, Simone; MARTÍNEZ, Rodrigo. **Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos**. Santiago de Chile: CEPAL, 2011.

CFESS. Conselho Federal de Serviço Social. **Gestão Tempo de Luta e Resistência (2011-2014): Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social**. Brasília, DF: CFESS, 2011.

CFP. Conselho Federal de Psicologia; CONPAS - Comissão Nacional de Psicologia na Assistência Social. **Nota técnica com parâmetros para atuação das (os) profissionais de psicologia no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. Brasília, DF, 2016.

CHARMAZ, Kathy. **A construção da teoria fundamentada: guia prático para análise qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

CORDEIRO, Natália. O papel da burocracia a nível de rua na implementação de políticas públicas: uma análise da política de abrigamento para mulheres ameaçadas de morte. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 4, n. 3, p. 101-128, dez. 2019.

CORTES, Soraya. Sociologia e políticas públicas. *In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio P. (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. Cap. 2, p. 47-68.*

COSTA, Eliete C. R. **A implementação de serviços socioassistenciais: uma análise do Paif e seus desafios para a garantia das seguranças sociais**. 2016. 152 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2016.

D'ASCENZI, Luciano; LIMA, Luciana Leite. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**. v. 21, n. 48, dez. p. 101-110, 2013.

DAVIDSON, E. Jane. **Evaluation methodology basics**. Thousand Oaks: Sage, 2005.

DIAS, Janice Johnson; MAYNARD-MOODY, Steven. For-profit welfare: Contracts, conflicts, and the performance paradox. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 17, p. 189–211, 2007.

DOMENICO, Silvia Marcia Russi de. Análise Temática. *In: BRUNSTEIN, Janette; SCHMIDT, Arilda; ZAMITH, Eliane; ARRUDA-FILHO, Emílio. (Org.). Análise de dados qualitativos em pesquisa: múltiplos usos em administração*. 1ed. São Paulo: Editora Mackenzie e FGV Editora, 2020, v. 1, p. 60-82.

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

DUBOIS, Vincent. **The Bureaucrat and the Poor: Encounters in French Welfare Offices**. Burlington: Ashgate, 2010.

DURKHEIM, Émile; MAUSS, Marcel. Algumas formas primitivas de classificação. Contribuição para o estudo das representações coletivas. *In*: MAUSS, Marcel. **Ensaio de Sociologia**. São Paulo: Perspectiva, 1981. p. 399-455. Original publicado em 1903.

EIRÓ, Flávio. A "boa implementação" do Programa Bolsa Família: a interação entre assistentes sociais e beneficiárias para além das regras burocráticas. *In*: PIRES, Roberto (org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Cap. 26.

EVANS, Tony. Organisational rules and discretion in adult social work. **British Journal of Social Work**, v. 43, p. 739-758, 2012.

EVANS, Tony. **Professional discretion in welfare services: Beyond street-level bureaucracy**. New York: Routledge, 2016.

EVANS, Tony. Professionals, managers and discretion: Critiquing street-level bureaucracy. **The British Journal of Social Work**, v. 41, n. 2, p. 368-386, 2011.

FARIA, Carlos Aurélio P. Implementação: ainda o elo perdido da análise de políticas públicas no Brasil? *In*: FARIA, Carlos Aurélio P. (org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012. p. 123-153.

FERREIRA, Helder; NATALINO, Marco; SANTOS, Maria Paula. Produção e reprodução de desigualdades pela política criminal. *In*: PIRES, Roberto (org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Cap. 24.

FERREIRA, Stela da Silva. **NOB-RH Anotada e Comentada** – Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

GALE, Nicola *et al.* Street-level diplomacy? Communicative and adaptive work at the front line of implementing public health policies in primary care. **Social Science and Medicine**, v. 177, p. 9–18, 2017.

GEORGE, Alexander; BENNETT, Andrew. **Case Studies and Theory Development in the Social Science**. Cambridge: MIT Press, 2005.

GIBBS, Graham. **Análise de dados qualitativos**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIDDENS, Anthony. **A constituição da sociedade**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

GIDDENS, Anthony. **A Constituição da Sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

GOFEN, Anat; BRESLER-GONEN, Rotem.; GOLAN-HOSS, Esti. “Hey, Mayors, leave them kids alone” entrepreneurial citizens, policy noncompliance, and local government response. **Urban Affairs Review**, v. 50, n. 3, p. 391-416, 2014. Disponível em: doi:10.1177/1078087413501637. Acesso em: 22 abr. 2022.

GOFEN, Anat; SELLA, Shelly; GASSNER, Drorit. Levels of analysis in street-level bureaucracy research *In*: HUPE, Peter L. (ed.). **Research Handbook on Street-level Bureaucracy**, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019. p. 336-350.

GOFEN, Anat. Mind the Gap: Dimensions and Influence of Street-Level Divergence. **Journal of Public Administration Research and Theory**. v. 24, n. 2, p. 473-493, mar. 2013.

GOFEN, Anat; LOTTA, Gabriela. Street-Level Bureaucrats at the Forefront of Pandemic Response: A Comparative Perspective, **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 23, n. 1, p. 3-15, 2021. Disponível em: DOI: 10.1080/13876988.2020.1861421. Acesso em: 22 abr. 2022.

GOFFMAN, Erving. **Frame Analysis: los marcos de la experiencia**. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2006.

GOLDMAN, Marcio. Jeanne Favret-Saada, os afetos, a etnografia. **Cadernos De Campo (São Paulo - 1991)**, v. 13, n. 13, p. 149-153, 2005.

GOMES, Sandra. Sobre a viabilidade de uma agenda e pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados. *In*: LOTTA, Gabriela (org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. Cap.2. p. 39-65.

GOMIDE, Alexandre de A.; PIRES, Roberto R. C. **Capacidades estatais e democracia: arranjos de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

GRAU, Nuria Cunill. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. **Gestión y política pública**. v. XXIII, n. 1, 2014.

GUUL; Thorbjørn; PEDERSEN; Mogens; PETERSEN, Niels. **Creaming among caseworkers: effects of client competence and client motivation on caseworker prioritization of clients**, 2019. No prelo.

HAM; Christopher; HILL, Michael. **O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno**. Tradução de Renato Amorim e Renato Dagnino. 2. ed. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.

