

MAIARA COUTO BARRETO

**COMPORTAMENTO DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA (BNR) NA
ATUAÇÃO EM CENTROS DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
(CRAS)**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título *Magister Scientiae*.

Orientador: Thiago de Melo T. da Costa
Coorientador: Bruno Tavares

**VIÇOSA - MINAS GERAIS
2020**

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Campus Viçosa**

T

B273c
2020 Barreto, Maiara Couto, 1992-
Comportamento dos burocratas de nível de rua (BNR) na
atuação em Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)
/ Maiara Couto Barreto. – Viçosa, MG, 2020.
102 f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui apêndices.

Orientador: Thiago de Melo Teixeira da Costa.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f. 93-97.

1. Burocratas - Comportamento. 2. Discricionariedade.
3. Centros de Referência de Assistência Social (Brasil) .
I. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de
Administração e Contabilidade. Programa de Pós-Graduação em
Administração. II. Título.

CDD 22. ed. 353.533

MAIARA COUTO BARRETO

**COMPORTAMENTO DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA (BNR) NA
ATUAÇÃO EM CENTROS DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
(CRAS)**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título *Magister Scientiae*.

APROVADA: 28 de fevereiro de 2020.

Assentimento:



Maiara Couto Barreto
Autora



Thiago de Melo Teixeira da Costa.
Orientador

Aos familiares que me amam de verdade.

AGRADECIMENTOS

Não só neste momento, mas todos os dias ao acordar, deitar e me alimentar, agradeço à Deus, que em vários momentos em que me permiti fraquejar, Ele com as suas mãos, me sustentou. Com as suas mãos me empurrou e mostrou que mesmo com tantos obstáculos enfrentados, a minha dedicação é fundamental para que eu consiga ter sucesso. Agradeço ainda, por me lembrar todos os dias que sou menor do que um grão de areia.

Meus pais sempre foram exemplos de honestidade, caráter e honra. Me ensinaram a ser uma pessoa íntegra que honra seus compromissos. Peço desculpas por muitas vezes me ausentar nesse período de construção da dissertação, mas vocês foram peças fundamentais para eu chegar até aqui e continuem, pois, são fundamentais para sempre!

Hégon, meu marido, também agradeço muito por toda paciência e apoio para comigo nestes dois anos. Sua energia consegue me transmitir serenidade, paz e equilíbrio para me manter sempre firme na caminhada, apoiando todas as minhas decisões. Foram semanas fora de casa, mas você soube me apoiar e me auxiliar. Muito obrigada!

Ao meu orientador prof. Thiago e coorientador prof. Bruno, vocês não imaginam o quanto aprendi com vocês nesses dois anos. Consegui absorver não somente ensinamentos acadêmicos e profissionais, mas também muitos ensinamentos sobre a arte de viver. Eu e meus pais levaremos vocês para sempre em nossas lembranças, pois vocês foram mais que professores orientadores, foram pais que souberam compreender e lidar com todos os meus problemas e anseios.

Ao GPprev, que foi o primeiro a abrir as portas para mim nesta universidade, e a todos os membros pelas discussões realizadas que foram essenciais para este trabalho.

À Universidade Federal de Viçosa por sua beleza contagiante, sua organização, ensino de qualidade e sua cultura que me ensinaram muito nesses anos.

Aos meus alunos que fizeram e fazem parte da minha formação enquanto professora e enquanto ser humano. Obrigada pelo convívio, por todos os aprendizados e feedbacks!

Aos professores e secretários do Departamento de Administração e Contabilidade que também foram colegas de trabalho durante esse período. Obrigada pelo convívio, respeito e ensinamentos!

Aos professores substitutos Jéssica Natália, Reinaldo e Andreia, no qual trabalhamos juntos e com muita harmonia. Obrigada por esse período! Em especial à Jéssica Natália que dividiu sala comigo e que contribuiu muito para esse trabalho e para que os dias fossem mais leves. Obrigada por tanto, Jéssica! Sentirei sua falta!

Aos bolsistas de Iniciação científica e voluntários Camila, Gabriel e Milena por participarem da nossa rotina e contribuírem fielmente com o trabalho.

Ao meu cachorro Zico, que em meio aos problemas de saúde, me fez sentir amada e protegida. Espero que um dia você consiga sentir o quanto me ajudou!

Aos amigos do mestrado, em especial ao Elias, Nayara, Carol, Mariana, Jéssica, Luvânio, Guilherme, Elaine e Raquel pelo convívio e apoio nesse período. Vocês foram essenciais para que o mestrado fosse mais leve. Levarei vocês para sempre comigo!

Aos funcionários do CRAS Norte e Sul de Viçosa que aceitaram contribuir para essa pesquisa e que me ensinaram muitas coisas no período da coleta de dados.

Aos professores Josiel Valadares, Fernanda Cristina e Ana Paula Campos que aceitaram contribuir para o enriquecimento deste trabalho durante as etapas de avaliação.

À CAPES pelo financiamento ao longo dessa trajetória acadêmica. O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoas de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Agradeço também aos desafios da vida, que provaram para mim que basta 1% ao dia para superar qualquer coisa.

Muito obrigada por tudo! Levarei todos vocês no coração!

BIOGRAFIA

MAIARA COUTO BARRETO, filha de José Antônio Caetano Barreto e de Neide Aparecida Couto Barreto. Nasceu no dia 25 de novembro de 1992 na cidade de Juiz de Fora/MG. Em 2012 ingressou no curso de Administração no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais – Campus Rio Pomba/MG. Em 2015 iniciou sua primeira pós-graduação Lato Sensu na área do Direito Empresarial na Universidade Cândido Mendes/RJ. Em 2017 iniciou um MBA em Gestão Empreendedora também no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais – Campus Rio Pomba/MG. No ano de 2018, integrou-se como aluna no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa, por meio do qual se tornou Magister Scientiae em 2020.

RESUMO

BARRETO, Maiara Couto, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2020. **Atuação dos Burocratas de Nível de Rua (BNR) em Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)**. Orientador: Thiago de Melo Teixeira da Costa. Coorientador: Bruno Tavares.

A presente dissertação está inserida no contexto da importância da atuação dos burocratas de nível de rua para a implementação de políticas públicas, mais especificamente políticas na área da assistência social. Considera-se que um dos fatores que influenciam na implementação de programas governamentais é a atuação dos agentes que interagem com os cidadãos e que têm discricionariedade na execução de suas funções. Esses agentes possuem capacidade de fomentar recursos e informações, impactar na vida das pessoas, além de ter concepções próprias diante de políticas governamentais. Dado ao fato de possuírem essa flexibilidade na realização de suas ações, os burocratas em nível de rua desempenham relevante papel para o alcance dos objetivos de determinada política ou programa. O objetivo geral dessa pesquisa é analisar o comportamento dos burocratas de nível de rua envolvidos nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) de Viçosa/MG. Julgou-se necessário compreender no referencial teórico sobre o comportamento do burocrata de nível de rua, implementação de políticas públicas e discricionariedade dos burocratas. Em termos metodológicos a abordagem da pesquisa é qualitativa e realizou-se a triangulação de dados utilizando entrevista semiestruturada, observação participante e análise documental, sendo tratados através da análise de conteúdo categorial de grade mista e aberta. A primeira etapa, onde o foco foi analisar os fatores que influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua (BNR), teve como resultado que identificação com a profissão; religião e necessidade são subcategorias da categoria analítica fatores pessoais; recursos, rotatividade dos profissionais, impacto social da política, poder discricionário e conflito de atividades são subcategorias da categoria analítica fatores institucionais e por fim, com o público da política, com a equipe e com os órgãos gestores são as subcategorias da categoria analítica fatores relacionais. Dessa forma, compreende-se que esses são os fatores que influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua envolvidos no CRAS de

Viçosa/MG. Ressalta-se que esses fatores podem se diferenciar em caso de alteração dos agentes analisados, a política e até mesmo o órgão em que atuam, contudo são fatores que vêm se destacando em diversas pesquisas sobre essa temática. Na segunda etapa, o foco principal foi na discricionariedade desses atores. Para tanto, a análise enfatizou o espaço que eles possuem disponível para a ação; as razões sobre a existência da discricionariedade; e como os burocratas exercem a discricionariedade. Os resultados revelam que existe um espaço disponível para a ação dos BNR, desde que cada ator respeite o seu código de ética e as normas que rodeiam suas ações. Eles têm espaço para decidir sobre qual abordagem deve ser realizada com cada família de acordo com as necessidades apresentadas; sobre as famílias que necessitam de mais acompanhamento ou menos; qual momento que devem intervir ou não durante o acompanhamento familiar; quando devem responder alguma ordem. Em muitos momentos os BNR recorrem aos superiores para informar ou explicar o que está sendo feito, no sentido de deixar os processos mais claros. No que tange a razão da existência da discricionariedade, entende-se que sem ela, a prestação do serviço público se tornaria mais lenta. A burocracia da linha de frente precisa de espaço para agir com discricionariedade. Quando isso acontece, pode contribuir para o desenvolvimento pessoal e profissional dos beneficiários da política de assistência social. Conclui-se que o que acontece com o exercício profissional dos burocratas de nível de rua do CRAS é que possuem discricionariedade, mas de forma relativa, pois não possuem todos os meios para conduzir seu exercício profissional de forma totalmente autônoma.

Palavras-chave: Burocratas de nível de rua. Implementação. Discricionariedade. Comportamento. CRAS.

ABSTRACT

BARRETO, Maiara Couto, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, February, 2020. **Performance of Street Level Bureaucrats in Social Assistance Reference Centers**. Advisor: Thiago de Melo Teixeira da Costa. Co-Advisor: Bruno Tavares.

This dissertation is inserted in the context of the importance of the performance of street-level bureaucrats for the implementation of public policies, more specifically policies in the area of social assistance. One of the factors that influence the implementation of government programs is considered to be the performance of agents who interact with citizens and who have discretion in the performance of their functions. These agents have the capacity to foster resources and information, impact people's lives, in addition to having their own conceptions regarding government policies. Given the fact that they have this certain flexibility in carrying out their actions, street-level bureaucrats play an important role in achieving the objectives of a given policy or program. The general objective of this research is to analyze the behavior of street-level bureaucrats involved in the Social Assistance Reference Centers (CRAS) in Viçosa/MG. It was deemed necessary to understand in the theoretical framework about the behavior of street-level bureaucrats, the implementation of public policies and the discretion of bureaucrats. In methodological terms, the research approach is qualitative and data triangulation was carried out using semi-structured interviews, participant observation and document analysis, being treated through the analysis of categorical content of mixed and open grid. The first stage, where the focus was on analyzing the factors that influence the behavior of street level bureaucrats (BNR), resulted in that identification with the profession; religion and necessity are subcategories of the personal factors analytical category; resources, professional turnover, social impact of the policy, discretionary power and conflict of activities are subcategories of the analytical category institutional factors and finally, with the public of the policy, with the team and with the management bodies are the subcategories of the analytical category relational factors . Thus, it is understood that these are the factors that influence the behavior of street-level bureaucrats involved in CRAS in Viçosa / MG. It is noteworthy that these factors may differ in the event of a change in the agents

analyzed, the policy and even the agency in which they operate, however they are factors that have stood out in several studies on this topic. In the second stage, the main focus was on the discretion of these actors. To this end, the analysis emphasized the space they have available for action; the reasons for the existence of discretion; and how bureaucrats exercise discretion. The results reveal that there is a space available for the BNR's action, as long as each actor respects his code of ethics and the rules that surround his actions. They have space to decide which approach should be taken with each family according to the needs presented; about families that need more or less follow-up; when to intervene during family follow-up; when they must answer an order. Often their discretion is carried out in teams. It was also observed that in many moments the BNR turn to superiors to inform or explain what is being done, in order to make the processes clearer. Regarding the reason for the existence of discretion, it is understood that without it, the provision of public service would become slower. Frontline bureaucracy needs space to act with discretion. When this happens, it can contribute to the personal and professional development of the beneficiaries of the social assistance policy. We conclude that what happens with the professional practice of CRAS street-level bureaucrats is that they have discretion, but in a relative way, as they do not have all the means to conduct their professional practice in a completely autonomous manner.

Keywords: Street-level bureaucrats. Implementation. Discretion. Behavior.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

ARTIGO 1 - COMPORTAMENTO DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA EM PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: FATORES INFLUENCIADORES NO CRAS – VIÇOSA/MG

Quadro 1 – Fatores influenciadores do comportamento do implementador do nível de rua	29
Figura 1 – Abrangência dos CRAS Norte e Sul	31
Figura 2 – Distritos de Viçosa e área de abrangência dos CRAS	32
Figura 3 – Triangulação de dados e procedimentos realizados	33
Figura 4 – Blocos das entrevistas	34
Quadro 2 – Códigos de identificação dos participantes da pesquisa	35
Figura 5 – Atores entrevistados	35
Figura 6 - Esquema analítico das ações observadas.....	23
Quadro 3 – Categorias e subcategorias analíticas.....	38
Figura 7 – Fatores pessoais identificados nos burocratas de nível de rua do CRAS	42
Figura 8 – Fatores institucionais identificados nos burocratas de nível de rua do CRAS	46
Figura 9 – Fatores relacionais identificados nos burocratas de nível de rua do CRAS	52
Figura 10 - Nuvem de palavras.....	37

ARTIGO 2 – A DISCRICIONARIEDADE DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA DO CRAS

Figura 1 – Desenho da coleta de dados.....	35
Quadro 2 – Desenho da pesquisa.....	56
Quadro 3 – categorias analíticas.....	56

LISTA DE SIGLAS

ARTIGO 1 - COMPORTAMENTO DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA EM PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: FATORES INFLUENCIADORES NO CRAS – VIÇOSA/MG

CRAS - Centros de Referência de Assistência Social
PSB - Proteção Social Básica
SUAS - Sistema Único de Assistência Social
PAIF - Proteção e Atendimento Integral a Famílias
SUS – Serviço Único de Saúde
BPC - Benefício de Prestação Continuada
IRaMuTeQ – Interface de R por análise Multidimensional de Texto e Questionário
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social
BNR – Burocratas de Nível de Rua
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
SIG – Sistema de Informação Geográfica
URCMA – União Regional dos Conselhos Municipais de Assistência Social
CEP – Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos
UFV – Universidade Federal de Viçosa
TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
PP – Política Pública
ACS – Agente Comunitário de Saúde
NOB-RH/SUAS – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social

ARTIGO 2 – A DISCRICIONARIEDADE DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA DO CRAS

SUS – Sistema Único de Saúde
CRAS - Centros de Referência de Assistência Social
BRN – Burocrata de Nível de Rua
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
BPC – Benefício de Prestação Continuada
CF/88 – Constituição Federal de 1988

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO GERAL.....	15
ARTIGO 1 – COMPORTAMENTO DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA EM PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: FATORES INFLUENCIADORES NO CRAS – VIÇOSA/MG.....	Erro! Indicador não definido.22
1 INTRODUÇÃO.....	24
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	26
2.1 O Comportamento do Burocrata de Nível de Rua.....	26
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	30
3.1 Caracterização do objeto de análise.....	30
3.2 Coleta de dados.....	32
3.2.1 Pesquisa documental.....	33
3.2.2 Entrevistas.....	33
3.2.3 Observação Participante.....	36
3.4 Análise de dados.....	37
4 RESULTADOS.....	38
4.1 Informações sobre os entrevistados.....	39
4.2 Fatores pessoais.....	40
4.3 Fatores institucionais.....	42
4.3 Fatores relacionais.....	47
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	54
REFERÊNCIAS.....	57
ARTIGO 2 – A DISCRICIONARIEDADE DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA DO CRAS.....	61
RESUMO.....	61
1 INTRODUÇÃO.....	63
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	64
2.1 Perspectivas de implementação de políticas públicas.....	64
2.2 A Discricionariedade dos Burocratas de Nível de Rua.....	67
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	71
3.1 Caracterização da pesquisa.....	71
3.2 Coleta de dados.....	71
3.3 Análise dos dados.....	72

4 RESULTADOS.....	73
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	67
REFERÊNCIAS.....	86
CONCLUSÃO GERAL.....	71
REFERÊNCIAS GERAIS.....	76
APÊNDICE A – Roteiro da entrevista a ser realizada com o (a) coordenador (a) das unidades do CRAS do município de Viçosa	81
APÊNDICE B – Roteiro da entrevista a ser realizada com as assistentes sociais das unidades do CRAS do município de Viçosa	992
APÊNCIDE C - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	83

INTRODUÇÃO GERAL

A discussão sobre burocracia de nível de rua tem ganhado cada vez mais espaço na academia brasileira. Sabe-se da sua importância para a implementação das políticas públicas, tendo em vista que um dos fatores que influenciam na implementação de programas governamentais é a atuação dos agentes que interagem com os cidadãos e que têm discricionariedade na execução de suas funções.

O termo *street-level bureaucrats* ou burocracia de nível de rua (BNR) foi utilizado primeiramente por Lipsky na literatura internacional em meados da década de 1970, onde desenvolveu uma discussão sobre discricionariedade burocrática e implementação de políticas públicas. Pode-se dizer que ele deu o ponto de partida aos estudos de burocracia de nível de rua (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018). E foi traduzido literalmente mais tarde por Lotta (2010) na literatura nacional para 'burocratas de nível de rua'. É importante compreender que esse termo se refere aos servidores públicos que interagem diretamente com os cidadãos. Tem-se como exemplos os professores, os policiais, os assistentes sociais, entre outros. Assim, os burocratas de nível de rua são aqueles que aplicam a política pública 'na ponta' em uma perspectiva de baixo para cima, possuindo alto grau de responsabilização e podendo influenciar em como os cidadãos utilizam as políticas (LIPSKY, 2010, tradução nossa; LOTTA, 2010).¹

Destaca-se o conceito de implementação de políticas públicas pode ser definido como "o que acontece entre as expectativas da política e seus resultados percebidos" (HILL; HUPE, 2002, p. 2, tradução nossa). É nesta etapa que os burocratas de nível de rua atuam e são considerados como mais uma variável na aplicação das políticas, pois são eles que traduzem os programas em bens e serviços concretos (OLIVEIRA, 2012).

Assim, esses agentes também possuem capacidade de fomentar recursos e informações, impactar na vida das pessoas, além de ter concepções

¹ É importante destacar que outros autores como Pires (2009), Oliveira (2012) e Secchi (2016) utilizam o termo burocratas da linha de frente também para se referir aos agentes que implementam a política e que possuem contato direto com os cidadãos. Dessa forma, ambos serão tratados no decorrer dessa pesquisa como sinônimos.

próprias diante de políticas governamentais. Dado ao fato de possuírem essa certa flexibilidade na realização de suas ações, os burocratas de nível de rua desempenham relevante papel para o alcance dos objetivos de determinada política ou programa. Nessa perspectiva, Majone e Wildavsky (1995) destacam que os *street-level bureaucrats*, como citado por Lipsky em 1970, poderiam e/ou deveriam influenciar de maneira intensa o processo de planejamento das políticas públicas.