HARRITS, Gitte. S. Stereotypes in Context: How and When Do Street-Level Bureaucrats Use Class Stereotypes? **Public Administration Review**, v. 79, n. 1, p. 93-103, 2019c. Disponível em: DOI: 10.1111/puar.12952. Acesso em: 12 fev. 2021.

HARRITS, Gitte Sommer; MØLLER, Marie Østergaard. Prevention at the front line: How home nurses, pedagogues, and teachers transform public worry into decisions on special efforts. **Public Management Review**, v. 16, n. 4, p. 447-480, 2014.

HARRITS, Gitte Sommer. **Reproducing class?** exploring class-based cultural practices among danish and american teachers. Paper presented at Mini-conference on class and culture, Eastern Sociological Association, Baltimore, february 23rd-24th, 2018.

HARRITS, Gitte Sommer. Street-level bureaucracy research and professionalism. *In*: HUPE, Peter. **Research Handbook on Street-Level Bureaucracy**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019a. p. 193-208.

HARRITS, Gitte Sommer. Using the vignette method. *In*: HUPE, P. **Research Handbook on Street-Level Bureaucracy**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019b. Cap. 25.

HARRITS, Gitte Sommer; CECCHINI, Mathilde. **Professional agency in street-level work**. *In*: Annual Conference of Europe's leading forum for the study of public administration and policy, 2019, Belfast. **Anais [...]**. Belfast: European Group for Public Administration, 2019.

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

HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas**: coletânea. v. 2, Brasília: ENAP, 2006. p. 61-90.

HOFF, Timothy. Medical home implementation: a sensemaking taxonomy of hard and soft best practices. **Milbank Q**, v. 91, n. 4, p. 771-810, dez. 2013. doi: 10.1111/1468-0009.12033.

HOWLETT, Michael. **Designing public policies**. New York: Routledge, 2011.

HUPE, Peter. Dimensions of discretion: Specifying the object of street-level bureaucracy research. *Der Moderne Staat. Zeitschrift für public policy*. **Recht und Management**, v. 6, n. 2, p. 425-440, 2013.

HUPE, Peter; BUFFAT, Aurélien. A public service gap: Capturing contexts in a comparative approach of street-level bureaucracy. **Public Management Review**, v. 16, n. 4, p. 548-569, 2014.

HUPE, Peter; HILL, Michael. Street-level bureaucracy and public accountability. **Public Administration**, v. 85, p. 279-299, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00650.x>. Acesso em: 05 mai. 2022.

HUPE, Peter; HILL, Michael; BUFFAT, Aurélien. (Ed.). **Understanding street level bureaucracy**. Bristol: Policy Press, 2015.

IAMAMOTO, Marilda. CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**. 36. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Total de vínculos públicos, por níveis federativos (1985-2019). **Atlas do Estado Brasileiro**. c2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/67>. Acesso em: 06 fev. 2021.

JACCOUD Luciana; ABREU, Maria Cristina. Entre o direito e a culpabilização das famílias: o que pensam os trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) sobre as ofertas e os beneficiários. *In*: PIRES, Roberto (org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Cap. 20.

JACCOUD Luciana; BICHR Renata; MESQUITA, Ana Cleusa. O SUAS na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 36, n. 02, p. 37-53, jul. 2017.

JACCOUD, Luciana. Família e assistência social no Brasil: uma análise do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 40., 2015, Caxambu. **Anais** [...]. São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2016.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais**: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Alínea Editora, 2016.

KEISER, Lael R. Understanding street-level bureaucrats' decision making: Determining eligibility in the social security disability program. **Public Administration Review**, v. 70, p. 247-257, 2010.

KING, Gary; KEOHANE, Roberto; VERBA, Sidney. **Designing Social Inquiry**: Scientific Inference in Qualitative Research. Princeton: Princeton University Press, 1994.

LAMONT, Michelle. **The dignity of working men**: morality and the boundaries of race, class, and immigration. New York: Russell Sage Foundation, 2000.

LASSWELL, Harold. The Policy Orientation. *In*: LERNER, D; LASSWELL, H. **The policy sciences**: recent developments in scope and method. Stanford: Stanford University Press, 1951, p. 13-28.

LIJPHART, Arend. Comparative Politics and the Comparative Method. **American Political Science Review**, v. 65, p. 682-693, 1971.

LINDBLOM, Charles. A ciência da decisão incremental. *In*: HEIDEMMAN, Francisco. SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise, Brasília: UNB, 2014.

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

LIMA, Luciana; AGUIAR, Rafael; D'ASCENZI, Luciano. **Policy design**: uma análise de elementos do desenho das políticas de desenvolvimento de 14 capitais estaduais brasileiras. *In*: ENCONTRO DA ABCP, 12., 2020, João Pessoa. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Ciência Política, 2020.

LIMA, Luísa Filizzola Costa. **A atuação da burocracia de nível de rua no serviço de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua no município de Belo Horizonte**. 2021. 161 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2021.

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

LOTTA, Gabriela S.; MARQUES, Eduardo Cesar. How social networks affect policy implementation: An analysis of street-level bureaucrats' performance regarding a health policy. **Social Policy & Administration**, v. 54, n. 3, p. 345–360, 2020. Disponível em: doi:[10.1111/spol.12550](https://doi.org/10.1111/spol.12550). Acesso em: 05 mai. 2022.

LOTTA, Gabriela; KIRSCHBAUM, Charles. Dois pesos e duas medidas na sala de aula: análise das redes sociossemânticas de categorização operadas por professores. **Revista De Administração Pública**, v. 56, n. 1, p. 100–133, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200633>. Acesso em: 07 set. 2022.

LOTTA, Gabriela *et al.* Por uma agenda de estudos de implementação de políticas públicas. **Rev. Serv. Público**. Brasília, n. 69, p. 779-816, out.-dez. 2018.

LOTTA, Gabriela S. Estilos de implementação: ampliando o olhar para a análise de políticas públicas. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., 2008, Salvador. **Anais [...]**. Maringá: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2008.

LOTTA, Gabriela S; PAVEZ, Thais R. Agentes de Implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 15, n. 56, p. 109-125, 2010.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Categorizando Usuários “Fáceis” e “Difíceis”: Práticas Cotidianas de Implementação de Políticas Públicas e a Produção de Diferenças Sociais. **Dados**. [on-line], v. 63, n. 4, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/dados.2020.63.4.219>. Acesso em: 23 out. 2022.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. *In*: LOTTA, Gabriela (org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019a. Cap. 1, p. 11-38.