Torna-se importante apresentar o conceito de políticas públicas neste trabalho, que para Dye (1972), é tudo que um governo decide fazer ou deixar de fazer. O adjetivo 'pública', dentro dessa lógica, refere-se ao protagonismo do agente primário da ação: o governo. Nesta perspectiva, a caracterização de algo como política pública depende fundamentalmente do fato de ser executado pelo governo, aqui entendido como corpo político responsável pela trajetória de determinado Estado (REISMAN; TONI, 2017). À vista disso, as políticas públicas depois de desenhadas e formuladas, se desdobram em planos, programas, projetos bases de dados ou sistemas de informação e grupos de pesquisa. A partir daí são implementadas e podem ser monitoradas e avaliadas.

A implementação de políticas públicas pode ser altamente influenciada pelos burocratas de nível de rua, tendo em vista que podem ser considerados os atores mais significativos na maior parte desse processo. Eles são mais uma variável na aplicação das políticas, pois são eles que traduzem os programas em bens e serviços concretos (OLIVEIRA, 2012). Daí surge a importância das leis, estatutos e regulamentos, pois são eles que irão pautar a prática dos burocratas envolvidos na implementação. Mesmo os países de lei comum existem as leis que estabelecem os regulamentos a serem observados na implementação (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).²

² Entende-se por Lei Comum (*Common Law*) a tradição jurídica dos países de língua inglesa, que compõem a chamada *Commonwealth*, comunidade jurídica anglo-saxônica (Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia, Canadá, África do Sul e outros). Por isso é ela também chamada da família insular ou anglo-saxônica. Têm-se que no Ocidente o direito se constituiu através de duas grandes tradições ou sistemas: *Civil Law* e *Common Law*, ambas originadas a partir do Direito Romano e de sua recepção no interior dos povos bárbaros após a decadência do Império Romano no Ocidente. As duas tradições se diferenciam basicamente no modo como concebem o direito e suas normas jurídicas: de uma maneira simples, a diversidade entre os dois sistemas está naquilo que estes entendem por direito e como visualizam o processo de produção de normas jurídicas obrigatórias (SÉROUSSI, 2001). A partir daí, se observa a importância dos regulamentos para a atuação dos burocratas de nível de rua.

À vista disso, levando em consideração que os burocratas de rua são funcionários da estrutura burocrática da administração pública que têm contato direto com os cidadãos e que possuem discricionariedade na execução das suas funções, se observa a importância de estudar esse grupo de atores. Outro ponto relevante é que devido à essa discricionariedade, as políticas podem ser implementadas de forma diferente daquilo que foi programado, permitindo também ações que podem tender para a corrupção. Observa-se também que a literatura dessa temática se encontra em desenvolvimento no Brasil, inclusive quando se fala da discricionariedade e por não possuir um conceito único, infere-se que ela está imersa na polissemia.

Verifica-se que é um importante campo a ser aprofundado nos estudos empíricos na administração pública, com um olhar centrado no comportamento do burocrata de nível de rua e na sua discricionariedade, destacando seus valores e referências envolvidas na etapa da implementação da política e buscando identificar o seu papel e como se dá a sua atuação nas políticas públicas que atuam.

A assistência social no Brasil foi consolidada política pública através da Lei nº 8.742/1993 também conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Embasada na Constituição Federal de 1988 (CF/88), determina o formato dessa política, atribuindo-lhe o caráter de descentralizada e participativa, reafirmando o papel dos entes federativos frente a ela.

Com o intuito de propagar a assistência social, foram criados os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Eles são considerados a porta de entrada da Assistência Social e são unidades públicas responsáveis por organizar e ofertar os serviços socioassistenciais da Proteção Social Básica (PSB) do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios. Ademais, ele exerce a função de trabalho social diretamente com as famílias em situações de vulnerabilidades, através do seu principal programa: Proteção e Atendimento Integral a Famílias (PAIF).

Neste contexto, a burocracia de nível de rua é a organização e o conjunto de agentes responsáveis pela entrega direta de políticas e serviços públicos aos cidadãos. Assim, destaca-se a importância desses burocratas pois, eles compõem grande parte dos profissionais do setor público; recebem ou

gerenciam parte dos orçamentos; têm grande influência sobre as pessoas de baixa renda e servem para garantir que os cidadãos tenham acesso aos serviços (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018). Além do mais, a população consegue acessar a administração pública através dos burocratas de nível de rua, dos quais determinam o acesso do público a direitos e benefícios governamentais (LIPSKY, 2010, tradução nossa). Outro ponto importante é que as atitudes dos burocratas de rua também podem impactar nas decisões dos usuários da política (KEULEMANS; WALLE, 2020).

Assim, um ponto que auxilia na compressão da implementação de políticas públicas é analisar os burocratas envolvidos na implementação, focando seu comportamento e sua atuação discricionária. Dessa forma, o estudo procura contribuir para o debate, respondendo a questão: como é o comportamento dos BNR na implementação de políticas públicas de assistência social no município de Viçosa/MG?

A pesquisa tem por objetivo geral, portanto, **analisar o comportamento dos burocratas de nível de rua envolvidos na implementação de políticas de assistência social no CRAS de Viçosa/MG.**

Destarte, a pesquisa foi organizada nos seguintes objetivos específicos:

- a) identificar e compreender os fatores que influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua envolvidos no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS do município de Viçosa;
- b) analisar a discricionariedade desses burocratas de nível de rua.

O município escolhido se justifica pela proximidade da pesquisadora com o lócus, visando uma análise mais adjacente possível da realidade. Além de ser um município pertencente a região sudeste do Brasil, que é a região que concentra maior percentual de unidades do CRAS (34,5%) (SECRETARIA ESPECIAL DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2017).

Observa-se, mesmo que não seja em grande escala, que há estudos empíricos que discutem sobre implementação e burocratas de rua, contudo abrangendo lócus distintos da que essa pesquisa se propõe. Alguns estudos podem ser citados a título de exemplo: Pires (2009) analisa os fiscais do trabalho objetivando compreender como eles interpretam situações que encontram em contraposição à legislação trabalhista. Os resultados indicaram associações consistentes entre o estilo de execução adotado pelos inspetores do trabalho

que combinam sanções com a assistência técnica e/ou legal e a conciliação dos direitos trabalhistas com o aumento do desempenho e da competitividade da empresa.

Lotta (2010) pesquisa os burocratas de nível de rua a partir do olhar para os agentes comunitários de saúde. A autora observou que a prática das políticas públicas varia de acordo com os fatores relacionados com o cotidiano de sua implementação, e que as interações dos agentes com os usuários, suas relações e trajetórias trazem novas dinâmicas para dentro das políticas públicas, que se transformam diretamente na implementação.

Oliveira (2014) estuda o programa Bolsa Família observando como se dão as interações entre usuários e burocratas na análise das condicionalidades educacionais do programa. O estudo foi realizado na cidade de Belo Horizonte e indicou que existem tipos diferentes de interação realizadas pelos atores que estão na ponta, que são explicadas pelas distintas percepções, valores e interpretações que esses atores constroem quando desempenham suas funções, estimulando assim o fortalecimento de redes de cooperação. Por fim, o autor ressalta que essa condicionalidade mobiliza os agentes de base, mesmo quando a intersectorialidade ainda é um problema institucional.

Rodrigues (2016) analisa a influência dos burocratas de nível de rua no processo de implementação da política habitacional no Estado de Minas Gerais. O seu estudo identificou que mesmo com todos os avanços frente ao papel dos burocratas municipais neste tipo de política, a sua participação é ainda incipiente, principalmente no que se refere ao poder de intervenção para propor modificações aos formuladores.

Lotta e Marques (2019) analisam as interações dos burocratas e os ambientes relacionais nos quais eles exercem sua discricção assumindo que os elementos relacionais podem afetar o exercício da discricção e influenciar as interações no nível de rua e destacam ainda sobre a lacuna empírica existente na academia brasileira.

Nesta busca preliminar, foi identificado que a atuação dos burocratas de nível de rua vem sendo abordada pela literatura em estudos tanto na área da administração pública quanto na área de ciências sociais e direito principalmente, contudo, quando foi realizado a busca pelos BNR atuando na assistência social com foco comportamental e sobretudo no município e atores

analisados por esse estudo, observou-se ausência de estudos, o que se enquadra como uma justificativa para este trabalho. Além disso, Ferreira e Medeiros (2016) apontam sobre a necessidade de se aprofundar o conhecimento sobre os determinantes do comportamento do BNR, uma vez que se tenha em vista a melhoria do desempenho das políticas públicas.

Ademais, considera-se o estudo importante por buscar compreender a ação dos burocratas de nível de rua que fazem parte de um processo complexo e pelo contato direto existente entre eles e os cidadãos, envolvendo assim interação entre diversos atores. Os implementadores são atores de suma importância para as políticas públicas atuando em uma dinâmica de interação que pode ou não ser influenciada pelos valores, crenças e ideias. É através deles que a política pública chega até ao usuário.

É importante ressaltar que o propósito dessa pesquisa foi traçar alguns caminhos e possibilidades, a partir da análise dos burocratas de nível de rua que atuam na assistência social, para que políticas públicas sejam empreendidas através de diálogo e interdisciplinaridade, incluindo os fatores presentes no cotidiano das pessoas. Além de observar o seu posicionamento na seguridade social. Assim, com este trabalho, espera-se promover avanços nos estudos de burocracia de nível de rua dentro do campo de atuação da seguridade, mais especificamente da assistência social. Estes avanços podem apontar novas direções para a implementação e a avaliação de políticas públicas dentro da assistência social.

Esta dissertação busca contribuir também no sentido de identificar os possíveis problemas existentes na ação dos burocratas de nível de rua e apontar condições que melhorem o setor público para que se possa prestar serviços adequados e com respeito aos cidadãos. O intuito é de que os resultados dessa pesquisa possam colaborar com os estudos sobre política pública e seguridade social, além da expectativa de que contribuam para fomentar o debate sobre a análise de políticas públicas, particularmente no que se refere aos atores de nível de rua. Sendo relevante tanto para os usuários atendidos pelo CRAS, quanto para os trabalhadores que neles atuam.

Diante do exposto, o estudo encontra-se assim estruturado: o primeiro artigo discute sobre o comportamento dos burocratas de nível de rua focando nos fatores influenciadores. No segundo artigo, o foco da análise foi na

discricionarieidade dos burocratas envolvidos no CRAS de Viçosa. Sentiu-se a necessidade de apontar no referencial teórico aspectos importantes sobre implementação de políticas públicas e sobre discricionarieidade, para mais adiante auxiliar na compreensão dos resultados. Por fim, são apresentadas as conclusões dessa pesquisa.

ARTIGO 1 – COMPORTAMENTO DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA EM PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: FATORES INFLUENCIADORES NO CRAS – VIÇOSA/MG

RESUMO

Os esforços dessa pesquisa visaram atender o objetivo de identificar e compreender os fatores que influenciam os comportamentos dos burocratas de nível de rua envolvidos no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS do município de Viçosa. Para tal, tornou-se relevante compreender a teoria que envolve o comportamento do burocrata de nível de rua. Em termos metodológicos, realizou-se triangulação de dados com auxílio de pesquisa documental, entrevista semiestruturada e observação participante com auxílio do diário de campo, fazendo parte da abordagem qualitativa. Os dados foram tratados através da análise de conteúdo categorial mista. Os principais resultados demonstram que os fatores que influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua no CRAS de Viçosa são pessoais, institucionais e os relacionais. Dentre os fatores pessoais estão a identificação com a profissão, religião e necessidade. Dentre os fatores institucionais se encontram os recursos, a rotatividade dos profissionais, o impacto social da política, o poder discricionário e o conflito de atividades. E por fim, dentre os fatores relacionais estão o relacionamento com o público da política, com a equipe e com os órgãos gestores. Conclui-se que os comportamentos dos burocratas podem ser influenciados por diversos fatores. Contudo, esses fatores podem se diferenciar em caso de alteração dos agentes analisados, a política em questão, o órgão em que atuam e até mesmo o público que irão servir.

Palavras-chave: Burocratas de nível de rua. Comportamento. Fatores influenciadores.

ARTICLE 1 - BEHAVIOR OF STREET LEVEL BUROCRATES IN SOCIAL CARE PROGRAMS: INFLUENCING FACTORS IN CRAS - VIÇOSA/MG

ABSTRACT

This research aims to identify and understand the factors that influence the behavior of street level bureaucrats involved in the Social Assistance Reference Center - CRAS in the municipality of Viçosa. For that, it became relevant to understand the theory that involves the behavior of the street-level bureaucrat. In methodological terms, data triangulation was performed with the aid of documentary research, semi-structured interviews and participant observation with the help of the field diary, as part of the qualitative approach. The data were treated through the analysis of categorical content. The main results demonstrate that the factors that influence the behavior of street-level bureaucrats at CRAS de Viçosa are personal, institutional and relational factors. Among the personal factors are identification with the profession; religion and necessity. Among the institutional factors are the resources, the turnover of professionals, the social impact of the policy, the discretionary power and the conflict of activities. And finally, among the relational factors are the relationship with the public of the policy, with the team and with the management bodies. It is concluded that the bureaucrats' behavior can be influenced by external factors. However, these factors may differ in the event of a change in the agents analyzed, the policy in question, the agency in which they operate and even the public they will serve.

Keywords: Street-level bureaucrats. Behavior. Influencing factors.

1 INTRODUÇÃO

Muitas são as dificuldades na implementação de políticas de assistência social no Brasil. Por muito tempo a assistência aos mais pobres não teve atenção do poder público. E quando começou a ter, em muitos casos buscava-se algo em troca (AMARO, 2015). Essa visão começou a ser alterada com a criação da Constituição Federal de 1988 que propiciou a institucionalização do sistema de Seguridade Social, referência central da proteção social no Brasil, em que estão referidas as políticas de saúde, seguro social e assistência social (AMARO, 2015). Assim, a assistência social foi definida como direito do cidadão e dever do Estado, buscando romper com a trajetória de ações pontuais, residuais, caritativas e clientelistas que eram usuais antes do texto constitucional (BURITI, 2017). Mais tarde, com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, houve também a instauração de uma cidadania ampliada em espaços de representação democrática, por meio de conferências, conselhos, grupos de convivência com famílias, entre outros.

O Centro de Referência de Assistência Social - CRAS é um dos órgãos implementadores da política de assistência social e é o lócus dessa pesquisa. Eles são locais públicos, e localizados prioritariamente em áreas do município com maior vulnerabilidade social, onde são oferecidos os seus serviços e implantados os programas da assistência social, com o objetivo de fortalecer a convivência com a família e com a comunidade (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2015).

A vista disso, destaca-se a implementação de políticas públicas que é definida como “o que acontece entre as expectativas da política e seus resultados percebidos” (HILL; HUPE, 2002, p. 2, tradução nossa). Na implementação são executadas as ações definidas como metas na formulação de políticas públicas. De forma congruente, Pressman e Wildavsky (1973) conceituam a implementação como um processo que permite a interação entre os objetivos definidos e as ações necessárias para alcançá-los. Neste estágio se realiza o planejamento e organização dos recursos, que podem ser humanos, financeiros, tecnológicos, dentre outros, buscando alcançar o propósito da política ou intenções de um grupo de atores (NAJAN, 1995; VIANA, 1996; SILVA, 2009). Assim, os atores envolvidos na implementação se interagem

frequentemente em processos de negociação, persuasão, permuta e barganha, permitindo que essa fase seja vista de forma contínua e interativa (BARDACH, 1977). Dessa maneira, as ações dos atores envolvidos podem influenciar tanto os resultados adquiridos quanto as futuras diretrizes.

Um dos fatores que influenciam na implementação de programas governamentais é a atuação dos agentes que interagem diretamente com os cidadãos e que têm discricionariedade na execução de suas funções, afetando diretamente o acesso aos bens e serviços providos pelo governo (LIMA; MEDEREIROS, 2012). É na implementação que os burocratas de nível de rua atuam e são considerados como mais uma variável na aplicação das políticas, pois são eles que traduzem os programas em bens e serviços concretos (OLIVEIRA, 2012). É nesta fase que o corpo burocrático também pode beneficiar-se de sua posição privilegiada (domínio da execução), para interpretar os objetivos da política pública a favor de seus interesses, de sua comunidade profissional ou do seu estrato social.

A importância desses agentes se dá, pois, o seu comportamento não é sempre conduzido por leis e normas. Muitas vezes suas decisões são de acordo com a própria natureza e de suas funções (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018). Sobre essa discricionariedade, Lotta (2010) ressalta que dependendo da crença e dos valores dos agentes, a política pode ser implementada de forma completamente diferente do que é proposto, podendo haver diferentes práticas sendo implementadas por pessoas com a mesma função e inseridas no mesmo programa. À vista disso, Lipsky (2010), também indica que é frequentemente imediata e pessoal a entrega das políticas pelos burocratas de nível de rua, tendo em vista que eles têm que tomar decisões no momento em que estão trabalhando e as suas determinações estão centradas completamente nos indivíduos. Isso tudo influencia no sucesso de uma política pública que depende, entre outras coisas, das escolhas diárias feitas pelos burocratas de nível de rua (BRN) a respeito de como executam seu trabalho.

Destarte, a pergunta norteadora do estudo é: quais são os fatores que influenciam os comportamentos dos burocratas de nível de rua envolvidos no Centro de Referência de Assistência Social de Viçosa em Minas Gerais?

Portanto, os esforços da presente pesquisa visam atender o objetivo de **identificar e compreender os fatores que influenciam os comportamentos**

dos burocratas de nível de rua envolvidos no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS do município de Viçosa/MG.

A proximidade com as unidades, tendo em vista a imersão da autora no *lôcus* da pesquisa, que optou por realizar uma análise mais aprofundada, são consideradas justificativas para a escolha do município estudado, tendo em vista que esse estudo requer acompanhamento dos atores e observação para realizar uma análise o mais adjacente possível da realidade.

O presente trabalho visa também contribuir para a discussão empírica na administração pública e assistência social, ao propor identificar quais são os fatores influenciadores dos BNR que afetam o processo de implementação do serviço socioassistencial no âmbito da política de Assistência Social.

Nota-se que existe ainda espaço na academia brasileira para a discussão sobre a análise de burocratas de nível de rua, principalmente no ambiente analisado por este trabalho, considerando também a forma como constroem suas ações ao implementar um programa, do qual esse trabalho visa contribuir.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O Comportamento do Burocrata de Nível de Rua

São conhecidos como burocratas de nível de rua aqueles trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no decurso dos seus trabalhos e que têm poder na entrega da política pública. Eles também são considerados como funcionários de baixo nível hierárquico ou baixo escalão, contudo, as ações da maioria desses trabalhadores, de fato, constituem serviços entregues pelo governo (LIPSKY, 2010, tradução nossa).

Embora exista consenso a respeito da existência de diferença entre a formulação e a implementação de políticas, ainda se debate sobre os fatores destas diferenças (MAY; WINTER, 2007). Podem influenciar nessa diferença, fatores que podem variar de acordo com os atores, com o ambiente, com a rede, com a política, dentre outros. Além disso, os diferentes perfis relacionais dos burocratas podem especificar a implementação de políticas no nível da rua (LOTTA; MARQUES, 2019).

A atuação dos BNR envolve certo grau de discricão no exercício de suas funções cotidianas. Ou seja, até determinado momento o comportamento é

guiado por leis, regras, normas, estrutura organizacional. Contudo, grande parte de suas ações pode ser delegada em função da própria natureza e de suas funções (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018). No contexto de um assistente social, por exemplo, ele pode decidir se foca a sua atenção a um caso que tenha percebido como prioridade em detrimento de outro que o classificou como não urgente. Do mesmo modo, um professor pode decidir dedicar seu tempo a alunos com dificuldade de aprendizagem ou tratar todos igualmente (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018). Assim, os BNR foram destacados por Lipsky (2010) como sendo alguns dos atores responsáveis pela implementação, não apenas como simples executores, mas decisores e atores relevantes para a compreensão dos resultados alcançados.

As análises da relação entre implementadores e formuladores, indicam que o poder discricionário dos burocratas de nível de rua é importante na entrega dos serviços públicos. Isso faz com que a ação desses atores seja uma variável relevante para o sucesso das políticas públicas.

A discricionariedade é a amplitude de espaço de decisão que esses funcionários públicos têm no processo de implementação (HILL; HUPE, 2002; LIPSKY, 2010). Essa discricionariedade é inerente e muitas vezes inevitável ao BNR, mas é também desejável tendo em vista que o BNR muitas vezes lida com situações imprevistas e emergentes. Pode-se considerar que existe uma situação paradoxal onde os BNR se encontram: de um lado suas funções são programadas, pois são realizadas para atingir resultados esperados das políticas públicas; em contrapartida, o trabalho demanda um alto grau de adaptação e responsividade a casos individuais e complexos (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018).

Um outro fator importante é que as políticas públicas estão inseridas em um ambiente institucional e constitucional (PEDONE, 1986). Esses ambientes podem contribuir para os fatores que influenciam os burocratas. Por isso também a importância de se analisar os seus influentes em busca de compreender como agem na implementação de políticas públicas.

Lotta (2010) abordou sobre as influências no comportamento dos burocratas de nível de rua na implementação à medida que atuam em constante interação com sistemas políticos, organizacionais, profissionais e comunitários. Isso faz com que os BNR não atuem apenas executando ações

predeterminadas, mas são também influenciados por fatores que impactam a política e seus resultados a partir dos processos de interação que realizam.

Meier e O'Toole (2006) discorrem sobre a necessidade de os burocratas administrarem seus próprios valores com os dos outros atores envolvidos na implementação, para conseguirem operar suas ações. Esses atores podem ser os cidadãos e os próprios membros da equipe. Assim, é como um sistema aberto que as burocracias passam a ser vistas, respondendo a pressões ambientais e externas que também precisam competir com outras formas de pressões internas e externas, bem como com valores e procedimentos da própria burocracia.

A literatura sobre burocratas de nível de rua apresenta diferentes fatores influenciadores de suas ações. Há estudos que demonstram impactos estruturais e individuais como gênero, experiência, nível técnico, educação e qualificação profissional (ELLIS, 2011; EVANS, 2011). Outros estudos apontam a importância de fatores organizacionais e gerenciais na implementação mostrando como a ação do BNR participa de um sistema complexo de incentivos e valores (LIPSKY, 2010; BRODKIN, 2012). Alguns autores mostram como os aspectos culturais e sociais influenciam o exercício do BNR. Isso ocorre porque as histórias sociais dos burocratas desempenham um papel essencial na construção de seus hábitos (MOLLER; STENSOTA, 2019).

Ferreira e Medeiros (2016) apresentam uma sistematização deste comportamento a partir de estudos diversos sobre implementação e BNR. O estudo identificou que o comportamento do burocrata de nível de rua pode ser pautado por fatores pessoais, institucionais e gerenciais da política e relacionais. Dentre os fatores pessoais estão a crença, valores, altruísmo, vocação, autointeresse e poder discricionário. Como fatores institucionais e gerenciais da política, os autores identificaram discricionariedade, sistema de controle, *accountability*, leis, normas, regras, recursos, sistema de incentivo, padrões de desempenho e estrutura de poder. Por fim, foram apresentados que como fatores relacionais são aqueles com o público da política, com os gerentes e com os políticos. O quadro 1 permite a visualização desses fatores:

Quadro 1 – Fatores influenciadores do comportamento do implementador do nível de rua

Categoria	Subcategoria	Categorias de ação conjunta
Fatores pessoais	Crenças Valores Altruísmo Vocação Auto interesse Poder discricionário	
Fatores institucionais e gerenciais da política	Discricionariedade Sistema de controle <i>Accountability</i> Leis, normas e regras Recursos de incentivos Padrões de desempenho Estrutura de poder	
Fatores relacionais	Com o público da política Com os gerentes Com os políticos	

Fonte: Elaborado pela autora com base em Ferreira e Medeiros, 2016.

Essas categorias não agem isoladamente, ou seja, um ou outro fator por si só é insuficiente para explicar o fenômeno da atuação do BNR. Por isso foram marcadas no quadro acima como categorias de ação conjunta. A conclusão que se pode chegar é que geralmente eles não têm um só fator influenciador, mas vários que agem conjuntamente.

Assim os autores encaminham para a reflexão a respeito da unificação desses elementos que se relacionando e interagindo, contribuem para moldar o comportamento dos BNR, e conseqüentemente, os processos, os *outputs* das políticas públicas e os usuários abrangidos. Chegando então na conclusão de que um fator sozinho, não é suficiente para explicar o fenômeno da atuação do burocrata de nível de rua (FERREIRA; MEDEIROS, 2016). Para tanto, podem existir outras categorias referentes a fatores influenciadores do BNR que não foram relevadas pelo modelo de Ferreira e Medeiros (2016).

Neste trabalho, optou-se por utilizar empiricamente as categorias teóricas apresentadas no estudo de Ferreira e Medeiros (2016), tendo em vista que esse estudo é uma análise de diversos outros trabalhos que analisam burocratas de nível de rua e, portanto, pode ser considerado um compilado de fatores influenciadores dos BNR.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa pode ser enquadrada como qualitativa, descritiva e documental. O uso da abordagem qualitativa se deve por compreender fatores qualitativos inerentes a pessoas e processos, e que não podem ser quantificados. Já a descritiva é pelo interesse em descobrir e observar os fenômenos acerca dos burocratas de nível de rua objetivando descrevê-los e interpretá-los. E no que se refere a pesquisa documental, foi utilizada para se obter informações acerca das funções e responsabilidades dos burocratas da linha de frente dos CRAS em análise e para confrontar respostas das entrevistas e comportamentos observados com o que é posto pelos regulamentos e normas.³

3.1 Caracterização do objeto de análise

O estudo foi realizado nos CRAS do município de Viçosa/MG que está situado no interior de Minas Gerais na região sudeste do Brasil. De acordo com o censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a população de Viçosa/MG era de 72.220 habitantes (2010), estimando-se um pouco mais de 78.000 para 2019 (IBGE, 2010).

Viçosa possui atualmente duas unidades do CRAS. Diante disso, o SUAS utiliza da divisão de municípios por porte para propor ações de proteção básica e/ou especial de média e alta complexidade, que devem considerar a realidade local, e é assim organizada por número de habitantes: pequeno porte I – até 20.000 hab.; pequeno porte II – de 20.001 a 50.000 hab.; médio porte - de 50.001 a 100.000 hab.; grande porte – de 100.000 até 900.000; e metrópole – acima de 900.000 habitantes (SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2015). Dessa forma o município em análise é classificado de médio porte. Optou-se por realizar as análises nas duas unidades do CRAS existentes em Viçosa: CRAS Norte e CRAS Sul.

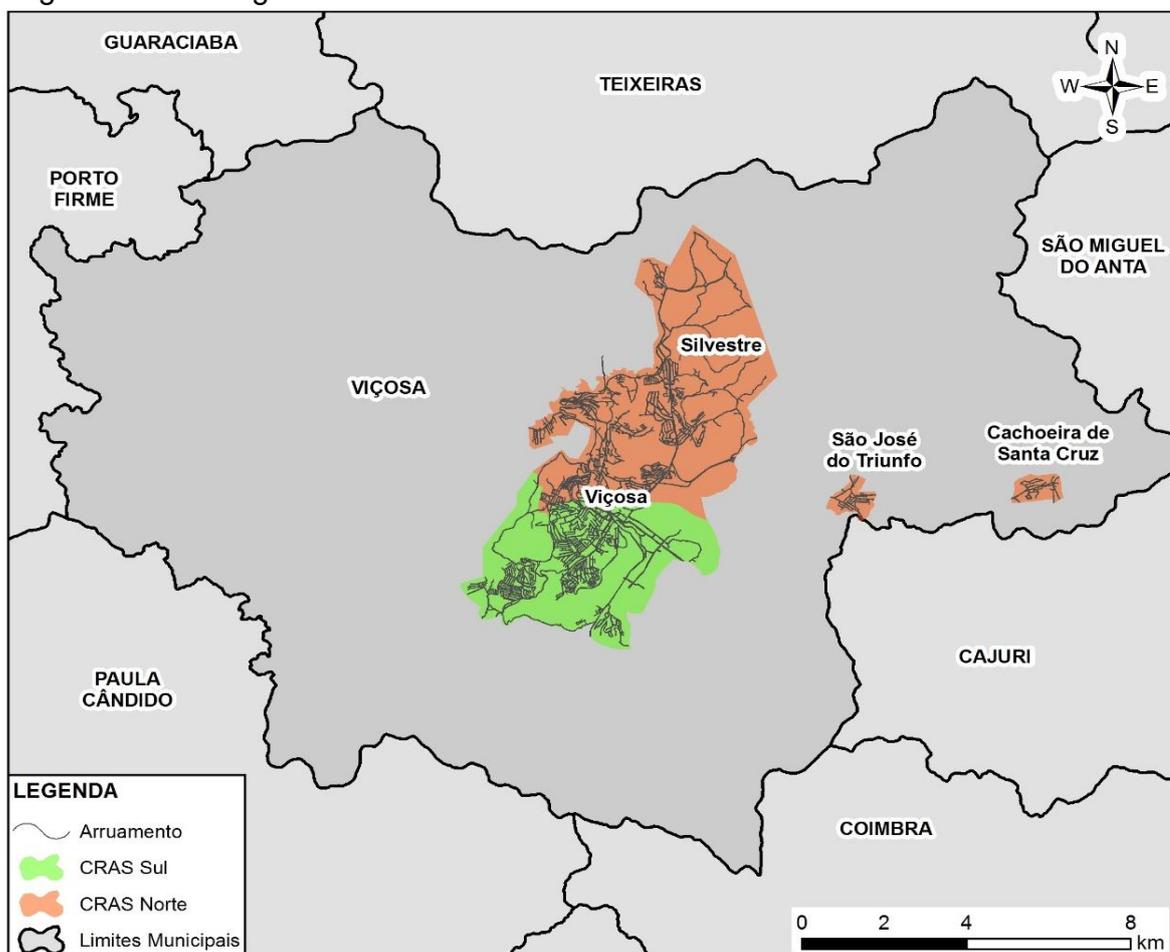
³ Esta pesquisa e seus respectivos instrumentos de coleta de dados foram submetidos à apreciação pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Viçosa – UFV, emitindo parecer favorável em 20 de maio de 2019 através do número 3.334.410. Assim, pode-se afirmar que os instrumentos de coleta de dados aplicados nesta pesquisa seguiram os preceitos éticos de pesquisa científica.

Os bairros abrangidos pelo CRAS Norte são: Amoras, João Brás, Boa Vista, São José, Barrinha, Cidade Nova, Distrito Federal, Vau Açu, União, Vale do Sol, São Sebastião, Sagrado Coração de Jesus, Vereada do Bosque, Santo Antônio, Silvestre, Novo Silvestre, São José do Triunfo, Cachoeira de Santa Cruz, João Mariano, Inácio Martins, Nova Era, Maria Eugênia, Floresta, Fuad Chequer, além de alguns territórios da Zona Rural.

Já os bairros atendidos pelo CRAS Sul são: Bela Vista, Betânia, Bom Jesus, São Francisco de Assis, Conceição, Estrelas, Fátima, Juscelino Kubitschek, Lourdes, Nova Viçosa, Posses, Sagrada Família, Santa Clara e mais alguns territórios da Zona Rural.

Utilizou-se o Sistema de Informação Geográfica – SIG, com o auxílio do *software* QGIS®, do qual foi realizado a divisão da abrangência de cada CRAS e a divisão dos distritos do município de Viçosa. O mapa (Figura 1) possibilita a visualização do território Viçosense com a divisão da abrangência dos CRAS Norte e Sul.

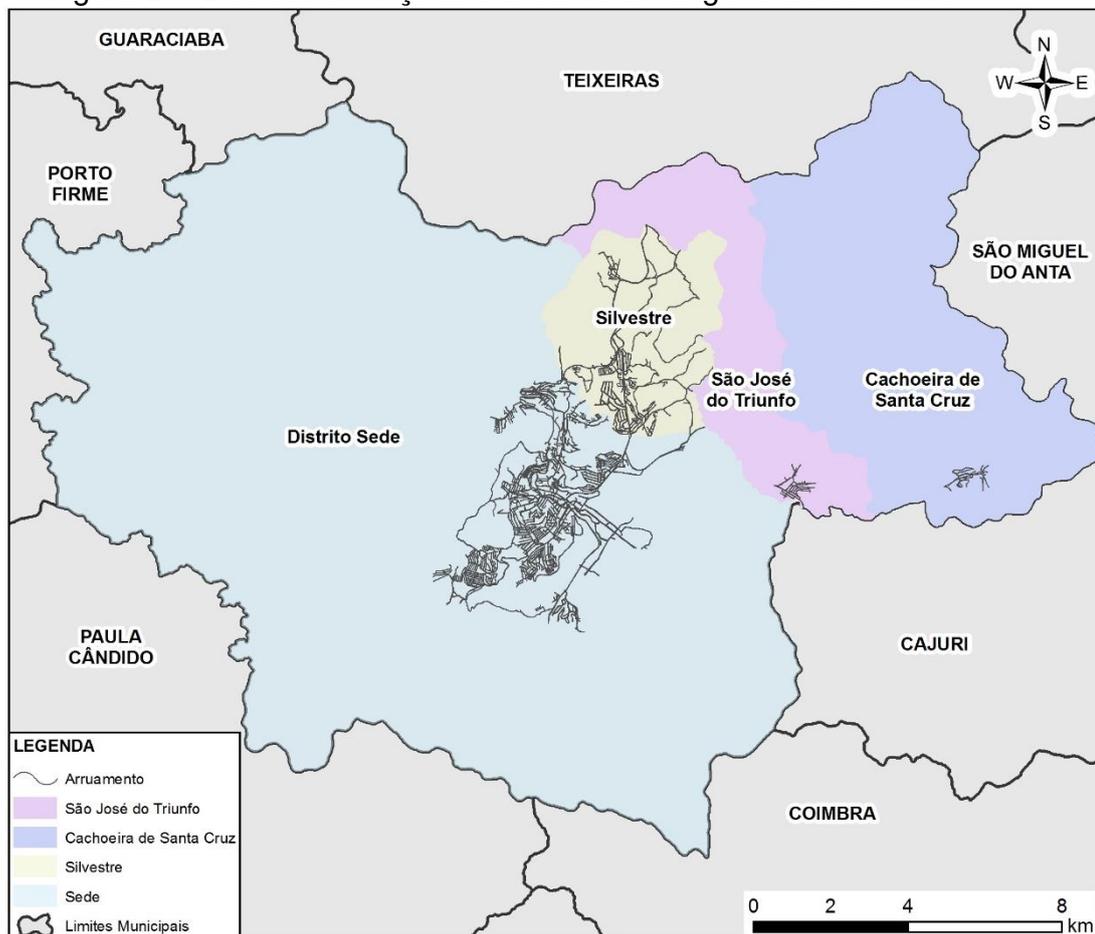
Figura 1 – Abrangência dos CRAS Norte e Sul



Fonte: Elaborado pela autora com auxílio do *software* QGIS.

O município de Viçosa é dividido em quatro distritos: Viçosa (distrito sede), Silvestre, Cachoeira de Santa Cruz e São José do Triunfo. Essa divisão pode ser melhor visualizada no próximo mapa (Figura 2).

Figura 2 – Distritos de Viçosa e área de abrangência dos CRAS

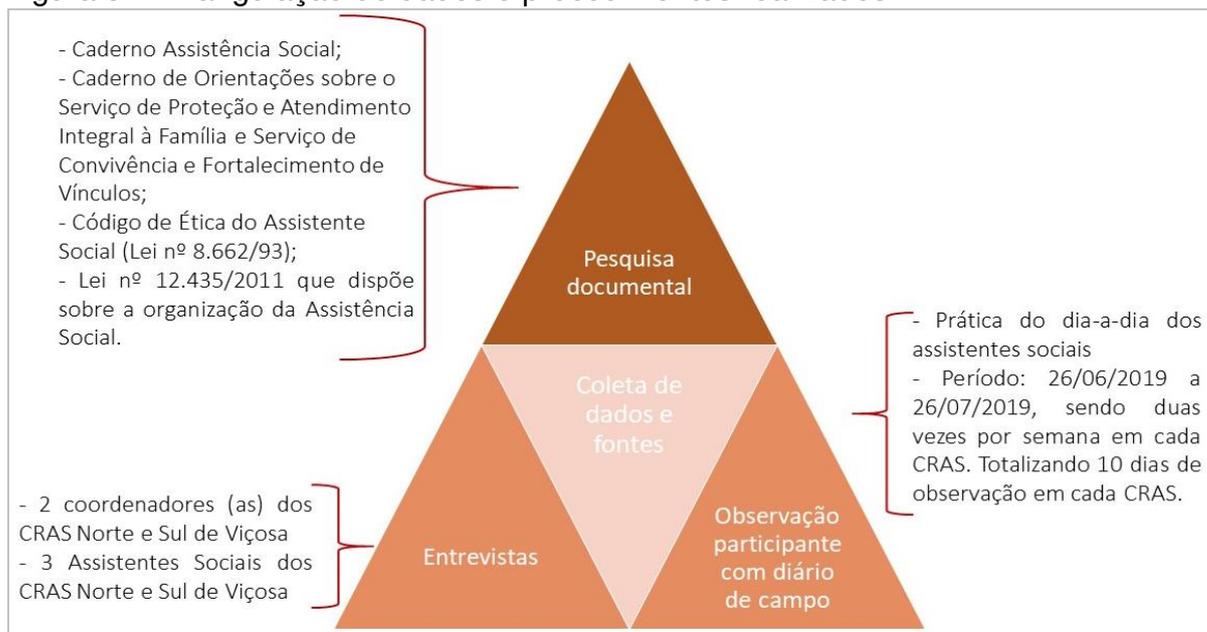


Fonte: Elaborado pela autora com auxílio do *software* QGIS.