LOTTA, Gabriela. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 65. p.186-206, 2014.

LOTTA, Gabriela. **Burocracia e implementação de políticas de saúde**: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015. 321 p.

LOTTA, Gabriela. Inclusão, exclusão e (re)produção de desigualdades: o papel das práticas, interações e julgamentos dos agentes comunitários de saúde da implementação das políticas públicas. **Boletim de Análise Institucional**: implementação de políticas e desigualdades, n. 13, Brasília: IPEA, p. 15-19, 2017.

LOTTA, Gabriela. Práticas, interações, categorização e julgamentos: análise da ação discricionária dos agentes comunitários de saúde. *In*: PIRES, Roberto (org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019c. Cap. 22.

LOTTA, Gabriela. Prefácio à edição brasileira. *In*: LIPSKY, Michael. **Burocracias do nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Tradução: Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: ENAP, 2019b. p. 11-14.

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

LOTTA, Gabriela; COSTA, Maria Izabel Sanches. Uso de categorizações políticas e sociais na implementação de políticas: contribuições teóricas e analíticas. **Revista de Sociologia e Política**. [online], v. 28, n. 76, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1678-987320287604>>. Acesso em 23 out. 2022.

LOWI, Theodore. American business, public policy, case studies and political theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, jul. 1964.

LOWI, Theodore. Distribuição, regulação, redistribuição. Tradução de André Villalobos. São Paulo, [1966]. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5066893/mod_resource/content/1/Distribuicao-Regulacao-Redistribuicao-Lowi.pdf>

LOWI, Theodore. Four systems of policy, politics and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./ago. 1972.

LOYENS, Kim; MAESSCHALCK Jeroen. Toward a theoretical framework for ethical decision making of street-level bureaucracy. **Administration & Society**, v. 42, n. 1, p. 66-100, 2010.

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

MARINS, Mani. Estigma e repercussões do status de beneficiária. *In*: PIRES, Roberto (org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Cap. 28.

MAUROULLIS, S. The Role of Social Network Structure in Street-Level Innovation. **The American Review of Public Administration**, v. 47, n. 4, p. 419-430, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0275074015611745>. Acesso em: 07 set. 2022.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na Ciência Política. *In*: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio P. (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. Cap. 1, p. 23-46.

MARSH, David; FURLONG, Paul. A Skin not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science. *In*: LOWNDES, Vivien; MARSH, David; STOKER, Garry. (ed.). **Theory and Methods in Political Science**. 2nd ed. London: Palgrave Macmillan, 2002. p. 17-41.

MATLAND, Richard. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995.

MAY, Peter J.; WINTER, Søren. C. Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 19, n. 3, p. 453–476, 2009. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/29738956>. Acesso em: 07 set. 2022.

MAYNARD-MOODY, Steven Williams; MUSHENO, Michael Craig. **Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

MAYNARD-MOODY, Steven Williams; MUSHENO, Michael Craig. Social equities and inequities in practice: street-level workers as agents and pragmatists. **Public Administration Review**, v. 72, n. s1, p. 16-23, nov.-dec. 2012.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; SIMÕES, Paula Guimarães. Enquadramento: diferentes operacionalizações analíticas de um conceito. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 27, p. 187-201, 2012.

MEYERS, Marcia K.; VORSANGER, Susan. Street-level bureaucrats and the implementation of public policy. In: PETERS, Guy; PIERRE, John (ed.). **Handbook of public administration**. Thousand Oaks: Sage, 2003. p. 245-255.

MILANEZI, Jaciane; SILVA, Graziella. Silêncio - reagindo à saúde da população negra em burocracias do SUS. In: PIRES, Roberto (org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Cap. 18.

MOKATE, Karen. Convertiendo el ‘monstruo’ en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 53, n. 1, p. 89-137, jan.-mar. 2002.

MØLLER, Marie. She isn't someone I associate with pension: a vignette study of professional reasoning. **Professions & Professionalism**, v. 6, n. 1, p. 1-20, 2016.

MØLLER, Marie; HARRITS, Gitte. Constructing at-risk target groups, **Critical Policy Studies**, v. 7, n. 2, p.155-176, 2013.

MØLLER, Marie; STONE, Deborah. Disciplining disability under danish active labour market policy. **Social Policy and Administration**, v. 47, n. 5, p. 586-604, 2012.

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

NIELSEN, Vibeke L ehmann. Personal attributes and institutions: Gender and the behavior of public employees. Why gender matters to not only Gendered Policy Areas. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 25, n. 4, p. 1005-1029, 2015.

NIELSEN, Vibeke. Are street-level bureaucrats compelled or enticed to cope? **Public Administration**, v. 84, n. 4, p. 861-889, 2006.

NOGUEIRA, Roberto Martinez. **Los proyectos sociales: de la certeza omnipresente al comportamiento estratégico**. Santiago de Chile: CEPAL, 24, 1998. Série Políticas Sociales.

NUNES, João; LOTTA, Gabriela. Discretion, power and the reproduction of inequality in health policy implementation: Practices, discursive styles and classifications of Brazil's community health workers. **Social Science & Medicine**, v. 242, p. 112551, 2019. Disponível em: doi:10.1016/j.socscimed.2019. Acesso em: 22 abr. 2022.

OLIVEIRA, Breyner; PEIXOTO, Maria do Carmo. Trazendo à tona aspectos invisíveis no processo de implementação de políticas públicas: uma análise a partir do Programa Oportunidades. *In*: PIRES, Roberto (org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Cap. 27.

OLIVEIRA, Marina; CARVALHO, Cynthia. Enfrentando o fracasso escolar no nível local: a atuação discricionária de professores e diretores escolares na implementação de uma política educacional. *In*: PIRES, Roberto (org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Cap. 23.

PATTON, M. Q. **Qualitative research and evaluation methods**. 3rd ed. Thousand Oaks: Sage, 2002.

PENNA, Camila. Parceria e construção do "perfil de cliente da reforma agrária" como estratégias para a implementação de políticas públicas pelo Incra. *In*: PIRES, Roberto (org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Cap. 25.

PESSOA, Olívia. Interações no Juizado Especial Cível: quem fala com quem? *In*: PIRES, Roberto (org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Cap. 21.

PETERSEN, Michael Bang. Social Welfare as Small-Scale Help: Evolutionary Psychology and the Deservingness Heuristic. **American Journal of Political Science**, v. 56, p. 1-16, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2011.00545.x>. Acesso em: 07 set. 2022.

PIRES, Roberto. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. *In*: FARIA, Carlos Aurélio P. (org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012. p. 260-297.

PIRES, Roberto. Implementando Desigualdades? Introdução a uma agenda de pesquisa sobre agentes estatais, representações sociais e (re)produção de desigualdades. **Boletim de Análise Institucional: implementação de políticas e desigualdades**, Brasília: IPEA, n. 13, p. 7-13, 2017.

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

PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela. Burocracia de nível de rua e (re)produção de desigualdades sociais: comparando perspectivas de análise. *In*: PIRES, Roberto (org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Cap. 4, p. 127-152.

PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; TORRES JÚNIOR, Roberto. Burocracias implementadoras e a (re)produção de desigualdades sociais: perspectivas de análise no debate internacional. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA: ENAP, 2018. Cap. 10, p. 247-268.

PIRES; Roberto; SANTOS, Maria Paula. Desafios do multiprofissionalismo na implementação da Redução de Danos em Centros de Atenção Psicossocial Álcool e outras Drogas. **Saúde e Sociedade**, v. 30, n. 2, 2021.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation**: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; Or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation. 2nd ed. Berkeley; Los Angeles: University of California, 1974.

PÜLZL, Helga; TREIB, Oliver. Implementing Public Policy. *In*: FICHER, Frank; MILLER, Gerald. J.; SIDENEI, Mara S. (ed.). **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods**. London; Nova York: CRC Press - Taylor & Francis Group, 2007. Cap. 7.

RAAPHORST, Nadine. How to prove, how to interpret and what to do? Uncertainty experiences of street-level tax officials. **Public Management Review**, v. 20, n. 4, p. 485-502, 2018. Disponível em: doi: 10.1080/14719037.2017.1299199. Acesso em: 22 abr. 2022.

ROGGE, Karoline S. Designing Complex Policy Mixes. *In*: HOWLETT, Michael; MURKHERJEE, Ishani. (Ed.). **Routledge Handbook of Policy Design**. Nova York: Routledge, 2018. p. 34-58.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos**, Universidade do Vale do Itajaí, 1998. Disponível em: <https://www.univali.br/pos/mestrado/mestrado-em-gestao-de-politicas-publicas/processo-seletivo/SiteAssets/Paginas/default/RUA.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2022.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos**. Washington: Indes/BID, 1997.

SALATINO, Laura; MIRANDA; Juliana; LOTTA, Gabriela. Políticas públicas para mulheres em situação de rua: reflexões sobre categorização e julgamentos. **Revista Política Hoje**, v. 28, n. 1, p. 225-149, 2019.

SANDIM, Tatiana L. **A vulnerabilidade institucional da política de redução da vulnerabilidade social**: Uma análise das práticas da Assistência Social em Belo Horizonte e São Paulo. 2018. 300 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2018.

SANDIM, Tatiana; ASSIS, Marcos. O arranjo institucional de implementação do Paif e seus potenciais efeitos no cotidiano de operação do serviço: introduzindo questões para o debate. *In*: PIRES, Roberto (org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Cap. 7, p. 201-221.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Schettini Martins; CAMPOS, Járvis. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 2, p. 286-317, ago. 2016.

SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen Ingram. Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. **The American Political Science Review**, v. 87, n. 2, p. 334-347, jun. 1993.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

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

SICILIANO, Michael D. Professional Networks and Street-Level Performance: How Public School Teachers' Advice Networks Influence Student Performance. **The American Review of Public Administration**, v. 47, n. 1, p. 79–101, 2017.

SILVA, Luiz Alberto; LEÃO, Marcelo Brito Carneiro. O software ATLAS.ti como recurso para a análise de conteúdo: analisando a robótica no Ensino de Ciências em teses brasileiras. **Ciência & Educação**, Bauru, v. 24, n. 3, p. 715-728, 2018. Acesso em: 30 jun. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1516-731320180030011>.

SILVA, Pedro. L. B.; MELO, Marcus. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno NEPP/UNICAMP**, Campinas, n. 48, p. 1-16, 2000.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul.-dez. 2006.

SPINK, Peter Kevin; BURGOS, Fernando. Os limites da abordagem de implementação: vulnerabilidade urbana a partir do outro lado da rua. *In*: LOTTA, Gabriela (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 99-126.

SPÍNOLA, Paulo; OLLAIK, Leila. Instrumentos governamentais reproduzem desigualdades nos processos de implementação de políticas públicas? *In*: PIRES, Roberto (org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Cap 13. p. 329-348.

SUBIRATS, Joan. El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas. *In: SARAVIA; Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas públicas: coletânea*. Vol. 2, Brasília: ENAP, 2006. p. 113-126.

SULBRANDT, José. La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales. *In: KLIKSBURG, Bernardo. (org.). Pobreza: un tema impostergable – nuevas respuestas a nivel mundial*. Caracas: CLAD-FCE-PNUD, 1993. p. 309-352.

TAYLOR, Ian; KELLY, Josie. Professionals, discretion and public sector reforms in the UK: re-visiting Lipsky. *International Journal of Public Sector Management, Wagon Lane*, v. 19, n. 7, p. 629-642, 2006.

TEIXEIRA, Solange. Trabalho social com famílias na Política de Assistência Social: elementos para sua reconstrução em bases críticas. *Serv. Soc. Rev.*, Londrina v. 13, n.1, p. 4-23, jul.-dez. 2010.

THOMANN, Eva. Is Output Performance All About The Resources? A Fuzzy-Set Qualitative Comparative Analysis of Street-Level Bureaucrats in Switzerland. *Public Administration*, v. 93, n. 1, p. 177-194, 2015.

THOMANN, Eva; VAN ENGEN, Nadine; TUMMERS, Lars. The Necessity of Discretion: A Behavioral Evaluation of Bottom-Up Implementation Theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 28, n. 4, p. 583-601, out. 2018.

THOMANN, Eva; RAPP, Carolin. Who deserves solidarity? Unequal treatment of immigrants in Swiss welfare policy delivery. *Policy Studies Journal*, v. 46, n. 3, p. 531-552, 2018.

TUMMERS, Lars *et al.* Coping during public service delivery: A conceptualization and systematic review of the literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 25, n. 4, p. 1099-1126, 2015. Disponível em: doi:10.1093/jopart/muu056. Acesso em: 06 fev. 2022.