3.2 Coleta de dados

Para alcance do que a pesquisa se propõe, realizaram-se três procedimentos principais, que foram implementados de forma concomitante e complementar. Um desses procedimentos foi a coleta de informações através da pesquisa documental oriundas de documentos oficiais do CRAS e outros. Com o propósito de reforçar os argumentos, foram realizadas entrevistas com os assistentes sociais e coordenadores do CRAS. E o terceiro procedimento principal foi a observação participante, realizando assim a triangulação de dados. Na figura 3 é possível observar como foram realizadas as coletas de dados.

Figura 3 – Triangulação de dados e procedimentos realizados



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa, 2019.

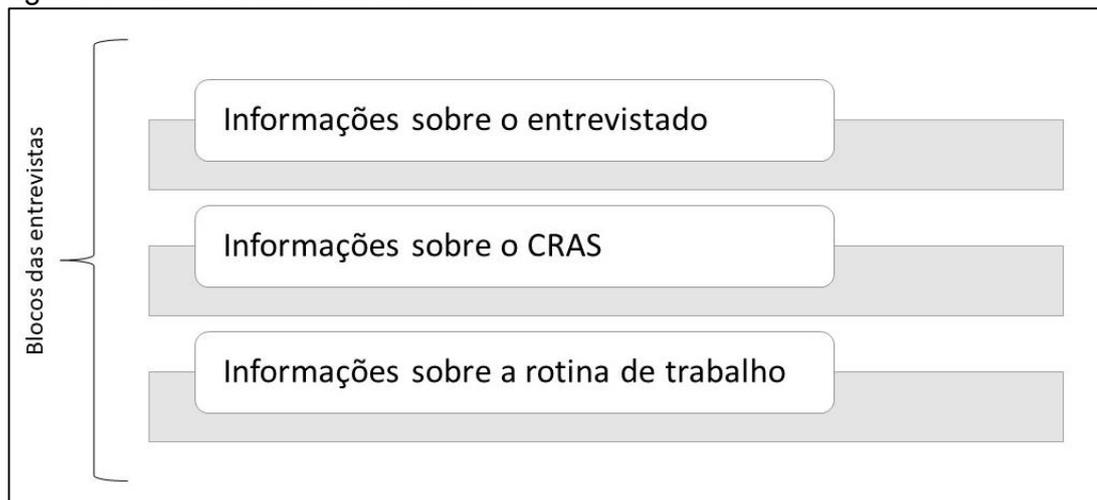
3.2.1 Pesquisa documental

No que tange a pesquisa documental, foram analisados os documentos listados na figura 3 no sentido de confrontar o que foi observado e coletado através das entrevistas para assim compreender o que é ou não assentido no decorrer das ações dos atores envolvidos. Para tal, recorreu-se a diversos documentos, dentre eles, cita-se: o Caderno Assistência Social; o Caderno de Orientações sobre o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; o Código de Ética do Assistente Social (Lei nº 8.662/93); e a Lei nº 12.435/2011 que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

3.2.2 Entrevistas

Para coletar os dados primários através das entrevistas, adotou-se a modalidade de roteiro semiestruturado (apêndice A), dividido em três blocos: o primeiro que objetivou coletar informações sobre o entrevistado; o segundo que coletou informações sobre o CRAS; e o terceiro que reuniu informações sobre a rotina de trabalho dos coordenadores e assistentes sociais. Os atores entrevistados foram os assistentes sociais e os coordenadores.

Figura 4 – Blocos das entrevistas



Fonte: elaborado pela autora, 2019.

As entrevistas foram conduzidas nos CRAS em estudo e em consonância com as normas exigidas pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos (CEP) da Universidade Federal de Viçosa (UFV), haja vista a utilização de seres humanos como fonte de informações. Foi também solicitado autorização da execução da pesquisa previamente pela Secretaria Municipal de Assistência Social; realizado a entrega de uma via do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (apêndice C) para todos os participantes da pesquisa antes de iniciar a entrevista e solicitado assim a sua autorização de participação na pesquisa e conscientização de como que a entrevista seria conduzida.

Seguindo as orientações do referido Comitê, foram tomadas algumas precauções com vista a manter em sigilo a identidade dos participantes da pesquisa. Dessa forma, ponderando essa necessidade, foram utilizados códigos, ao invés de nomes e/ou cargos. Optou-se por chamar todos os entrevistados por participantes da pesquisa, tendo em vista que é a nomenclatura sugerida pelo Comitê de Ética, além de contribuir para que o pesquisador não seja influenciado no momento da análise podendo ser o mais parcial possível ao explorar as respostas das entrevistas. Ainda, utilizou-se da ferramenta *Visual Basic* presente no Excel para codificar os participantes da pesquisa. No quadro 2 são apresentadas, sinteticamente, as classificações realizadas para os agentes estudados.

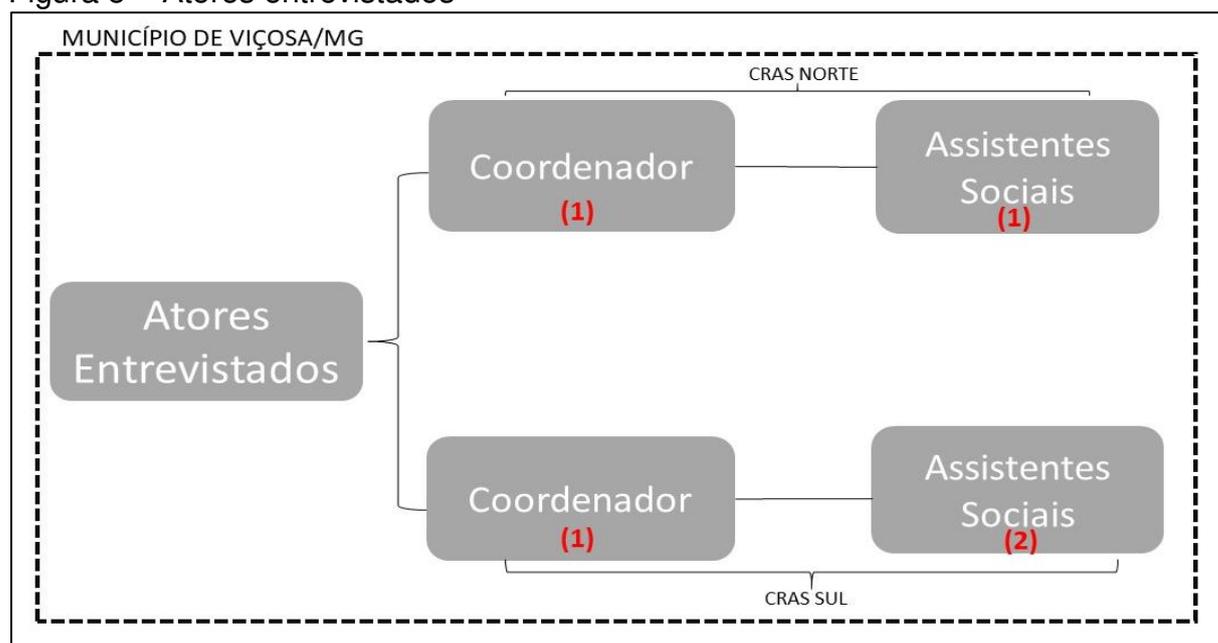
Quadro 2 – Códigos de identificação dos participantes da pesquisa

Nome	Codificação	CRAS
Participante da Pesquisa	PP1	CRAS SUL
Participante da Pesquisa	PP2	CRAS NORTE
Participante da Pesquisa	PP3	CRAS SUL
Participante da Pesquisa	PP4	CRAS SUL
Participante da Pesquisa	PP5	CRAS NORTE

Fonte: elaboração própria com base nos dados da pesquisa, 2019.

Foram entrevistadas dois (duas) coordenadores (as), um (a) de cada CRAS, um (a) assistente social do CRAS Norte e dois (duas) do CRAS Sul. Os psicólogos não foram entrevistados, pois no período da coleta de dados não haviam psicólogos contratados em nenhum dos dois CRAS do município de Viçosa.

Figura 5 – Atores entrevistados



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa, 2019.

Tendo definidos os atores que seriam entrevistados, realizou-se um pré-teste no dia 17 de junho de 2019 com um (a) coordenador (a) e um (a) assistente social e, com isso, foram realizadas melhorias no roteiro. A coleta de dados perpassou o período de 19 de junho de 2019 até 21 de agosto de 2019. Todas as entrevistas foram gravadas através de aparelho móvel *Smart Recorder* e

aparelho gravador IC *Recorder*. As entrevistas foram transcritas na íntegra de forma tradicional, objetivando capturar todas as informações possíveis.

No período da coleta de dados, houve primeiro a realização das entrevistas, para posteriormente iniciar as observações. Assim, os atores entrevistados foram classificados de acordo com os fatores que moldam os seus comportamentos identificados através das entrevistas e das observações.

3.2.3 Observação Participante

Para atingir os objetivos da pesquisa, optou-se pela adoção de diferentes fontes de dados, também conhecida como triangulação, possibilitando ao pesquisador usar distintas maneiras de observar o objeto (STAKE, 1995).

A observação com registro de anotações em diário de campo foi outra forma de coleta de dados utilizada. A observação realizada foi a do tipo participante, que consiste na inserção do pesquisador no grupo observado, tornando-se parte dele, interagindo com os sujeitos, buscando compartilhar o seu cotidiano para vivenciar o que significa estar naquela situação (MARIETO, 2018). Nesta forma de observação, o pesquisador-observador não fica retirado e imperceptível, mas se integra à situação por uma participação direta e pessoal. Além do fato de a observação participante, permitir que o observador enxergue longe; leve em consideração várias facetas de uma situação; entre em contato com os comportamentos reais dos atores e extrair os sentidos que eles lhes atribuem (LAVILLE; DIONNE, 1999).

Realizadas as entrevistas, a pesquisadora então, observou a rotina do trabalho de todos os assistentes sociais do CRAS Norte e Sul do município de Viçosa no período de 26/06/2019 a 27/07/2019, sendo duas vezes por semana em cada CRAS, por um período do dia (manhã ou tarde – seguindo o horário dos assistentes), totalizando dez dias de observação em cada CRAS.

As observações contemplaram não somente os atendimentos realizados aos cidadãos como também a rotina de trabalho quando não havia atendimentos. A priori, as observações contemplariam não somente os atores dentro do CRAS, mas também as ações realizadas nas visitas domiciliares e na comunidade. Contudo, devido ao fato de no período da coleta de dados ambos os CRAS estarem sem veículo e sem motorista para conduzir os atores em suas atividades

fora do CRAS, as visitas domiciliares não estavam ocorrendo. As ações na comunidade estavam ocorrendo com menos intensidade tanto pelo motivo da falta de veículo oficial quanto por ambos os CRAS estarem trabalhando com o número de funcionários reduzidos. Além disso, também não foi possível realizar observações na comunidade devido à incompatibilidade de agenda.

As observações realizadas serviram de insumos para formar conhecimento da pesquisadora sobre a rotina de trabalho dos assistentes sociais, seus valores e comportamentos. A vivência nestes momentos, possibilitou a identificação da teoria que contribuíram para a construção das categorias de análise desse estudo.

O diário de campo foi realizado em todas as observações, através de anotações no momento da observação e gravação de áudios logo após a saída da pesquisadora do ambiente observado. Durante muitas situações, se evitou tomar notas para evitar o risco de perturbar pessoas e o momento. Assim, o senso da disciplina após a observação foi exigente, visando não ocorrer acúmulo das observações e esquecimentos.

As anotações trouxeram reflexões sobre o dia-a-dia dos assistentes sociais, os fatores influenciadores de suas ações, o ambiente em que estão envolvidos, a pertença e o acolhimento para com os colegas de trabalho e os visitantes àquele lugar que buscavam o atendimento.

3.4 Análise de dados

Os dados coletados através dos documentos, entrevistas e observações participantes foram submetidos a análise qualitativa com destaque para a análise de conteúdo. A definição das categorias analíticas adotada foi o modelo misto apresentado por Laville e Dionne (1999), onde as categorias são selecionadas no início, mas o pesquisador se permite modificá-las em função do que a análise apontará. O intuito foi utilizar categorização para analisar os fatores que influenciam os comportamentos dos BNR no CRAS de Viçosa. As categorias de análise foram pautadas em Ferreira e Medeiros (2016) e aprimoradas no decorrer da análise. Por isso, abaixo são apresentadas as categorias analíticas teóricas e as subcategorias teóricas e identificadas, pois nem todas as teóricas foram identificadas nesta pesquisa.

No quadro 3 são apresentadas as categorias de análise teóricas e seus componentes (ou subcategorias) teóricos e aqueles que foram identificados na pesquisa.

Quadro 3 – Categorias e subcategorias analíticas

Categorias analíticas Teóricas	Subcategorias teóricas	Subcategorias identificadas (empíricas)
Fatores Pessoais	Crenças Valores Altruísmo Vocação Auto interesse	Identificação com a profissão Religião Necessidade
Fatores Institucionais	Discricionariiedade Sistema de controle <i>Accountability</i> Leis, normas e regras Recursos de incentivo Padrões de desempenho Estrutura de poder	Falta de recursos Rotatividade dos profissionais Impacto social da política Discricionariiedade Conflito de atividades
Fatores Relacionais	Com o público da política Com os gerentes Com os políticos	Com o público da política Com colegas de trabalho - equipe Com os órgãos gestores

Fonte: elaborada pela autora com base em Ferreira e Medeiros (2016).

Por fim, foi utilizado o *software* IRaMuTeQ (*Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*) para identificar as palavras que mais se destacaram no texto das entrevistas e quais estão mais próximas desta. O programa analisou todo o texto das entrevistas e quantificou qual palavra foi mais expressiva, como também aquelas que estão mais próximas desta palavra.

4 RESULTADOS

Neste capítulo, estão dispostos os resultados encontrados a partir das análises que puderam responder no que tange aos fatores que influenciam os burocratas de nível de rua do CRAS. Optou-se por apresentar os resultados segmentados em quatro seções: informações sobre os entrevistados; o burocrata de nível de rua e os fatores pessoais; o burocrata de nível de rua e os fatores institucionais; e o burocrata de nível de rua e os fatores relacionais. Por

fim, é apresentado a nuvem de palavras destacando as palavras mais expressivas no *corpus* textual.

4.1 Informações sobre os entrevistados

No que tange às características dos entrevistados, tem-se que todos são do sexo feminino, com uma média de tempo no cargo de cinco anos e média de tempo de trabalho na área pública de treze anos. A escolaridade que prevaleceu foi a de pós-graduação *latu sensu* completa. Três das entrevistadas moram fora da comunidade abrangida pelo seu CRAS e outras duas moram dentro. Utilizando os termos de Lotta (2010), os burocratas que residem dentro da comunidade abrangida pelo seu CRAS possuem dupla vinculação, ou seja, vinculam-se ao estado ao atuar em uma política pública e vinculam-se à comunidade de referência do equipamento, uma vez que residem no local.

Essa vinculação foi claramente percebida ao identificar como tais burocratas de rua encontra-se mais sensíveis diante das vulnerabilidades e necessidades apresentadas pelas famílias assistidas pelo CRAS. Percebeu-se que a relação deles com os usuários no cotidiano do território opera de maneira favorável aos usuários dos serviços do CRAS. O argumento de duplo pertencimento dos BNR é um fator de destaque, onde, para que eles implementam as ações e se tornam de fato, um elo ou uma ponte entre os usuários e o poder público (NOGUEIRA, 2002).

Com relação à realização de capacitação antes de ingressar no cargo, nenhuma delas tiveram além da formação acadêmica na graduação, contudo não voltada para os trabalhos específicos do CRAS. Uma das participantes da pesquisa, antes de entrar no CRAS, fazia parte do Conselho Municipal de Assistência Social e teve a oportunidade de participar das reuniões da União Regional dos Conselhos Municipais de Assistência Social (URCMA) na época em que estavam sendo criados os CRAS, o que contribuiu para a sua formação antes de iniciar o trabalho.

Contudo, todas ressaltaram que antes de entrar para o CRAS não tiveram capacitação, mas durante a permanência no cargo sim. Capacitações estas em forma de cursos presenciais e online, reuniões, outros sobre assuntos diversos.

4.2 Fatores pessoais que influenciam os comportamentos dos burocratas de nível de rua do CRAS

Considera-se que tanto os fatores pessoais, quanto os institucionais e aqueles relacionais podem influenciar o burocrata de nível de rua a agir. Contudo, é importante ressaltar que nenhum desses fatores isolados são suficientes para explicar como agem os burocratas, mas podem influenciar o comportamento e desempenho do seu papel estratégico na implementação de Políticas Públicas (PP) (LIPSKY, 2010, tradução nossa).

Os fatores pessoais são aqueles que influenciam a ação desses burocratas, mas que vem de dentro deles, dos seus princípios, valores e crenças. Foram identificados através das falas os seguintes fatores: identificação com a profissão, necessidade e religião.

Foi possível perceber que alguns participantes iniciaram e permanecem seus trabalhos no CRAS por identificação com a profissão, outros por necessidade e outros por se sentirem motivados através da sua crença/religião.

No que tange à categoria identificação com a profissão, alguns trechos podem ser apresentados para corroborar:

É o setor que mais me identifiquei depois de formada. Eu fiz o estágio no CRAS e gostei (PP2, 2019).

Eu amo, adoro isso aqui. Eu gosto demais daqui, sabe porque, eu gosto de gente. Me faz mais feliz o dia que atendo muito mais gente do que lido com papel (PP5, 2019).

Eu me identifico muito com esse trabalho porque eu vejo que os usuários que a gente trabalha não tem compreensão dos direitos dele, o que que a política pública está posta para eles, e aí essa função *pra* gente é um desafio, levar esse conhecimento aos usuários os direitos dele (PP4, 2019).

Já no que tange à categoria necessidade, tem-se o trecho a seguir:

Na verdade, a princípio não foi uma motivação, foi uma necessidade. Eu venho de uma história que eu trabalhava fora de Viçosa, na área da saúde, e precisei voltar por questões familiares. E aí fiquei desempregada e fiz o processo seletivo. Fui aprovada e desde então estou aqui. Hoje a minha motivação nada mais é do que entender a necessidade de público, porque eu tive problemas familiares né, que eu precisava do atendimento do serviço público e a gente precisava correr atrás, eu estive na pele de quem precisa do atendimento (PP1, 2019).

Ainda foi possível observar que a religião também é um fator motivacional neste quesito:

Eu completo para você que o Estado é laico, mas eu tenho um princípio religioso cristão muito forte e esse ano a Campanha da Fraternidade é sobre políticas públicas né? Então é uma oportunidade que a gente tem de tornar essas políticas públicas mais claras, mais disponíveis né, para que o cidadão conheça a política e faça uso dela como política pública de direito (PP1, 2019).

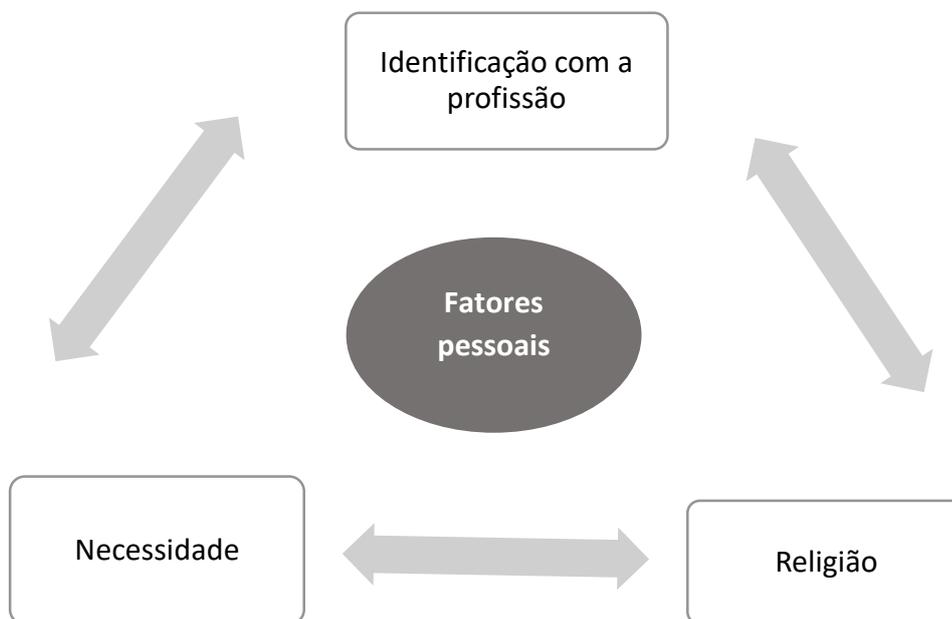
[...] a Campanha da Fraternidade traz sobre políticas públicas, a gente tá tentando junto né, com outros atores, com outros parceiros clarear isso. [...] Por exemplo, nós estamos indo na igreja conversar com a Pastoral da Família, sempre tentando, nós vamos na entidade que pratica, que é parceira do serviço né, da política de assistência social, também conversando com as famílias. É uma forma da gente fazer com que o CRAS evolua (PP2, 2019).

Lotta e Marques (2019) também conseguiram perceber a interação desses BNR com a religião ao estudar os burocratas envolvidos em um programa brasileiro de atenção primária à saúde implementados pelos agentes comunitários de saúde (ACS). Ao estudar os estilos discursivos, permitiu-os saber como eles materializam a interação e a maneira como eles situam as informações em contexto relacionais específicos. E permitiu-os concluir como a religião é um fator que influencia o comportamento dos BNR.

Neste estudo, foi também observado a citação de termos religiosos sendo uma referência que cria uma conexão específica, que também pode ser uma referência para a comunidade local. Exemplo: um usuário disse no final do atendimento: “Santa Rita ai de olhar por nós.” Este usuário se referia a padroeira do município que auxiliaria no momento que a família passava. Além disso, em diversos atendimentos, haviam assistentes sociais que se despediam do usuário dizendo: “vai com Deus”, “fica com Deus”, ou então diziam em outros momentos: “Deus vai ajudar que vai dar certo”.

Nesta pesquisa, a religião foi entendida não só como um fator que motivou o funcionário público a estar naquela posição, mas também que faz parte da sua comunicação, influenciando os seus comportamentos na estrutura burocrática e atingindo assim os usuários e colegas de trabalho.

Figura 7 – Fatores pessoais identificados nos burocratas de nível de rua do CRAS



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

4.3 Fatores institucionais que influenciam os comportamentos dos burocratas de nível de rua do CRAS

Analisar o comportamento do burocrata de nível de rua sem considerar aspectos institucionais em que se desenvolve a política e a sua implementação, seria ignorar os resultados de alguns estudos que revelam que existem relações importantes entre as variáveis institucionais e o comportamento do implementador (FERREIRA, MEDEIROS, 2016).

Um dos fatores institucionais ressaltado por todos os participantes da pesquisa no momento da entrevista e em momentos da observação foi sobre a rotatividade dos profissionais. Nos trechos abaixo é possível identificar:

[...] e nesse momento nós não temos um psicólogo, é um profissional que faz parte da equipe, que é uma exigência do serviço, é uma proposta do Governo, mas por uma questão de concurso, a gente tá aguardando o resultado dele, aí encerrou-se o tempo de contrato da psicóloga que tava aqui, e aí nós estamos aguardando o resultado (PP1, 2019).

Estou sem psicólogo e sem um assistente social. Está pra vir uma assistente social pra mim, mas deu um problema aí no momento da contratação, espero que ele chegue logo (PP5, 2019).

Nós estamos aqui por exemplo, no CRAS a equipe mínima pede um psicólogo, nós estamos sem psicólogo. Orientador social nós ficamos um tempo sem ele, agora veio um para trabalhar com a gente, eu estava trabalhando como assistente social e como orientadora social também. E aí agora ela vindo eu volto para o meu cargo específico. Então assim, é sempre um trabalho faltando profissional, faltando recurso para estar trabalhando e isso dificulta bem o trabalho da gente (PP4, 2019).

[...] os carros foram licitados, mas não tem motorista. E aí uma empresa que ganhou. Foi uma empresa, se não me engano de Cataguases, que os caras chegaram, eles chegaram com um problema. Então tá nesse meio de gestão de que a gente tem um retorno, mas a gente ainda não pode usar, não. A gente não sabe para quando começa. Aí entre uma visita emergencial ou outra a gente faz uma requisição de um carro, tenta disputar ali um carro *pra* ver se a gente corre. Quando é um território mais próximo aqui a gente acaba indo a pé mesmo, mas tem territórios mais distantes que a gente não consegue ir. Então o que a gente tenta é ver se consegue algum carro extra na Prefeitura *pra* poder estar fazendo (PP5, 2019).

[...] estou mais desfalcada do que tudo. Eu coordenadora, PP6 atende na recepção, tem funcionários que exercem outras profissões na prefeitura e vieram trabalhar no CRAS. Tem duas que é auxiliar de serviços gerais, uma atende na recepção e outra atende como orientadora social. Outro que trabalha na recepção que é assistente administrativo, que se encontra de férias prêmio. Eu tenho a PP7, que era assessora dos Conselhos Municipais de Assistência social mas faz trabalho também de orientadora social (PP5, 2019).

É possível perceber que a rotatividade de profissionais no ambiente dos dois CRAS em análise é algo que impacta no trabalho de todos os burocratas, e, conseqüentemente, os usuários das políticas implementadas naquele local. Destaca-se para a ausência de carro e motorista o que impossibilitou as visitas domiciliares durante todo o período da coleta de dados.

Rodrigues (2016), ao compreender o modo como os BNR se inserem, atuam e influenciam o processo de implementação da Política Habitacional do estado de Minas Gerais, concluiu que a rotatividade foi um fator que impactava na implementação da política e que acontecia frequentemente. Ou seja, mesmo ao mudar a política e os atores, o problema público permanece.

Um argumento trazido por Lipsky (2010) é que os burocratas se organizam a partir das condições que são impostas, e a partir disso delimitam as prioridades e estratégias de intervenção que nem sempre equivalem às mais efetivas.

Um outro ponto destacado foi com relação aos recursos destinados ao CRAS e a falta de respaldo dos órgãos. No que tange aos recursos, o aspecto

mencionado foi referente à falta dele e como isso atrapalha negativamente o trabalho desenvolvido.

É uma política pública boa *né*, que a gente vê que ela veio para trazer esse suporte a essas famílias que estão em vulnerabilidade, mas que a gente percebe que falta mais investimento nessa área, que o trabalho possa fluir de uma forma melhor. Os recursos vêm, mas assim, são poucos. Tanto que a gente vai divulgar agora a questão da Conferência Municipal *né*, que vai ter, um dos eixos é justamente por isso, essa redução do valor que vem de recursos para investir nessa área. Então a gente trabalha muitas vezes com essa defasagem de recursos (PP2, 2019).

O CRAS é um equipamento que *tá* na comunidade, faz um diálogo mais próximo com essa população em situação de vulnerabilidade social e a gente percebe que conseguimos atingir territorialmente mais próximo do equipamento, mas precisamos estender esse atendimento às outras áreas, só que encontramos alguns entraves por questões de gestão, de recursos que é muito do momento que o país como um todo está passando, em questão da falta de recurso para implementar algumas políticas públicas (PP1, 2019).

[...] Isso traz um gasto público muito grande *né*, aumentam os problemas públicos e com isso haja dinheiro para poder alimentar qualquer que seja essas políticas sem ter repasse do Estado, da União, *né*. *Tá* acontecendo isso nesse momento. É um momento crítico, já não é de agora, a gente já vê aí desde 2005 que a assistência social vem batido muito nessa questão de se organizar, de ser uma política clara para o usuário, mas ela está sempre perdendo recurso, aonde os governantes tiram recurso é sempre na assistência social. [...] então a gente trabalha muitas vezes com essa defasagem de recursos (PP4, 2019).

Observa-se que os próprios burocratas se sentem desmotivados ao sentir que a assistência social não é uma prioridade da maioria dos governos, tanto para repasse de recursos quanto para gestão. Essa motivação foi percebida tanto devido à falta de atenção que os servidores possuem de seus órgãos superiores quanto da falta de recursos que gera retardo na execução de suas tarefas.

[...] acho que falta um pouco mais com relação a isso. Como falei, a gente não consegue as vezes fazer o mínimo. O que vem de recurso para gente é o que sobra. Então se sobrar 2% é 2%, se sobrar 10% é 10%. Então sobra muito pouco para a gente, apesar da gente ganhar um recurso bom, pois tem outros setores que recebem menos. A gente tem recurso, só que a saúde e a educação detêm mais recursos financeiros que nós. A saúde por exemplo, requer compra de medicamentos, de outras coisas, pagar pessoal e acaba faltando. Para a gente também falta, porque pegamos o resto do resto. Então acho que tem que ter uma visão mais voltada para a assistência social. Pois muitas vezes é na assistência social que a gente descobre os problemas piores. Por exemplo, a gente encaminha para a saúde uma

agressão de violência física, sexual, muitas vezes passa pela gente primeiro, para depois chegar em outros setores. Falam que o CRAS é a casa da família, e realmente, aqui a gente recebe muitas *gentes* de todos os lugares e muitas vezes eles procuram o CRAS primeiro, para depois procurar outros setores. Não sei se é porque eles se sentem mais bem acolhidos, se é porque a gente faz aquela escuta qualificada para saber o que está acontecendo para depois ver para onde irá encaminhar, não sei, mas eu creio que seja isso (PP2, 2019).

[...] Sai um, sai outro, isso atrapalha até a organização das reuniões internas. Estão aí paradas. Por isso que acho que tem coisas que tem que ser efetiva. Por exemplo os funcionários do CRAS. Quando eles saem, eles levam o que aprenderam. Há um gasto com eles (PP5, 2019).

O impacto social da política foi um fator mencionado como influenciador motivacional, como pode ser apresentado no trecho a seguir:

A motivação que eu tenho para trabalhar no CRAS, eu acho que é muito por acreditar nas políticas públicas e o que ela pode transformar na vida das pessoas, trazer melhores condições de vida (PP2, 2019).

Essa motivação, quando percebida, é importante, pois pode influenciar positivamente na atuação dos implementadores (LOTTA; MARQUES, 2019).

O poder discricionário também foi um fator identificado. E em muitos momentos é possível observar que a discricionariedade foi utilizada pelos participantes da pesquisa como sinônimo de autonomia:

[...] se tudo que eu for fazer tenha que pedir autorização, não vai. Se quem tá na direção não tiver autonomia, nada vai pra frente não (PP5, 2019).

[...] acho muito importante a atuação discricionária, porque pensa comigo, o assistente social ele tá posto em várias políticas públicas. Ele tá na saúde, ele tá na assistência, ele tá na educação, ele tá no judiciário. E aí, o que ele faz? Ele faz o mesmo que ele faz lá no judiciário o que ele faz no CRAS? Então é necessário que tenha *né!*? E a gente tem profissional que trabalha em duas políticas públicas, então ele precisa ter discernimento, o quê que eu faço aqui, o quê que eu faço lá? Ele é o elo das duas políticas, mas as políticas têm particularidades, então é preciso que ele se atenha a discricção da sua competência, *né!*? [...] Tem alguns casos que tivemos alguns problemas, pois recebemos ordens de cima que deveríamos fazer determinadas coisas que não era o nosso papel enquanto assistente social. Então reunimos todos os assistentes sociais do CRAS, fizemos um ofício e encaminhamos. Citamos o código de ética, o que é o papel do CRAS, o que é o papel do CREAS e o que nós não podíamos fazer (PP2, 2019).

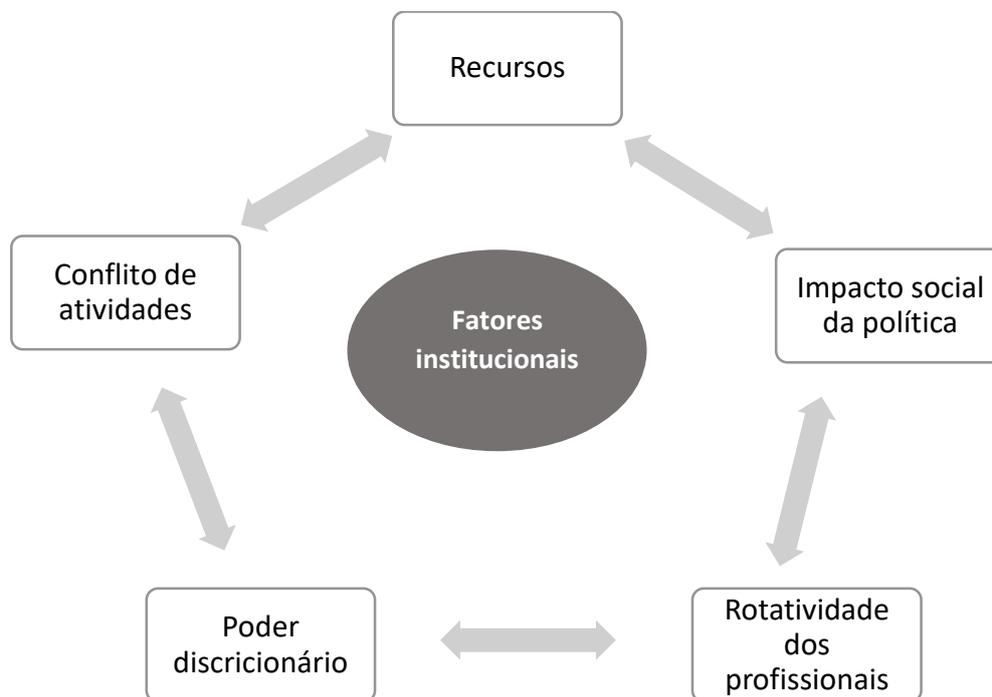
[...] aí nós fizemos isso e na época tivemos grandes problemas com isso, pois o secretário não gostou, mas eu não iria passar por cima do meu código de ética nunca. Vou te dar um exemplo, eu tive uma estagiária, que estava com problemas familiares e problemas de divórcio e nesse meio tempo ela arrumou um namorado e foi embora

para Juiz de Fora, ficou doente e acabou descobrindo que estava em uma gravidez de risco e não podia sair de Juiz de Fora para fazer o estágio. E aí ela me pediu para assinar o estágio. Eu disse que não iria fazer pois fere o código de ética. Isso pode me comprometer e te comprometer mais tarde. E disse para ela pensar em qual profissional ela quer ser. Primeira coisa que faço é usar o código de ética (PP2, 2019).

Um trecho do diário de campo também corrobora essa categoria analítica:

É dia 28 de junho de 2019 aproximadamente nove horas e dez minutos, foi iniciado o primeiro atendimento desse dia. Era uma senhora que havia esquecido da reunião do aluguel social ocorrida dois dias anteriores, contudo a assistente social deu a lista de presença para ela assinar e disse a data da próxima reunião. Não falou nada sobre o que aconteceu na reunião que a beneficiária perdeu. Ou seja, assinou a lista sem ter escutado as orientações dadas na reunião. O burocrata observado seguiu falando, logo após a saída da cidadã, que ela está sempre frequente e por isso tomou essa decisão. Ainda disse que anteriormente eram realizadas várias reuniões para cada tipo de público e beneficiário. Havia reunião para o público de renda mínima, aluguel social e bolsa família (separadamente). Atualmente foi realizado a junção de todos os assuntos em uma só reunião que facilita a presença e organização.

Figura 8 – Fatores institucionais identificados nos burocratas de nível de rua do CRAS



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

Por fim, o conflito de atividades foi mencionado principalmente pelas coordenadoras:

[...] eu percebo o CRAS numa história de evolução, ainda não é um equipamento totalmente conhecido, principalmente pelos atores da rede que faz mal-uso dele, que coloca dentro dele propostas de atendimento que não são papel do CRAS, haja visto a própria Defensoria Pública colocar declaração de hipossuficiência pra CRAS emitir, e a declaração de hipossuficiência ela é auto declarável, não é algo que o assistente declara, né? Então esse é um exemplo de, *pra* mim, de falta de conhecimento, né? A saúde, política de saúde, colocar uma declaração *pra* que haja um atendimento lá na saúde com atendimento de um assistente social do CRAS, é falta de diálogo da rede, falta de conhecimento, então a saúde ela tem que ter o profissional dela *pra* abalzar *né*, as necessidades. [...] Mas há uma falta de conhecimento do ator social que tende a colocar numa função para o CRAS que não função dele, o serviço do CRAS ele é determinado pelos três entes federados, né, mas a União ela dita a política; o Estado ele acompanha, ele subsidia, na questão de treinamento, na questão financeira, na questão de se a gente tá cumprindo o que se propõe a política, *né*, e o que a gente vê é uma ausência desses atores na atuação dos burocratas, *né*? Porque somos nós que estamos aqui na ponta, e aí a gente percebe que há uma distância de quem dita a política e quem executa (PP1, 2019).

Segundo Nogueira (1998), diversas áreas da administração pública ficam submetidas a discricionariedade de condições circunstanciais, à inércia da

burocracia e às pressões locais e corporativas. Existe ainda, de acordo com o autor, grande dispersão de esforços autônomos, contando com perspectivas cristalizadas e ações voltadas a um mesmo público alvo, mas com critérios diferentes e algumas vezes contraditórios.

As organizações responsáveis pelas políticas sociais, muitas vezes possuem insuficiência de recursos humanos, dificuldades técnicas e metodológicas, definições ambíguas sobre os usuários da política pública e modalidade de trabalho, bem como desarticulação interna e insuficiência de instrumentos capazes de vincular o planejamento, a implementação, o monitoramento e a avaliação das atividades envolvidas na política pública (SILVA, 2017).

Além do que foi coletado através da entrevista, observou dificuldade dos participantes da pesquisa no que tange aos instrumentos de trabalho. Alguns atendimentos foram obrigados a serem adiados ou atrasados devido a lentidão do computador e da internet. Em determinados momentos o assistente social conseguia contornar a situação e realizar o atendimento de forma manual. Mas até que isso ocorria, todos já tinham esperado por alguns minutos. Ficou evidente a precariedade de instrumentos basilares para a execução do serviço.