TUMMERS, Lars; BEKKERS, Victor. Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion. *Public Management Review*, v. 16, n. 4, p. 527-547, 2014.

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

VEIGA, Laura da; BRONZO, Carla. Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. *Rev. Adm. Pública*, v. 48, n. 3, jun. 2014.

VIANA, Rafael. Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades e sem-tetos "não merecedores": a atuação da burocracia federal na diminuição de resistências locais *In: PIRES, Roberto (org.). Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Cap. 19.

WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 2011.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília: Editora da UnB, 2000.

WILSON, Woodrow. O estudo da Administração. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 3, p. 349-366, 2005.

WINTER, Søren. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. *In*: PETERS, Guy; PIERRE, Jon. **Administração Pública**: coletânea. Tradução: Sonia Midori Yamamoto e Mirian Oliveira. Brasília: ENAP; UNESP, 2010. Cap. 9.

WORCMAN; Nicola; MORGANTI; Rafael. O proibicionismo introjetado: a reprodução da violência e exclusão entre os usuários de um Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Outras Drogas. *In*: PIRES, Roberto (org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Cap. 30.

YANOW, Dvora. **Conducting Interpretive Policy Analysis**. Newbury Park: Sage, 2000.

YANOW, Dvora; Thinking interpretively: philosophical presuppositions and the human sciences *In*: YANOW, Dvora; SCHWARTZ-SHEA, Peregrine. **Interpretation and Method, Empirical Research Methods and the Interpretive Turn**. London/Armonk: M.E.Sharpe, 2014. Chapter 1. p. 05-26.

YIN, Robert K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Porto Alegre: Penso Editora, 2016.

ZAGO, Arlete Carminatti (org.). **O Advogado na Equipe de Referência**. Florianópolis: CAS/OAB/SC, out. 2015.

ZAPPELLINI, Marcello Beckert; FEUERSCHÜTTE, Simone Ghisi. O uso da triangulação na pesquisa científica brasileira em administração. **Administração: Ensino E Pesquisa**, v. 16, n. 2, p. 241-273, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.13058/raep.2015.v16n2.238>. Acesso em: 08 set. 2022.

APÊNDICE A – Dados documentais sobre legislações, normas e orientações formais do Paefi coletados e analisados

Documento	Síntese	Referência
Política Nacional de Assistência Social	Orienta a implementação do Suas. Especifica os princípios, diretrizes, eixos estruturantes, objetivos e o conteúdo da política, os equipamentos públicos.	(BRASIL, 2004)
Norma Operacional Básica do Suas	Disciplina a gestão da PNAS. Regulamenta: tipos e níveis de gestão, atribuições dos entes; instrumentos de gestão; instâncias de pactuação, deliberação e financiamento.	(BRASIL, 2012a)
Caderno “Orientações Técnicas: Creas”	Apresenta informações e orientações para subsidiar a implantação, organização, funcionamento e aprimoramento dos Creas.	(BRASIL, 2011b)
NOB-RH/Suas.	Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006. DOU 26/12/2006. Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS.	(BRASIL, 2006)
Tipificação nacional dos serviços socioassistenciais do Suas	Apresenta a padronização, para todo o território nacional, dos serviços de proteção social básica e especial, estabelecendo seus conteúdos essenciais, público a ser atendido,	(BRASIL, 2014)
Caderno do aluno do Curso de Atualização sobre a organização e oferta dos serviços da proteção social especial.	Integra o material de estudo dos discentes do Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social (Capacita Suas) que visa qualificar os trabalhadores que atuam na política.	(BRASIL, 2016a)
Documento “Fundamentos ético-políticos e rumos teórico-metodológicos para fortalecer o Trabalho Social com Famílias na Política Nacional de Assistência Social”	Traz subsídios teóricos e metodológicos para apoiar o trabalho desenvolvido pelas equipes de referência do SUAS, especialmente do Paif e Paefi.	(BRASIL, 2016b)
Caderno “Orientações técnicas para o aprimoramento dos processos de trabalho e de gestão do Creas BH”	Apresenta as concepções e orientações que dão sustentação ao aprimoramento dos processos de trabalho dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS.	(BELO HORIZONTE, 2020a)
Orientação técnica DPES/SUASS nº 011 / 2020 de 07 de abril de 2020	Orientações Técnicas ao Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi), no contexto das medidas de prevenção ao contágio do Covid-19 e de organização especial de funcionamento do Serviço	(BELO HORIZONTE, 2020b)
Orientação técnica DPES/SUASS Nº 18/2020 de 22 de outubro de 2020.	Dispõe sobre as recomendações gerais para organização do atendimento presencial a demanda espontânea de	(BELO HORIZONTE, 2020c)

	<p>peças em pessoas em situação de rua e outras situações de violação de direitos nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS/PAEFI, durante o processo de retorno gradual</p>	
<p>Documento orientador para acompanhamento socioassistencial no Paefi – BH (não publicado)⁷³</p>	<p>Traduz as etapas do processo de acompanhamento das famílias e indivíduos no Paefi em procedimentos operacionais que possam orientar o trabalho sem desconsiderar as especificidades de cada família ou indivíduo e/ou a necessidade de soluções protetivas flexíveis.</p>	<p>(BELO HORIZONTE, 2014)</p>

Elaboração própria.

⁷³ Em 2014, foi elaborado pelo Suas de BH um documento orientador de uma das atividades previstas no Paefi (o acompanhamento socioassistencial), resultado do trabalho de um Grupo de Trabalho integrado por técnicos e gestores do serviço e da PSE (BELO HORIZONTE, 2014). O documento não chegou a ser publicado, mas, apesar de não ser oficial, é utilizado como referência e também o será aqui, oportunamente. Ele foi obtido em solicitação à Diretoria de Proteção Social Básica da Subsecretaria de Assistência Social do município, quando da anuência da realização da pesquisa necessária para a aprovação no Conselho de Ética.