No período da observação, como os dois CRAS estavam sem carro para realização das visitas domiciliares, os burocratas estavam aproveitando o tempo para alimentar os sistemas operacionais. Muitas vezes não conseguem alimentar o sistema no momento do atendimento, então fazem manualmente e posteriormente lançam no sistema. Essa tarefa acaba tendo serviço dobrado, devido à lentidão das máquinas e da rede de internet. Outro fator observado é que muitas vezes os usuários vão até o CRAS em horário de serviço ou almoço, ou seja, precisam de um atendimento rápido.

Um diferencial quanto à organização e rotina do trabalho equivale às reuniões mensais com os beneficiários de programas de transferência de renda, onde conversam e passam informações importantes no sentido de capacitar essas famílias para o seu desenvolvimento pessoal e profissional. Outro diferencial são reuniões periódicas para a terceira idade usuária do CRAS, onde servem um lanche da tarde – geralmente fazem um bolo no próprio CRAS – e oferecem oficinas sobre diversos temas para o público idoso. É um outro momento de descontração e capacitação. O diferencial é que não é um programa

estipulado pelo governo, são ações realizadas pelos dois CRAS de Viçosa por sentirem necessidade de realizarem esse tipo de atividade para esse público.

Um fator observado é que os usuários gostam dessas atividades e participam. Os usuários têm o costume de ir até o CRAS e comunicar quando não podem comparecer e lamentar por isso. Alguns pedem informações sobre o que foi discutido e demonstram o interesse naquele momento.

4.3 Fatores relacionais que influenciam os comportamentos dos burocratas de nível de rua do CRAS

Os fatores relacionais também foram identificados nesta pesquisa como influenciadores das ações dos burocratas de nível de rua. Dentre eles, foi possível identificar fatores relacionais com o público da política, com os colegas de trabalho, ou seja, com a equipe e com os órgãos gestores. Os trechos a seguir corroboram a identificação com o público da política:

[...] eu vejo que os usuários que a gente trabalha não tem a compreensão dos direitos dele, o que a política pública está posta *pra* eles, e aí essa função é pra gente um desafio, levar esse conhecimento aos usuários os direitos deles (PP4, 2019).

[...] me motiva trabalhar aqui por acreditar nas políticas públicas e no que ela pode transformar na vida das pessoas (PP2, 2019).

[...] eu me vejo como uma interlocutora entre o usuário e a política, como se tivesse que fazer o papel de canal que muitas vezes não têm clareza ou falta de percepção. O meu papel é de deixar mais claro que eles são cidadãos que têm alguns direitos e de ajudá-los a ter essa percepção de que eles têm direitos e que podem ser mais protagonistas, podem ter acesso a algumas políticas, ou ter mais clareza também. Me vejo nessa interface de diálogo (PP3, 2019).

[...] é uma função que a gente tem de levar a política pública a quem precisa. Porque eles estão no seu canto, eles estão desconhecendo essa política e a função nossa é essa. Eu preciso levar a política até eles (PP1, 2019).

Uma observação que

Os trechos a seguir corroboram a identificação com a equipe:

Nós somos um papel de coordenadora, a equipe toda, porque o coordenador sozinho não faz nada. Ninguém trabalha sozinho, *equipe* não existe. Então não é só o meu papel que é importante. O meu é importante, mas o da assistente social é importante, o da psicóloga é importante, o da recepção é importante. É um conjunto (PP5, 2019).

[...] temos uma liberdade nas tomadas de decisões, mas que é compartilhada. Porque a gente com o trabalho em equipe, a gente ao tomar uma decisão a gente tem que estar sentando, conversando a respeito de cada família, qual caminho a gente vai, o que a gente vai trabalhar, onde e que forma, tudo isso a gente em uma equipe e discute isso (PP4, 2019).

Os trechos a seguir corroboram a identificação com os órgãos gestores:

[...] o que a gente vê é uma ausência desses atores [...]. Porque somos nós que estamos aqui na ponta, e aí a gente percebe que há uma distância de quem dita a política e quem executa (PP1, 2019).

É aquela coisa, um departamento dependendo do outro. Uma secretaria depender da outra. E dentro da própria secretaria de assistência social também tem isso, tem os departamentos. Então por exemplo, eu preciso de uma coisa, mas quem faz o pedido de compra é a outra, aí ela manda para outro setor que depende de outro setor. Não é igual na casa da gente que você vai ali na esquina e volta com o negócio *pra* casa. Isso às vezes atrasa o nosso serviço (PP5, 2019).

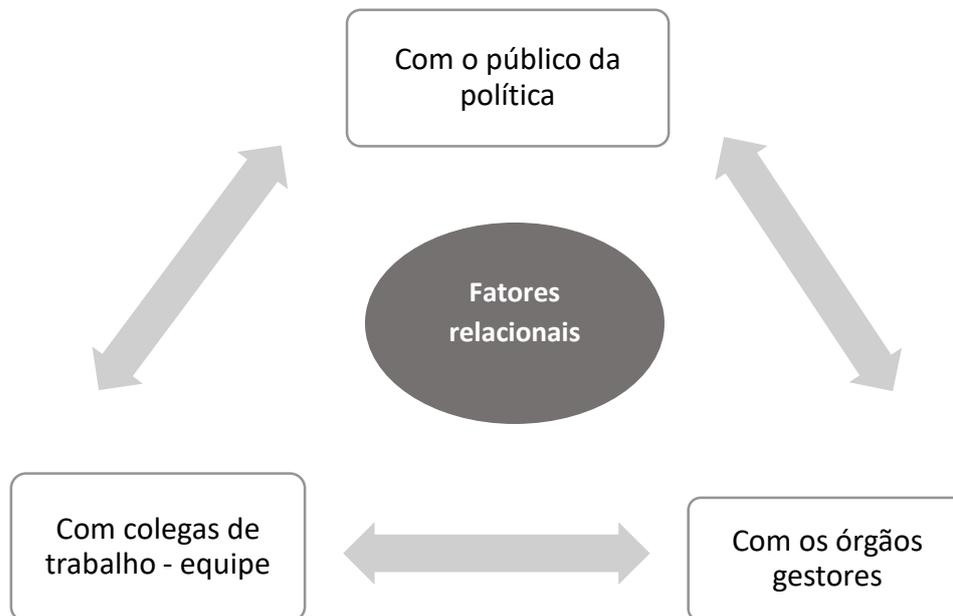
A nível municipal tem uma questão de gestão um pouco diferenciada, mas tenho sentido que está cada vez mais sucateado, que a assistência não tem uma rubrica tão orçamentada como na educação e na saúde, então fica bem deixada de lado. A nível municipal é uma política muito trabalhada em períodos eleitorais, um viés bem assistencialista com a questão de votos, nesse sentido. Eu não sei se por uma falta de clareza das gestões do que é essa política da assistência social e do que é o assistencialismo, da "caridade". Não é prioritário nos programas de governo como um todo, é mais como uma gestão assistencialista de cumprir, de suprir algumas necessidades ou até mesmo em troca de voto. Não que não aconteça isso em outros setores, mas sinto isso mais na assistência do que na saúde (PP3, 2019).

[...] A assistência é uma política pública de direito, e que a gente tá percebendo que o próprio Estado tá criando uma demanda pra um equipamento que ele tem coparticipação. Então o CRAS hoje, a assistência social, ela gasta um tempo no telefone, no 185, *pra* poder agendar uma perícia *pra* um idoso, INSS, ou *pra* um deficiente. [...] Então a pasta hoje que o CRAS pertence é a mesma pasta da Previdência Social, a mesma do INSS, e tá vendo o choque aí né, a gente tá prestando serviços que eram prestados pela unidade do INSS, da Previdência, nós estamos fazendo parte desse serviço. Isso significa que o Governo tá desmoronando e não tá privilegiando a política de assistência. Tô falando isso do Governo Federal, sem preocupar com questão partidária. [...] Nós estamos em ano de conferência municipal de assistência social, e não só os governos, o conselho nacional, não priorizou as conferências, né, não ditou as normas da conferência, e o Estado de Minas Gerais está correndo atrás de fazer esta conferência, mas muito com a participação da sociedade civil. Então o que se percebe é que os governos entraram com a dificuldade de tomar posse de todo o serviço que tá posto para o nível deles, e não priorizaram isso, não é uma prioridade. Não tô criticando, talvez tenha outras prioridades maiores, mas isso é de grande relevância, de grande importância, porque se você for avaliar quais são os programas públicos que a gente tem nos municípios hoje, eles estão resolvidos? Se tivesse, a gente não precisava existir, mas eles não estão. E, pelo contrário, estamos criando outros programas

públicos. E muita das vezes isso tá estourando lá no município que é o burocrata de nível de rua, que atende presencialmente o usuário. Então muita das vezes, o município não consegue subsidiar a política como um todo, e não consegue resolver as demandas das famílias, das pessoas, né, dos indivíduos. Com isso a gente tá percebendo que o Estado e a União não tá resolvendo o seu papel. O município de Viçosa tem repasse de recurso que não foi feito durante o ano de 2018, foi combinado pelo Governo Estadual de repassar aos poucos esse recurso, mas nem sempre ele é repassado, e isso vai comprometendo totalmente a política. Não é uma questão somente desse governo, por isso que eu digo que não é partidário, não é um problema só desse governo, é um problema que já vem ao longo dos anos, né, um país que a corrupção é muito grande, e que a gente percebe que não há comprometimento do Legislativo com a comunidade, porque a gente elege para que eles façam política pública, para o povo, mas eu vejo um Legislativo que é *pra si mesmo*. É quase em todos os níveis, não tô falando nem do municipal, [...] a gente tá vendo um desmonte aí do País, um desmonte das políticas públicas, a educação tá jogada às traças... um país que é educado não tem vários problemas que nós temos, né... Então eu não vejo o Estado assumindo seu papel (PP1, 2019).

A dinâmica dessas relações dos BNR para com diversos atores é um dos aspectos da implementação que pode impactar no serviço prestado. Lotta e Marques (2019) identificaram que é comum os burocratas de rua utilizarem termos e procedimentos específicos de acordo com a sua área de atendimento. Utilizam também a ativação de relações locais para ativar o entendimento do usuário do serviço sobre os procedimentos e informações que estão transmitindo. Geralmente é feita uma referência que cria uma conexão específica que é relevante para a comunicação, como referência à família, à religião, ou conhecimento local ou técnico. Por exemplo: um assistente atendendo um senhor: “o que o advogado fez com o senhor é o mesmo que ele fez com fulano, o senhor não pode deixar pois isso é direito seu [...]”. Quando isso ocorre, o BNR está mobilizando uma referência passando para o usuário a sensação de que ele não está sozinho nessa situação.

Figura 9 – Fatores relacionais identificados nos burocratas de nível de rua do CRAS



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa, 2019.

Siciliano (2017) ressalta que a composição das redes influencia o desempenho dos burocratas. Assim, as ações dos BNR não são respostas independentes a dilemas individuais, mas são moldadas pelas configurações relacionais que as incorporam.

No que tange a administração pública, a comunicação com os órgãos gestores é um ponto que requer atenção. Há uma lacuna entre os burocratas que estão na ponta implementando a política e aqueles que estão na interface entre os formuladores e implementadores. Nas falas e nas atividades cotidianas observadas, foi possível identificar insatisfação com os órgãos gestores no que tange divergências de prioridades e falta de centralidade da política de assistência social.

4.4 Nuvem de palavras

Com a finalidade de visualizar as palavras mais frequentes das entrevistas foi realizado no software IRaMuTeQ a frequência das palavras mais recorrentes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo permitiu identificar e compreender os fatores que influenciam os comportamentos dos burocratas de nível de rua envolvidos no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS do município de Viçosa.

Observou-se que o processo de implementação é regido por uma série de ações realizadas pelos burocratas de nível de rua que são influenciados por outros diversos fatores. Esses fatores que rodeiam os burocratas de nível de rua são muitos.

Ao retomar o problema de pesquisa deste trabalho, que é: quais os fatores que influenciam os comportamentos dos burocratas de nível de rua envolvidos nos CRAS de Viçosa, observou que as categorias teóricas trazidas por Ferreira e Medeiros (2016) foram parcialmente diferentes das identificadas.

Através das análises produzidas neste estudo foi possível constatar que os fatores influenciadores dos BNR do CRAS de Viçosa são: fatores pessoais, institucionais e relacionais. Dentre os fatores pessoais foi verificada a identificação com a profissão, a religião e a necessidade. Dentre os fatores institucionais se destacam os recursos escassos, o impacto social da política, a rotatividade dos profissionais, o poder discricionário e o conflito de atividades. E como fatores relacionais foi observado a relação com o público da política, com os órgãos gestores e com os colegas de trabalho. Destaca-se que neste trabalho, também foi possível identificar que esses fatores não agem de maneira isolada, mas possuem ação conjunta. Ou seja, não é apenas um fator que irá influenciar o comportamento de um burocrata, mas pode ser mais de um ou vários.

O que se pode concluir é que os fatores condicionantes podem variar de acordo com o ambiente que o ator está inserido, área de atuação, pessoas de convívio, fazendo com que outros trabalhos que estudam comportamento dos burocratas encontrem fatores diferentes, mas que são correlacionados.

Quanto a organização da rotina de trabalho, foram identificados fatores similares nos dois CRAS em questão, destacando a realização de reunião de equipe, mas que estão com menos rigidez de frequência devido a alta rotatividade dos servidores, que ocorre em ambos os CRAS; atendimento de demandas espontâneas, em que geralmente são realizados pelos assistentes

sociais, mas todos os burocratas de rua ficam disponíveis para atendimento quando necessário.

Algumas categorias chamam a atenção no que tange à administração pública, são elas: recursos escassos, que foram identificadas em algumas falas principalmente na falta de veículo para visitas domiciliares e rotatividade dos profissionais e a falta deles. Fator este que preocupa e que pode ser modificado em busca de uma implementação de política pública de assistência social de maior qualidade para todos.

Ambos os CRAS no período da pesquisa operavam com corpo burocrático abaixo do que é exigido pela normalização. Foi unânime os relatos da equipe quanto a insuficiência de recursos e a rotatividade dos profissionais. Esses pontos são fundamentais para a efetivação do acompanhamento social de famílias. De acordo com os próprios burocratas, tal situação acarreta em prejuízos quanto ao acompanhamento de famílias, visto que muitos usuários não conseguem se deslocar até o CRAS por motivos diversos, como pessoas com deficiência, idosos, mas aguardam e/ou necessitam da sua visita.

Além da limitação de recursos para a realização do trabalho, - a exemplo: a falta do carro; a falta de servidores; material precário, como computadores e internet – o que mais foi observado como fator alto incômodo foi o número reduzido de burocratas, sendo que ambos os CRAS estavam operando durante toda a elaboração desta pesquisa com um número reduzido ao que é exigido pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS).

Contudo, a percepção do sucateamento já vem ocorrendo por órgãos públicos locais, pois já foi assunto na 12ª Conferência Municipal de Assistência Social do município de Viçosa que teve como tema “Assistência Social: direito do povo, com financiamento público e participação social”. Entretanto, há um caminho longo pela frente. Para que esse cenário de descaso político com a assistência social seja revertido, todos os atores, programas e políticas devem caminhar juntos em prol de um mesmo objetivo: o desenvolvimento social.

Em linhas gerais, foi possível notar que as ações dos burocratas de nível de rua estão subsidiadas não somente aos fatores dispostos acima, mas também às normas, regras e equipamento local que impactam diretamente na forma de

atuação dos BNR, uma vez que organizam suas atividades a partir das condições que lhes são impostas.

REFERÊNCIAS

AMARO, S. **Política Social, Assistência Social e cidadania**: novos tempos, novas críticas. 1 ed. São Paulo: Paco Editorial, 2015.

BARDACH, E. **The Implementation Game**: what happens after a Bill becomes a Law. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology, 1977.

BRASIL. **Ministério da cidadania**. Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. 2015. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/unidades-de-atendimento/cras>. Acesso em: 18 jan. 2019.

BRASIL. **Secretaria Especial Do Desenvolvimento Social**. Censo Suas 2016 aponta aumento no número de Cras no país. 2017. Disponível em: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2017/abril/censo-suas-2016-aponta-aumento-no-numero-de-cras-no-pais>. Acesso em: 25 jan. 2019.

BRODKIN, E. Z. Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, presente and future. **Public Administration Review**, v. 72, p. 940-949, nov/dez, 2012

BURITI, E. P. da S. A Política de Assistência Social em tempos contemporâneos: breve análise do SUAS na conjuntura brasileira. **Revista Interface**. Natal, v. 14, n. 2, jul./dez. 2017.

CAVALCANTI, S.; LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. In: PIRES, R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. de. (Orgs.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3247/1/livro_Burocracia%20e%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20no%20Brasil%20-%20interse%C3%A7%C3%B5es%20anal%C3%ADticas.pdf. Acesso em: 05 dez. 2018.

DYE, T. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1972.

ELISS, K. et al.; Needs Assessment, Street-level bureaucracy and the new community care. **Social Policy & Administration**, v. 33, n. 3, p. 262-280, set. 2011.

EVANS, T. Professionals, Managers and discretion: critiquing street-level bureaucracy, **British Journal of Social Work**, v. 41, p. 368-386, jun. 2011.

FERREIRA, V. R. S.; MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cad. EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, 2015.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy**. Londres: Sage Publications, 2002.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública seus ciclos e subsistemas**: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HUPE, P.; HILL, M. Street-level bureaucracy and public accountability. **Public Administration**, v. 85, n. 2, p. 279-299, 2007.

KEULEMANS, S.; WALLE, S. V. de. Understanding street-level bureaucrats attitude towards clientes: Towards a measurement instrument. **Public Policy and Administration**, v. 35, n. 1, p. 84-113, jan/2020.

LAVILLE, C.; DIONNE, J.. **A construção do saber**: manual de metodologia de pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999. p. 17-31.

LIMA, M. L. O. F.; MEDEIROS, J. J. Empreendedores de políticas públicas na implementação de programas governamentais. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, ano 46, v. 5, p. 1251-1270, set/out. 2012.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service. 30th anniversary expanded edition. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOTTA, G. S. **Implementação de Políticas Públicas**: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. 2010. 295 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LOTTA, G. S.; MARQUES, E. C. How social networks affect policy implementation: na analysis of street-level bureaucrats performance regarding a health policy. **Soc Policy Admin**, v. 1, n. 16, p. 1-16, ago. 2019.

MAJONE, G. & WILDAVSKY, A. **Implementation as Evolution**. In: PRESSMAN, J. L. & WILDAVSKY, A. (eds.). **Implementation**. 3a ed. Berkeley: University of California, 1984.

MARIETTO, M. Observação Participante e Não Participante: Contextualização Teórica e Sugestão de Roteiro para Aplicação dos Métodos. **Iberoamerican Journal of Strategic Management (IJSM)**, v. 17, n. 4, p. 5-18, out/dez. 2018. Disponível em: <http://revistaiberoamericana.org/ojs/index.php/ibero/article/view/2717>. Acesso em: 10 mai 2019.

MAY, P. J.; WINTER, S. C. Politicians, managers, and street-level bureaucrats: influences on policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 19, n. 3, p. 453-76, 2007

MEIER, K. J.; O'TOOLE, L. J. **Bureaucracy in a democratic state**: a governance perspective. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006.

MOLLER, M. O.; STENSOTA, H. O. Welfare State Regimes and Caseworkers Problem Explanation. **Administration & Society**, vol. 51 n. 1, p. 1425-1454, 2019.

NAJAN, A. **Learnin from the Literature on Policy Implementation: A Synthesis Perspective**. Luxwnburg: Inertnational Institute for Applied Systems Analysis – IIASA. 1995.

NOGUEIRA, R. O trabalho do agente comunitário de saúde: entre a dimensão técnica “universalista” e a dimensão social “comunitarista”. **Interface-Comunic, saúde, educ**, v. 6, n. 10, p. 75-94, fev.2002.

OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**, ano 46, v. 6, p. 1551-1573, nov./dez.2012.

OLIVEIRA, B. A implementação do Programa Bolsa Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 4, p. 517-544, out./dez. 2014.

PEDONE, L. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP, 1986.

PIRES, R. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. **Dados**, v. 52, n. 3, p. 735-769, 2009.

PRESSMAN, J; WILDAVSKY, A. **Implementation**. University of California Press, Berkeley, 1973.

REISMAN, L.; TONI, J. de. A formação do Estado Brasileiro e o Impacto sobre as Políticas Públicas. In: MENDES, G.; PAIVA, P. **Políticas Públicas no Brasil**: uma abordagem institucional. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2017. Cáp. 1, p. 13-32.

RODRIGUES, L. P. D. **Análise de Políticas Públicas**: a influência dos Street-Level Bureaucrats (Burocratas de Nível de Rua) no Processo de implementação da Política Habitacional do Estado de Minas Gerais. 2016. 141 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Departamento de Administração e Contabilidade, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2016.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SÈROUSSI, R. **Introdução ao Direito Inglês e Norte-Americano**. São Paulo: Ed. Landy, 2001.

SILVA, E. G. **Desempenho Institucional:** a política de qualificação dos docentes da UESB. 2009. 134 f. Dissertação (Mestrado) – UNEB / Departamento de Ciências Humanas, Salvador.

STAKE, R. E. **The art of case study research.** Thousand Oaks, CA.: Sage, 1995.

VIANA, A. L. Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, 30 (2), 1996, p. 5-43.

ZWICK, E.; TEIXEIRA, M. P. D. R.; PEREIRA, J. R.; BOAS, A. A. V. Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 10, n. 2, p. 248-301, 2012.

ARTIGO 2 – A DISCRICIONARIEDADE DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA DO CRAS

RESUMO

Neste artigo visa-se analisar como os BNR do CRAS de Viçosa/MG desempenham o seu poder de discricionariedade. A discussão teórica baseia-se nas perspectivas de implementação de políticas públicas e na teoria que rege sobre a discricionariedade dos burocratas de nível de rua. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, cujos dados foram obtidos por meio de entrevistas e observação participante e posteriormente submetidos à análise de conteúdo categorial identificando o espaço disponível para ação dos BNR; as razões porque a discricionariedade deles existe e como exercem a discricionariedade. Os resultados revelam que existe um espaço disponível para a ação dos BNR, desde que cada ator respeite o seu código de ética e as normas que rodeiam suas ações. Eles têm espaço para decidir sobre qual abordagem deve ser realizada com cada família de acordo com as necessidades apresentadas; sobre as famílias que necessitam de mais acompanhamento ou menos; qual momento que devem intervir ou não durante o acompanhamento familiar; quando devem responder alguma ordem. Muitas vezes a sua discricionariedade é realizada em equipes. Observou-se também que em muitos momentos os BNR recorrem aos superiores para informar ou explicar o que está sendo feito, no sentido de deixar os processos mais claros. No que tange a razão da existência da discricionariedade, entende-se que sem ela, a prestação do serviço público se tornaria mais lenta. A burocracia da linha de frente precisa de espaço para agir com discrição. Quando isso acontece, pode contribuir para o desenvolvimento pessoal e profissional dos beneficiários da política de assistência social. Reforçando o que foi apresentado por Lotta e Santiago (2018), destaca a importância da interpretação do BNR, o seu entendimento sobre as regras e suas escolhas. Conclui-se que o que acontece com o exercício profissional dos burocratas de nível de rua do CRAS é que possuem discricionariedade, mas de forma relativa, pois não possuem todos os meios para conduzir seu exercício profissional de forma totalmente autônoma. É importante que os gestores públicos incentivem a discricionariedade desses atores como algo que pode ser melhor trabalhado a partir da regulamentação existente. A falta de recursos materiais, humanos e financeiros permite que o trabalho acabe sendo desconstruído pela saída de servidores, a permanência do clientelismo e problemas para os burocratas que ali atuam e os usuários dos programas. É preciso que os gestores públicos assumam sua responsabilidade com a assistência social. Dessa forma, problemas como a falta de recurso não serão um empecilho para a execução do trabalho como são hoje.

Palavras-chave: Discricionariedade. CRAS. Burocracia de nível de rua. Implementação.

ARTICLE 2 - THE DISCRETION OF THE CRAS STREET LEVEL BUROCRATES

ABSTRACT

This article aims to analyze how the CRN of Viçosa/MG BNRs exercise their discretionary power. The theoretical discussion is based on the prospects for implementing public policies and on the theory that governs the discretion of street-level bureaucrats. It is a qualitative research, whose data were obtained through interviews and participant observation and later submitted to the analysis of categorical content identifying the space available for action by the BNR; the reasons why their discretion exists and how they exercise discretion. The results reveal that there is a space available for the BNR's action, as long as each actor respects his code of ethics and the rules that surround his actions. They have space to decide which approach should be taken with each family according to the needs presented; about families that need more or less follow-up; when to intervene during family follow-up; when they must answer an order. Often their discretion is carried out in teams. It was also observed that in many moments the BNR turn to superiors to inform or explain what is being done, in order to make the processes clearer. Regarding the reason for the existence of discretion, it is understood that without it, the provision of public service would become slower. Frontline bureaucracy needs space to act with discretion. When this happens, it can contribute to the personal and professional development of the beneficiaries of the social assistance policy. Reinforcing what was presented by Lotta and Santiago (2018), highlights the importance of interpreting the BNR, its understanding of the rules and its choices. We conclude that what happens with the professional practice of CRAS street-level bureaucrats is that they have discretion, but in a relative way, as they do not have all the means to conduct their professional practice in a completely autonomous manner. It is important that public managers encourage the discretion of these actors as something that can be better worked out based on the existing regulations. The lack of material, human and financial resources allows the work to end up being relaxed by the departure of servers, the permanence of clientelism and problems for the bureaucrats who work there and the users of the programs. Public managers must assume their responsibility for social assistance. Thus, problems such as lack of resources will not be an obstacle to the execution of work as they are today.

Keywords: Discretionary. CRAS. Street-level bureaucracy. Implementation.

1 INTRODUÇÃO

A discussão sobre a discricionariedade dos burocratas de nível de rua (BNR) tem ganhado espaço no contexto brasileiro. A dimensão do papel das instituições e dos atores no que tange as análises de políticas públicas em suas diversas dimensões está cada vez mais reconhecida, elementos estes que fizeram com que os BNR se tornassem um ator-chave para a compreensão dos rumos das decisões e suas consequências em termos de resultados das políticas públicas (LOTTA; SANTIAGO, 2018). Um dos fatores preponderantes que emergem na implementação de políticas públicas é a discricionariedade. É neste sentido, que a literatura de análise de políticas públicas tem indicado como elemento importante para a compreensão dos resultados das políticas públicas o BNR (LIPSKY, 2010; LOTTA, 2010; PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973).

Com novas formas de se pensar a atuação da burocracia e os múltiplos papéis que ela assume para a análise de políticas públicas, o conceito de discricionariedade ganha centralidade. A base para realização dessa análise versa sobre o grau de autonomia dos burocratas e como eles a utilizam (LOTTA; SANTIAGO, 2018).

É neste campo de estudos que circunscreve a temática desse artigo. Focaliza a discricionariedade dos BNR e como ela pode influenciar a prestação do serviço. Ancora-se no referencial teórico de implementação de políticas públicas e de burocratas de nível de rua, em especial na ação discricionária. Toma como referente empírico os Centros de Referência de Assistência Social do Município de Viçosa/MG.

Com o intuito de contribuir para os estudos de administração pública, esse artigo tem como objeto de estudo os burocratas de nível de rua e para nortear as discussões adotou-se a seguinte questão de pesquisa: como os burocratas de nível de rua desempenham o seu poder de discricionariedade?

Para tanto este artigo tem como objetivo analisar como os BNR do CRAS de Viçosa/MG desempenham o seu poder de discricionariedade.

Espera-se com essa pesquisa contribuir para a formação do conhecimento sobre BNR no que tange aos elementos presentes na sua discricionariedade. A partir dos resultados da pesquisa, almeja-se também colaborar com o aperfeiçoamento do serviço prestado na política pública de

Assistência Social, das ações realizadas pelos gestores dessa política e de seus programas, e fornecer saberes para a intervenção e fornecendo bases para aperfeiçoamento e melhoria do bem-estar dos servidores e da população.

Esse artigo busca suprir uma lacuna importante na literatura sobre discricionariedade dos burocratas de nível de rua ao trazer um olhar para o seu dia-a-dia compreendendo como executam, qual espaço possuem para agir, qual a razão e a forma de suas ações.

Este trabalho é formado por quatro seções, além desta introdução e da conclusão. Na primeira discutiu-se sobre implementação de políticas públicas. Na segunda sobre discricionariedade dos burocratas de nível de rua. Na terceira, são apresentados os caminhos metodológicos seguidos para se chegar nos resultados que são apresentados na quarta seção.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Perspectivas de implementação de políticas públicas

Estudos sobre a implementação de políticas são recentes. De acordo com Hill e Hupe (2002), esse processo começou a ser abordado nos anos de 1970, porém não muito eficazes e que necessitavam de novas conceituações. Havia uma lacuna entre a formulação e a avaliação, que deveria ser preenchida, pois os problemas sociais aumentavam e necessitavam de intervenções governamentais mais eficazes. Assim, estudos sobre o processo de implementação das políticas culminaram para tratar os processos administrativos. Portanto, identificou-se que durante os estudos de implementação de políticas, a "caixa preta" era tratada como formulação e resultados de políticas, sendo necessário avançar nesse processo. Assim, após vários programas fracassarem, principalmente nos EUA, os cientistas políticos começaram a se preocupar com a implementação em si, sugerindo que esse processo estava sendo negligenciado.

Na Perspectiva *Top-Down*, ou "de cima para baixo", como os autores explicam, há algumas vertentes sobre a relação entre a formulação de políticas e a implementação. A principal delas refere-se aos estudos de Pressman e Wildavsky, ao adotarem uma abordagem baseada no "modelo racional", e ao afirmarem que a política gera objetivos e o processo de implementação deve se

preocupar em como lidar com o que dificultará o alcance de tais objetivos. Mais especificamente, estudos de Van Meter e Van Horn dizem que a decisão de uma política é preestabelecida pelos tomadores de decisão, ou entes governamentais, e cabe aos demais indivíduos executarem essas políticas conforme os objetivos previstos pelos entes superiores, de forma consensual (HILL; HUPE, 2002). Portanto, o que se vê claramente é um modelo de “cima para baixo” onde o consenso se traduz em subordinação.

Reforçando essa perspectiva, Eugene Bardach explica que a definição dos objetivos preestabelecidos terão maior influência na implementação de uma política, de forma que a tomada de decisão de uma política tenha seu escopo previamente definido “de cima para baixo”, facilitando a sua implementação, que no caso percebe-se como papel unicamente executor, e o *top-down* é visto como um jogo, onde a política deva ser implementada para consertar algo, contrariando inclusive a racionalidade instrumental de Pressman e Wildavsky, que aplicam os objetivos, negligenciando o que precisa, de fato, “ser consertado”. É possível perceber alguma preocupação quanto aos problemas a serem definidos previamente à definição da implementação de uma política, até que os estudos de Sabatier e Mazmanian começam a questionar sobre a viabilidade do *Top-Down* quando se relaciona apenas aos objetivos (sem considerar as suas implicações e aos problemas a serem resolvidos) (HILL; HUPE, 2002).

Na Perspectiva *Bottom-Up* a implementação de políticas a partir da análise dos burocratas de nível de rua, no sentido “de baixo para cima” teve relevância a partir dos estudos de Michael Lipsky, também na década de 1970. Lipsky propõe que a realidade dos burocratas de nível de rua os exige a tomar determinadas decisões face às pressões do ambiente de trabalho que se contornam em suas próprias políticas, além de desenvolverem técnicas adaptáveis procurando manter os valores que se propuseram seguir desde que assumiram seus cargos, o que na verdade torna-se um paradoxo, pois devido às intempéries do trabalho, eles (os burocratas) atuam oprimidos pela burocracia que seus trabalhos impõem, ao mesmo tempo em que atuam com autonomia discricionária. E por se concentrarem na execução do trabalho, acabam não controlando os resultados provenientes dele, ou da regularidade das suas atividades.

Hill e Hupe (2002) tratam Lipsky como fundador do *Bottom-Up* justificando que a sua principal contribuição retrata que a implementação de cima para baixo frustra a realidade daqueles que vivem em constantes desafios diários por suas profissões, retratando os burocratas de rua, os quais atuam de forma discricionária tendo em vista as pressões suportadas por eles e pelo seu alto nível de capacidade e conhecimento do ambiente em que vivem. Neste caso, a hierarquização lhes tira a autonomia e o reconhecimento que esses profissionais conquistaram com o tempo. Neste caso, o cuidado que os implementadores devem ter, diz respeito à atenção ao nível local, observando as reações dos cidadãos que serão afetados pelas políticas.

Uma das etapas que pode ser influenciada pelos burocratas de nível de rua é a implementação. Sabe-se que um dos fatores que influenciam na implementação de programas governamentais é a atuação dos agentes que interagem diretamente com os cidadãos e que têm grande discricionariedade na execução de suas funções (LIMA; MEDEREIROS, 2012). A sua importância se deve à “atuação discricionária dos agentes executores para o sucesso de uma política pública” (SILVA, 2016, p. 37).

O debate sobre o processo de implementação ilumina a face de um problema crucial, que é o porquê de políticas serem bem-sucedidas ou não (OLIVEIRA, 2012). É nesta etapa que muitas descobertas podem surgir. As políticas podem ser bem formuladas e sofrer disfunções ao serem implementadas. Mas podem ocorrer também falhas de formulação que são percebidas no processo de implementação. Por isso a importância da análise com a finalidade de aprimorar a gestão das intervenções e investigar as dificuldades de desenvolvimento de determinadas atividades previstas na implementação de um programa.

Assim, a implementação é considerada de extrema importância para a efetividade e abrangência dos programas (SECCHI, 2016). Para Arretche (2001), a implementação de uma política é uma etapa que pode e deve ser avaliada. Principalmente, porque é pouco provável que uma política possa ser implementada completamente de acordo com o desenho e os meios previstos pelos formuladores. Ela é também definida como “o que acontece entre as expectativas da política e seus resultados percebidos” (HILL; HUPE, 2002, p. 2, tradução nossa). E os burocratas de nível de rua são considerados como mais

uma variável na aplicação das políticas, pois são eles que traduzem os programas em bens e serviços concretos (OLIVEIRA, 2012).

2.2 A Discricionariedade dos Burocratas de Nível de Rua

Para se compreender discricionariedade é importante passar pelo conceito de burocracia e conseqüentemente de burocratas de nível de rua. Weber (1947) foi um dos primeiros sociólogos a conceituar o burocrata. Ele dizia que o burocrata era aquele que executava o serviço de modo fiel, observando as regras determinadas e aplicando-as. Há, portanto, duas partes nessa cadeia: o burocrata e o político. O político é aquele responsável pelos valores, ou seja, é aquele que rege todas as regras. Já o burocrata é aquele que responde ao político, através de serviço público.

Segundo Lipsky (2019), o burocrata de nível de rua é aquele indivíduo envolvido com o serviço público e, por conseqüência, trabalha diretamente com a população. Como exemplos, pode-se lembrar de professores, defensores públicos, policiais, assistentes sociais e médicos do Sistema Único de Saúde (SUS). O principal diferencial entre o modelo weberiano e a teoria proposta por Lipsky é que Weber não discorre sobre a ideia de discricionariedade. Contudo, se faz importante ressaltar que o conceito de burocracia e burocratas utilizados neste trabalho é referente aos funcionários atuantes na máquina Estatal que implementam as políticas públicas.

Há uma grande discussão sobre o impacto que esses trabalhadores têm na vida em sociedade. A partir do trabalho dos burocratas de nível de rua o cidadão tem acesso ao serviço público, logo eles podem ser considerados os principais mediadores entre o Estado e a população. A partir do serviço proposto e realizado por eles é que a população julgará a atenção do Estado às camadas inferiores. Segundo Lipsky (2019, p. 44), as “pessoas que não são capazes de adquirir serviços no setor privado precisam acessá-los do governo, se realmente demandarem”.

O imediatismo também é um fator presente na atuação dos burocratas de nível de rua. Eles costumam sofrer pressão tanto pelo lado superior (os políticos), que exige um trabalho mais efetivo e responsivo, quanto pelo cidadão, que quer um serviço mais eficaz e eficiente (LOTTA, 2012). As ações tomadas por eles

deveriam ser, em tese, impessoais e serem focadas inteiramente no indivíduo (cidadão).

Um elemento importante diz respeito ao poder de decisão dos BNR frente a elementos de uma política, ao qual possui vasta abrangência, o que dificulta o controle do seu comportamento frente ao processo de implementação (MATLAND, 1995). Assim, um dos fatores que implicam no que tange na interferência nos serviços entregues é o poder discricionário, onde os BNR podem tomar decisões em meio ao processo (LIPSKY, 2010).

Durante suas interações com os cidadãos, os burocratas da rua exercem uma grande quantidade de discricção (HUPE; HILL, 2016). A discricionariiedade pode ser considerada como o poder de tomada de decisão que o burocrata admite. Os BNR exercem a discricionariiedade nas decisões a respeito dos cidadãos com quem possuem interação. Para tanto, quando as decisões são tomadas em conjuntos e somadas, as decisões individuais se tornam o comportamento da organização (LIPSKY, 2019).

Apesar do seu poder de autonomia, os burocratas de nível de rua devem seguir regras propostas pelas leis. As regras também podem ser um fator gerador de confusão e contradição aos trabalhadores. Muitas vezes o burocrata de baixo escalão depara-se com um volume extenso de regras que pode causar-lhe certa confusão ao aplicá-las. Os regulamentos de organizações que envolvem serviços de bem-estar social muitas vezes são extensivos e vivem em constante complementação, forçando o trabalhador a se atualizar frequentemente.

A todo momento são exigidos dos trabalhadores de nível de rua o poder de ação. Médicos e policiais, por exemplo, devem estar prontos para agir mesmo não estando em seu turno de trabalho. Os agentes federais também são designados ao gerenciamento de recursos e tarefas e a liberdade de determinar ordens de prioridade sobre esses.