APÊNDICE B – Codificação das Notas de Campos

Código	Data	Tipo de nota	Envolvidos	Onde
NCRotina1	09/09/2021	Rotinas	Gestão local	Creas
NCRotina2	10/09/2021	Rotinas	Técnica 03	Creas
NCRotina3	10/09/2021	Rotinas	Técnica 09 e Gestão local	Creas
NCRotina4	10/09/2021	Rotinas	N/I	Creas
NCRotina5	10/09/2021	Rotinas	Gestão local	Creas
NCRotina6	10/09/2021	Rotinas	Técnica 04	Creas
NCRotina7	14/09/2021	Rotinas	Gestão local	Creas
NCAatend1	14/09/2021	Atendimentos	Técnica	Recepção da Regional
NCRotina8	17/09/2021	de Rotinas	Gestão local	Creas
NCRotina9	17/09/2021	de Rotinas	Recepcionista	Recepção da Regional
NCRotina10	01/10/2021	de Rotinas	Técnica 09 e Gestão local	Creas
NCREuSem1	04/10/2021	de Reuniões	Técnicas e gestão local	Online
NCRotina11	11/10/2021	de Rotinas	Gestão local	Sala da Coordenação
NCREuSem2	11/10/2021	de Reuniões	Técnicas e gestão local	Sala de reunião da Regional
NCRotina12	13/10/2021	de Rotinas	Gestão local	Sala da Coordenação
NCAatend2	13/10/2021	dos Atendimentos	Técnica 05	Creas
NCAatend3	14/10/2021	dos Atendimentos	Técnica 04	Sala de atendimento
NCREuSem3	18/10/2021	de Reuniões	Técnicas e gestão local	Sala de reunião
NCREuSem4	25/10/2021	de Reuniões	Técnicas e gestão local	Sala de atendimento
NCRotina13	29/10/2021	de Rotina	Gestão local	Sala da Coordenação
NCAatend4	29/10/2021	dos Atendimentos	Técnica 06	Creas
NCREuSem5	01/11/2022	de Reuniões	Técnicas e gestão local	Sala de atendimento
NCAatend5	16/11/2021	dos Atendimentos	Técnica 01	Creas
NCAatend6	30/11/2021	dos Atendimentos	Técnica 09	Sala de atendimento
NCAatend7	09/12/2021	dos Atendimentos	Técnica 02	Sala de atendimento
NCAatend8	09/12/2021	dos Atendimentos	Técnica 02	Sala de atendimento
NCAatend9	09/12/2021	dos Atendimentos	Técnica 04	Sala de atendimento

NCAAtend10	10/12/2021	dos Atendimentos	Técnica 02	Sala de atendimento
NCAAtend11	22/12/2021	dos Atendimentos	Técnica 09	Sala de atendimento
NCAAtend12	04/02/2022	dos Atendimentos	Técnica 01	Sala de atendimento
NCAAtend13	11/05/2022	dos Atendimentos	Técnica 11 e Gestão local	Sala de reunião
NCREuGesCasos1	04/11/2022	de Reuniões	Técnica 04 e Gestão local	Sala da coordenação
NCREuSem6	22/11/2022	de Reuniões	Técnicas e gestão local	Sala de atendimento
NCREuGesCasos2	10/12/2021	de Reuniões	Técnica 02 e Gestão local	Sala da coordenação
NCREuSem7	28/03/2022	de Reuniões	Técnicas e gestão local	Sala de reunião
NCREuNIR	29/03/2022	de Reuniões	Consultório na Rua, Coordenação, Técnicas e Gestão local, SEAS, Centro de Saúde	Online
NCREuSem8	04/04/2022	de Reuniões	Técnicas e gestão local	Online
NCREuSem9	16/05/2022	de Reuniões	Técnicas, Gestão local e Gestão Central	Online
NCRotina14	03/11/2022	de Rotina	Técnica 05 e 01	Recepção da Regional
NCRotina15	16/11/2022	de Rotina	Técnica 05 e 03	Creas
NCRotina16	16/11/2022	de Rotina	Técnica 04	Creas
NCRotina17	28/03/2022	de Rotina	Gestão local	Recepção da Regional
NCRotina18	23/05/2022	de Rotina	Técnica 04 e Gestão local	Creas
NCRotina19	23/05/2022	de Rotina	Gestão local	Creas

APÊNDICE C - Roteiro de entrevista com os agentes de rua do Paefi

Bloco 1: Dados pessoais

- a) Idade:
- b) Sexo:
- c) Cor (autodeclarada):
- d) Cidade de moradia:
- e) Formação acadêmica:
- f) Renda familiar per capita (em média):
- g) Bairro em que vive em sua cidade:
- h) participação em movimentos sociais (sim/ não)
- i) participação em organizações profissionais (sim/ não)
- j) participação em outros grupos comunitários (igreja, associação de bairro) (sim/ não)
- k) participação em instâncias da política de assistência (conselhos, comissões intergestores, GT intersetoriais, núcleos, fóruns).

Bloco 2: Trajetória profissional

- a) Situação funcional na PBH:
- b) Há quanto tempo você atua como servidor da PBH? Antes de trabalhar na PBH onde trabalhou? Conte um pouco sobre sua trajetória profissional?
- c) Por que você escolheu trabalhar no Suas? E no Creas? Há quanto tempo atua nesta unidade do equipamento?
- d) Você gosta de trabalhar aqui? Por quê?
- e) Qual é a sua perspectiva de permanência como profissional atuante nesta unidade do Creas? Por quê?

BLOCOS ESPECÍFICOS

Bloco 3: Práticas (mapear verbos que indicam a ação)

- a) Como era sua rotina de trabalho? Descreva como era um dia típico de trabalho antes da pandemia. O que você fazia todo dia e o que fazia às vezes? O que você nunca fazia no Paefi?
- a) Como é sua rotina de trabalho no regime de teletrabalho? Descreva como é um dia típico de trabalho hoje. O que você faz todo dia e o que faz às vezes? O que você nunca fazia no Paefi?
- b) Pensando nas respostas anteriores, o que mudou na sua rotina com a pandemia e o regime de teletrabalho?
- c) Descreva as três principais atividades que você faz no Paefi: em que elas consistem, com quem você compartilha a responsabilidade por essas atividades; de quem você depende para realiza-la; como você avalia o seu desempenho nessa atividade; que dificuldades tem de realiza-la.
 - a. O que é a acolhida? Acompanhamento?
- d) Como você se orienta para a realização dessa atividade (documentos, pessoas)? Como você aprendeu/desenvolveu o seu jeito/maneira/modo de fazer essas atividades?
 - (acesso e o conhecimento da informação necessária para realizar estas três atividades, ações discricionárias)

- e) Você acha que alguns aspectos dessa rotina influenciam a participação dos usuários no serviço? Quais?
- f) Com quem aqui da equipe do Paefi você trabalha mais próximo? Qual é o papel desse parceiro no desenvolvimento de suas atividades?
- g) Com quem aqui do Creas você trabalha mais próximo? Qual é o papel desse parceiro no desenvolvimento de suas atividades?
- h) Que outras articulações ou trabalhos em equipe você deve realizar fora do Creas? Em que elas são importantes para o seu trabalho dentro dele? Como avalia o desempenho dessas articulações/trabalhos em equipe com relação aos objetivos e importância delas?

Bloco 4: Categorizações dos usuários (mapear adjetivos, significados dos enquadres)

- a) Quantos famílias você atende no Paefi? Por quanto tempo, em média, as famílias participam estão ligadas ao serviço?
- b) Como o usuário chega ao Paefi?
 - (formas de acesso)
- c) Quem é o usuário do Paefi? Que características os usuários atendidos possuem? Qual é perfil deles?
 - (descrição, de modo geral, do público que atende, atributos pessoais, socioeconômicos)
- d) De modo geral, em que estado o usuário chega ao Paefi, que demandas e necessidades, problemas concretos ele traz consigo?
 - (estereótipos de normalidade e de necessidades (políticos e sociais), situação de violação de direitos vivenciada e forma de ingresso no serviço)
- e) Que especificidades você acredita que estes usuários têm? O que eles os usuários têm de diferente entre si? Como é a rotina de vida dele?
 - (especificidades sociais, étnicas, culturais)
 - (onde vivem; o que fazem, com que se ocupam, que papéis familiares e comunitários possuem)
- f) Por que você acha que os usuários vivenciam essa situação que os caracterizam? O que pode levar essas pessoas a superarem essas situações em que se encontram?
 - (justificações das nomeações e caracterizações baseadas em julgamentos morais)
- g) Em geral, como é a participação dos usuários no serviço? O que eles devem fazer para ter suas necessidades atendidas ou encaminhadas? Como isso ocorre?
 - (engajamento no serviço; resistente/aderente; merecedor/aproveitador)
- h) A **pandemia** influenciou o grupo de usuários que você atende? De que forma?

Bloco 5: Interações

- a) Como você interage com os usuários que atende atualmente? Descreva um encontro típico seu com o usuário no regime de teletrabalho.
- b) Pensando nas respostas anteriores, o que mudou nos seus encontros com os usuários com a pandemia e o regime de teletrabalho?
- c) Que tipo de vínculos você estabelece com os usuários do Paefi, de modo geral?
 - (significados sobre a direção e natureza dos vínculos estabelecido)
- d) Escolha três usuários com os quais você atua de forma próxima e conte: quem são eles; como é o seu trabalho com eles; há quanto tempo atua com eles, em que consiste em o acompanhamento deles).

- e) Como você se comunica com esses usuários? Como costuma conversa, falar com eles? Que ferramentas de trabalho você utiliza quando está interagindo com esse público?
- f) Como você avalia a sua relação com esse público? E do público com você?
- g) Além desse público, com que atores fora da Creas você interage no seu dia a dia de trabalho? Em que estas interações são importantes para o desenvolvimento do seu trabalho?

Bloco 7: Desafios e condições de trabalho

- a) Na sua percepção, qual é o limite da intervenção realizada pelo Paefi? O que pode fazer o usuário se desligar do serviço?
- b) Que encaminhamentos vem dando aos seus casos atendidos? Onde e como eles são registrados? Você pode citar tipos diferentes de encaminhamentos que faz? O que define esse tipo de encaminhamento?
- c) Quais são os principais desafios do Paefi (em nível local, regional e municipal)?

APÊNDICE D - Roteiro de entrevista com usuários do Paefi

Bloco 1: Dados pessoais

- a) Idade:
- b) Sexo:
- c) Cor (autodeclarada):
- d) Cidade de moradia:
- e) Escolaridade:
- f) Renda familiar per capita (em média):
- g) Bairro em que vive em sua cidade:
- h) Número de pessoas na família e distribuição de parentesco:
- i) Profissão/trabalho:
- j) Participa de algum movimento social ou atividade de grupo? Qual: Conte sobre ela:
- k) Como é a sua rotina de vida? O que você faz no seu dia a dia?

Bloco 2: Trajetória

- a) Há quanto tempo vive em Belo Horizonte? E nesta comunidade? Como chegou até aqui?
- b) Há quanto tempo frequenta os serviços do Creas? Porque acessou o Creas, como chegou nele?

Bloco 3: Demandas

- a) Quando você chega ao Creas, que demandas e necessidades ou problemas concretos você traz consigo? E o que é feito diante desses problemas?
- b) Por que você permanece frequentando o serviço?

Bloco 4: Interações

- a) Como é o trabalho realizado pela sua técnica de referência com você? O que ela faz? O que te pede para fazer?

Bloco 4: Resultados

- a) Relate por favor o atendimento/acompanhamento mais recente que você teve. Como foi? O que achou dele?
- b) Descreva, de modo geral, o que você conseguiu conquistar/receber ao participar dos serviços do Creas;

APÊNDICE E - Roteiro de entrevista com gestores do Paefi

1. Conte da sua trajetória no Suas e na PBH. Desde quando você é a coordenador central do Paefi?
2. O que é o Paefi? O que a equipe de referência do serviço faz? Como vocês organizam/definem o trabalho cotidiano?
3. Quem são os usuários do serviço? Por que eles acessam o serviço? Que condições eles vivenciam quando chegam ao serviço? O que é violação de direitos;
4. Qual é o seu papel no Paefi?
5. O que mudou com a pandemia? Como era um dia típico de trabalho no serviço na pandemia?
6. Na sua percepção, qual é o limite da intervenção da Paefi?
7. Como está a oferta do serviço hoje e que outras mudanças/expectativas estão previstas? Que desafios a implementação do Paefi enfrenta? E de modo mais geral no município?

APÊNDICE F - Roteiro de entrevista com recepcionista do Creas

1. Há quanto tempo você atua como servidora da PBH?
2. Há quanto tempo atua na função de recepcionista?
3. Onde atuou na Assistência Social antes de assumir esta função?
4. Você gosta de trabalhar nesta função? Por quê?
5. O que você faz na recepção? Conte sobre a sua rotina, as atividades mais comuns que você realiza.
6. O que você leva em conta para compreender a demanda e direcionar os usuários que chegam à recepção da assistência social?
7. Em geral, quem são as pessoas que chegam na recepção, ou seja, que características e demandas possuem?
8. Como você se comunica com esses usuários? Como costuma conversar, falar e interagir com eles?
9. Pode contar um caso real que tenha atendido na recepção? Que usuário/a era, o que demandava, como foi o atendimento a ele na recepção e o que você fez?
10. Que desafios você observa no cotidiano de trabalho aqui na recepção?

APÊNDICE G – Quadro de códigos e categorias do processo de codificação dos dados

11 Temas (categorias conceituais – nível 3)	28 Categorias (grupos de códigos - nível 2)	96 Códigos (lista prévia e codificação aberta - nível 1)
Práticas de interação direta com o usuário	Acolhida	Acolher
	Acompanhamento Socioassistencial	Acompanhar
		Analisar documentos
		Orientação Jurídica na implementação do Paefi
		Arte educação na implementação do Paefi
		Atender
		Enviar Telegrama
		Escolha da adoção das formas de comunicação e vinculação com usuários
		Realizar busca ativa
		Realizar contato telefônico
		Realizar orientação sócio-jurídica
		Realizar práticas coletivas
		Realizar práticas de arte educação
		Visitar o domicílio do usuário
	Encaminhamentos do atendimento	
Atendimentos Socioassistenciais	Atender a demanda espontânea	
	Encaminhamentos do atendimento	
Práticas de interação indireta com o usuário	Articular	Articular
		Contatar a rede
		Contatar o SGD
		Referências a outros serviços
		Reunir com a rede
		Reunir com o SGD
		Investigar ou responder sobre casos
Características das agentes do Paefi	Aspectos profissionais das técnicas	Motivação para o trabalho
		Situação funcional atual
		Escolha pelo Suas
		Trajectoria profissional prévia ao Paefi
	Aspectos relacionais das técnicas	Participação em Instâncias do Suas
		Relação com o SGD
		Relação entre as técnicas do Paefi
		Relação entre técnicas e a gestora local
Relação entre técnicas e gestão central da assistência social		

		Relação técnicas e gestão regional da assistência social
		Trabalhar em equipe
Aspectos organizacionais	Cadeia de implementação do Paefi	Gestão Central na implementação do Paefi
		Gestão Local na implementação do Paefi
		Gestão Regional na implementação do Paefi
		Inserir casos
		Recepção de usuários na implementação do Paefi
		Território de referência e atuação do Paefi
		Referências a instâncias ou comissões
		Triagem
	Condições de trabalho	Adoecimento no trabalho
		Sobrecarga de trabalho
		Solidão no trabalho
	Recursos para o trabalho	Capacitação para o trabalho
		Fluxos de trabalho
		Materiais, ferramentas e metodologias de trabalho
		Recursos e Infraestrutura
	Pandemia e trabalho	Retaguarda para o trabalho
		Condições para o teletrabalho na pandemia
Rotina de Trabalho	Teletrabalho na oferta do Paefi	
	Rotina de Trabalho	
Esquemas de categorização do público	Categorização oficial no nível de rua	Categorização oficial do categoria “o que”
		Categorização oficial do usuário categoria “quem”
	Categorização social do público	Categorização comportamental do usuário
		Categorização do usuário por outras categorias
		Categorização sociocultural do usuário
	Representações sociais	Violador
		Representações sociais sobre os usuários
	Outras informações do público	Descrição do usuário pelas suas demandas de acesso
		Genitor(a)
		Tempo do usuário no serviço
	Percepções sobre violação de direitos	Causas da violação de direitos
		Pandemia e usuários
Definição de violação de direitos		
Estilos de interação	Estilos de interação	Formas de comunicação com usuários

		Formas de vinculação com usuários
Associação entre atuação e diferenciação	Configuração das dimensões da atuação	Configuração das dimensões da atuação
	Estratégias para lidar com a pressão	Contrarreferenciar o caso
		Desligar casos
		Insistir com o caso
	Exercício da discricionariedade	Escolha das práticas
		Escolha da adoção das formas de comunicação e vinculação com usuários
	Justificativas para os encaminhamentos	Esgotamento de possibilidades de intervenção (limite da família, limite da oferta)
		Superação da violação de direitos
		Movimento da família
		Outros motivos para o desligamento
		Protetivo(a)
Práticas imprevistas	Outras práticas	Investigar ou responder sobre casos
Práticas sem interação com o usuário	Práticas de planejamento e gestão	Planejar, organizar e registrar o trabalho
A atuação pela “voz” dos beneficiários	Relatos de casos	Casos ilustrativos
		Casos reais de acompanhamento
Códigos além das categorias conceituais (desconsiderados)	Práticas antigas	Atendimento exclusivo para população de rua
		Regulação de casos
		Supervisão dos casos
	Sobre o Paefi	Definição do Paefi
		Desafio do Paefi
		Resultados do serviço
		Sobreposição de papéis do Paefi
	Sobre o Suas	Terapêutico
		Desenho e especificidades do Suas
	Percepções dos usuários sobre o serviço	Reordenamento do Suas
		Percepção do usuário sobre o acompanhamento realizado
	Percepção do usuário sobre sua condição de vida	

Elaboração própria com dados do Atlas.Ti.

APÊNDICE H – Quadro de serviços e benefícios mencionados ou demandados no Paefi pesquisado

Tipo de serviço	Nome do serviço
Sociais	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tarifa Social 2. Cadastro Único 3. BCP 4. Auxílios emergenciais da pandemia 5. Auxílio Brasil 6. Serviços de acolhimento institucional 7. Centros de Defesa 8. Programa de Segurança Alimentar Municipal – PAM 9. Restaurante Popular 10. Benefícios eventuais 11. Serviço Especializado de Atendimento a Idoso e Pessoa com Deficiência no Domicílio – SPEPDI 12. Acessuas trabalho
Saúde	<ol style="list-style-type: none"> 13. Consultas médicas, exames e atendimentos psicológicos no posto de Saúde 14. Centro de referência em saúde mental
Educação	<ol style="list-style-type: none"> 15. Escolas de Educação Infantil e Ensino Fundamental
Outros setores	<ol style="list-style-type: none"> 16. Documentação civil 17. Programas e oficinas de aprendizagem 18. Programas de inserção profissional 19. Bolsa Moradia

Elaboração própria com dados das entrevistas e notas de campo.