É através também da discricionariiedade que os burocratas de nível de rua interagem com a população e têm como retorno a confiança dela. Essa discricionariiedade também pode promover a autoestima dos burocratas e incentivo aos usuários a acreditarem que os BNR possuem a chave de acesso para o seu bem-estar. No serviço social a manutenção da discricionariiedade é

importante tanto para os burocratas quanto para os cidadãos, desde que os BNR não criem formas para limitar a intervenção do Estado (LIPSKY, 2019).

Assim, o comportamento do burocrata é pautado pela interpretação, visto que ele deve construir o seu entendimento a respeito das regras e fazer escolhas sobre a sua relevância. Isso faz com que a discricionariedade seja o espaço para escolhas legais garantido formalmente (LOTTA; SANTIAGO, 2018). Estudos como Weatherley e Lipsky (1977), Lipsky (2010) e Matland (1995), por esses motivos apresentados, apontaram sobre a importância de se analisar as políticas públicas e seus impactos por meio da influência destes burocratas.

Um aspecto que influencia diretamente na discricionariedade dos BNR é a qualificação técnica desses atores, que de acordo com (EVANS; HARRIS, 2004), ela ajuda a estabelecer ações quando necessário para legitimar a sua discricionariedade. Geralmente os BNR transcorrem por uma multiplicidade de regras, e muitas mudam constantemente. Isso pode incentivar o uso seletivo e dificultar a supervisão (LEITE; D'ASCENZI, 2017).

Lipsky (2019) afirma que existem alguns elementos dos quais a discricionariedade seria decorrente. Dentre eles, pode-se citar: o conhecimento profissional, espera-se que profissionais julguem e decidam em seu campo, isto é, exerçam a discricionariedade; secundamente, as regras, geralmente os BNR atuam em ambientes que perpassam uma pluralidade de regras que se alteram constantemente, o que pode incentivar o uso seletivo e dificultar a supervisão. Para Lipsky, esses ambientes se tornam paradoxos, pois são altamente regrados, mas que incentivam a discricionariedade do burocrata e impõe o controle hierárquico. A quantidade de regras dificulta a supervisão. Terceiramente, a relativa autonomia organizacional. Um dilema de assimetria de informação é gerado quando o conhecimento profissional é exercitado em um ambiente de interação direta com o usuário da política, pois o gestor, na maioria das vezes, tem acesso limitado às informações sobre a prática do burocrata.

Um fator que tem papel central no exercício da discricionariedade é a condição de trabalho, que acaba determinando a atuação dos implementadores. A insuficiência de recursos para realização das atividades é uma das peculiaridades dessa condição, provocando assim a tomada de decisão sobre como alocar os recursos escassos. Um outro aspecto refere-se aos objetivos das políticas, que são comumente conflitantes, vagos e ambíguos, dificultando a

execução das tarefas. Wilson (2000) traz uma reflexão sobre esse tema questionando e respondendo, como as tarefas são definidas se os objetivos não são claros? Através do cotidiano do trabalho, através das experiências, pela personalidade burocrática e pelas normas. Ainda assim, é difícil medir o comportamento dos BNR em decorrência da relativa autonomia organizacional e da discricionariedade.

É importante considerar que de acordo com a personalidade burocrática, o BNR pode usar a discricionariedade de forma positiva, onde fará ações para atender os anseios e necessidades dos cidadãos buscando sempre resolver aquela situação de forma correta e respeitando o seu código de ética ou então de forma negativa, que dependendo das atitudes, pode vir a gerar corrupção. Ademais, dizer que a lei não é determinante não é minimizar o seu significado óbvio, contudo, dentro do processo de definir uma política depende da formulação, mas a grande parte depende do processo de implementação, ou seja, o que as organizações fazem. Do ponto de vista das ruas, é útil pensar nas práticas organizacionais em desenvolvimento no contexto formal. A política estabelece o campo de jogo e a governança define as regras, deixando amplo espaço para discricionariedade na implementação de políticas (BRODKIN, 2011).

O uso da discricionariedade pelos BNR não reflete apenas as preferências individuais, ou seja, é também modelado pela rotina, ferramentas e normas organizacionais, que são características do espaço de execução. Para Brodtkin (2007), a discricionariedade possui duas singularidades: a primeira que ela é necessária, devido ao fato dos serviços precisarem de respostas a circunstâncias específicas e muitas vezes complexas. Segundo, ela torna possível que os BNR controlem a prestação do serviço, concebendo assim uma multiplicidade de práticas.

Por fim, observa-se que não se discute mais se há ou não discricionariedade na burocracia da linha de frente, mas sim como ocorre e suas consequências para os programas públicos (GOFEN, 2014; TUMMERS, 2011).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Caracterização da pesquisa

Associa-se a necessidade em compreender a discricionariedade dos BNR e sua relação com a implementação de políticas públicas com a adoção de um caminho metodológico que busque a coerência científica. Dessa forma, para dar conta de atingir os objetivos colocados, que é analisar o poder discricionário dos BNR no CRAS de Viçosa, o estudo tem caráter qualitativo de cunho interpretativo.

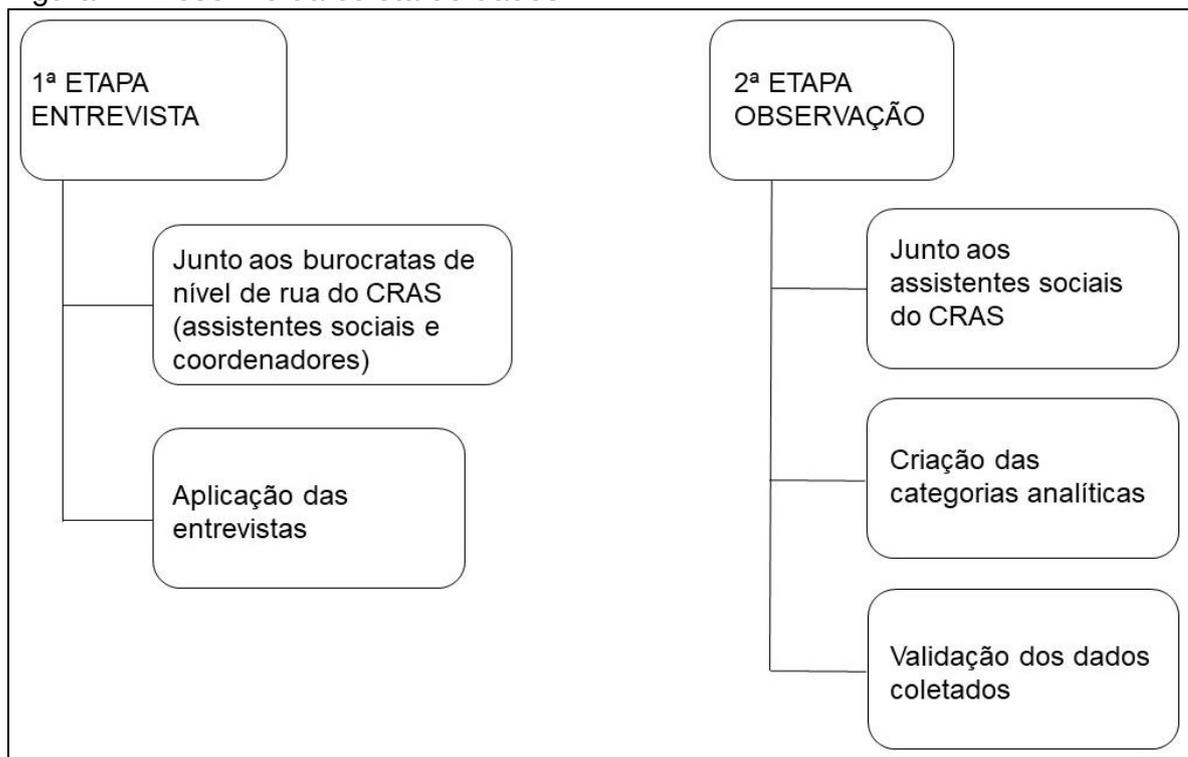
Nesse sentido, ressalta a utilização dessa metodologia de pesquisa corroborando com a definição de Bogdan e Birklen (1994) que utilizam a expressão como um termo para agrupar estratégias de investigação que partilham determinadas características. Bogdan e Birklen (1994, p. 16), ainda afirmam que “os dados recolhidos são [...] ricos em pormenores descritivos relativamente a pessoas, locais e conversas, e de complexo tratamento estatístico.” A utilização da abordagem qualitativa é devido ao fato de objetivar a compreensão de fatores qualitativos intrínsecos de pessoas e processos.

3.2 Coleta de dados

A priori foram realizadas pesquisas bibliográficas com o objetivo de compreender como a literatura vem estudando os burocratas de nível de rua, seu comportamento, sua discricionariedade e de que forma é a relação com a assistência social brasileira.

A partir de então, a coleta de dados foi realizada através de entrevista semiestruturada realizada com os coordenadores dos CRAS e assistentes sociais (Apêndices A e B) e observação participante dos assistentes sociais, para assim ser possível identificar a discricionariedade dos BNR em determinados contextos. A coleta de dados ocorreu de 19 de junho de 2019 à 21 de agosto de 2019.

Figura 1 - Desenho da coleta de dados



Fonte: elaboração própria, 2020.

3.3 Análise dos dados

As entrevistas foram transcritas de forma tradicional objetivando absorver o máximo de informação possível e posteriormente realizada análise de conteúdo do corpus. Na etapa de análise do material, objetivou classificá-los em categorias que auxiliaram na compreensão do que está por detrás dos discursos. Para tanto utilizou do método análise de conteúdo categorial com categorias abertas, ou seja, as categorias foram criadas após a coleta de dados e não anteriormente ou durante (LAVILLE; DIONE, 1999).

Quadro 1 – desenho da pesquisa

Política em estudo	Assistência Social
Fase da análise	Implementação
Técnicas	Observação Participante; entrevista semiestruturada.
Procedimentos	Análise de conteúdo.

Fonte: elaborado pela autora, 2019.

Os procedimentos utilizados nesse trabalho foram: (i) entrevista semiestruturada com os coordenadores e os assistentes sociais dos dois CRAS

existentes em Viçosa (Norte e Sul); (ii) observação participante da rotina diária dos assistentes sociais duas vezes por semana durante um mês, totalizando dez dias de observação em cada CRAS.

A etapa posterior foi a exploração do material, que para tanto, utilizou da categorização para auxiliar na análise da discricionariedade desses BNR.

Quadro 2 – categorias analíticas

Categorias analíticas	Componentes/ subcategorias
Ação	Espaço disponível para ação dos BNR
Razão	Razões porque a discricionariedade existe
Forma	Como os burocratas exercem a discricionariedade

Fonte: elaborado pela autora, 2019.

A categoria “ação” objetiva compreender qual o espaço que os BNR envolvidos no CRAS de Viçosa possuem disponível para atuarem; já a categoria “razão” busca analisar as razões porque a discricionariedade existe; enquanto que a categoria “forma” analisa de forma generalizada como esses BNR exercem a sua discricionariedade nas suas atividades profissionais.

3.4 Limitações da pesquisa

Cabe destacar que esse trabalho está longe de responder toda a complexidade de aspectos que circundam os comportamentos dos burocratas de nível de rua e sua discricionariedade. Dessa forma, assumem-se algumas limitações percebidas no decorrer do processo de elaboração da pesquisa.

Metodologicamente, compreende-se que o número de unidades do CRAS foi reduzido. Essa limitação já era esperada, tendo em vista que a metodologia escolhida necessita de inserção no ambiente de trabalho dos atores, por isso, inviabilizou a possibilidade de realizar a pesquisa também em outros municípios. Contudo, o objetivo nesta pesquisa foi ter uma análise aprofundada no *lócus* escolhido.

4 RESULTADOS

Como já mencionado, a burocracia de nível de rua compreende a linha de frente no atendimento direto ao cidadão. Considera-se que a compreensão do

processo de implementação de uma política pública perpassa também pela compreensão do papel e da atuação dos BNR diretamente envolvidos no processo, na medida em que a sua atuação estrutura o contexto de interação e a forma como as políticas serão implementadas (LIPSKY, 2010, tradução nossa).

Dentro da estrutura do CRAS, possui vários atores que fazem parte da burocracia de nível de rua, como os assistentes sociais, os coordenadores, os psicólogos e os técnicos de nível médio e superior. Neste artigo, foram analisados os assistentes sociais e coordenadores que foi baseado nas entrevistas e observações participantes realizadas no período de junho a agosto de 2019.

Neste capítulo, estão dispostos os resultados e análises nos quais buscou-se relacionar a teoria e a prática, no que tange às ações, razões e formas em que a discricionariedade acontece entre os burocratas de nível de rua do CRAS.

Com o objetivo de decifrar os pontos abordados, este tópico foi desenvolvido sobre três pilares que são as categorias analíticas (i) espaço disponível para a ação dos BNR; (ii) razões porque a discricionariedade existe; (iii) forma como os burocratas de nível de rua exercem a discricionariedade.

4.1 Espaço disponível para a ação dos BNR do CRAS

No município de Viçosa/MG, estão implantados dois Centros de Referência de Assistência Social, norte e sul, onde foram realizados as observações e entrevistas. Durante a observação, foram realizadas perguntas de forma estruturada aos profissionais de acordo com as ações que iam acontecendo objetivando conhecer o dia a dia de trabalho de cada um dos atores.

Ao longo da coleta de dados foi possível perceber que existe um espaço relativo disponível para a ação dos BNR, desde que cada ator respeite o seu código de ética e as normas que rodeiam suas ações. Eles têm espaço para decidir sobre qual abordagem deve ser realizada com cada família de acordo com as necessidades apresentadas; sobre as famílias que necessitam de mais acompanhamento ou menos; qual momento devem intervir ou não durante o

acompanhamento familiar; quando devem responder alguma ordem. Foi possível observar também que existem os desafios para a atuação desses profissionais nesses espaços. Aos serem perguntados sobre como lidam com a discricionariedade nas suas decisões, foi obtido as seguintes respostas:

[...] é uma liberdade, mas é uma liberdade compartilhada, porque com o trabalho em equipe a gente ao tomar uma decisão tem que *estar sentando*, conversando a respeito de cada família, qual caminho a gente vai seguir, o que a gente vai trabalhar, onde e que forma, tudo isso a gente em uma equipe discute (PP4, 2019).

Tem alguns casos que tivemos problemas, pois recebemos ordens de cima de que deveríamos fazer determinadas coisas que não era nosso papel enquanto assistente social. Então reunimos todos os assistentes sociais do CRAS, fizemos um ofício e encaminhamos. Citamos o código de ética, o que é o papel do CRAS, o que é papel do CREAS e o que nós não podíamos fazer (PP2, 2019).

[...] então, cada profissional tem uma formação né? Eu acho que dentro da formação a gente tem autonomia. Tem o Código de Ética também de cada profissional que acho extremamente importante e que ressalta essa questão de ter essa tomada de decisão um pouco mais autônoma. Que aí eu acho que varia de profissional para profissional, pautado nesse Código de Ética, cada um tem um papel e uma maneira de contribuir (PP3, 2019).

Isso demonstra que a discricionariedade presente nos BNR pode ser realizada em equipes naqueles momentos que permitem que isso aconteça e como esses burocratas demonstram a importância do Código de Ética de cada profissão. Nesta outra fala, observa-se que existe um espaço onde os BNR tomam suas decisões, mas que recorrem aos subordinados para informar ou explicar o que está sendo feito, no sentido de deixar os processos mais cíclicos.

[...] se for um caso emergencial você tem que tomar a decisão na hora, dependendo você chama, por exemplo, agora existe uma coordenadora de proteção básica que atende aos dois CRAS, a gente chama para fazer uma reunião, se for um caso que pode ser adiado. Por exemplo, estou querendo fazer uma mudança, aí vou lá e converso, mas aviso o que vou fazer, explico o porquê. Eu não vou para pedir, vou para informar (PP5, 2019).

Averiguou-se também que todos os BNR de ambos os CRAS em análise são contratados, alguns possuem muitos anos no cargo, outros menos tempo. Mas o que isso implica no espaço disponível para ação? O fato de não possuírem nenhuma segurança em seu trabalho pode rebater no seu dia a dia, pois seus vínculos de trabalho são precários, tendo a possibilidade de serem dispensados a qualquer momento. Em diversas situações, esses profissionais evitam expressar suas opiniões, discutir sobre aspectos que poderiam trazer melhorias

para o seu exercício profissional ou para os usuários das políticas por receio de represália ou rompimento do vínculo empregatício.

Os baixos salários e condições precárias de contratação faz com que muitos BNR optam por outras opções de trabalho. Por exemplo, durante a coleta de dados, um dos participantes da pesquisa, solicitou desligamento do CRAS e deu como justificativa o baixo salário, a falta de valorização e disse ir em busca de outra oportunidade. Isso também reflete na falta de psicólogos. Para Guerra (2011), essa situação precária reforça a inserção subalterna dos assistentes sociais na divisão social e técnica do trabalho, contribuindo para que se deem respostas imediatas a problemas emergenciais.

Assim, observou-se que os BNR do CRAS têm um relativo espaço disponível para ação, por não possuírem todos os meios para atuar no seu trabalho, mas agem de forma discricionária quando percebem que algo fere o seu código de ética, portanto respeitam as determinações impostas pelo código.

4.2 Razões pelas quais a discricionariade existe

Ao refletir sobre o motivo da existência da discricionariade, tem-se as seguintes conclusões: sem a discricionariade a prestação do serviço público se tornaria ainda mais lenta. A burocracia da linha de frente precisa de espaço para agir com discricião e os atores analisados sabem dessa importância,

[...] acho que para qualquer coisa, seja no CRAS ou em empresa privada é necessário ter atuação discricionária para a qualidade da implementação e espaço para isso. Se tudo que for fazer tenha que pedir autorização, não vai. Se quem tá na direção não tiver autonomia nenhuma, nada vai pra frente não (PP5, 2019).

Atualmente, a demanda que chega aos assistentes sociais vem se diversificando gradativamente. Existem no CRAS, demandas postas tanto pelos usuários como pela instituição. Por exemplo, durante a observação, os burocratas estavam se dedicando para a atualização do sistema de gerenciamento, pois até então, em todos os atendimentos, as fichas eram realizadas de forma manual, o que faz acumular documentos. Contudo, mesmo existindo os sistemas eletrônicos, com a lentidão da rede de internet, as informações sobre os atendimentos ainda são escritas de forma manual para

posteriormente serem passadas para o sistema, ou seja, trabalho dobrado. Essa dedicação estava mais intensa no período em que estavam sem carro e com isso não estavam realizando as visitas domiciliares.

Ainda sobre as demandas vindas da instituição, estão: acompanhamento das famílias, atendimento básico, busca por melhorias na condição de vida dos usuários, seja com recursos ou com instruções e capacitação, inclusão das famílias nos projetos. Acontece também, em muitos casos, os usuários solicitarem coisas que estão além das possibilidades de resolução, como a questão do desemprego.

[...] eu faço acompanhamento para saber o que está levando aquelas pessoas para o aluguel social, tento inserir aquelas pessoas em cursos profissionalizantes, ou conseguir um benefício, como BPC, ou auxílio doença para quem já contribuiu. Mas tem pessoas que eu não consigo suprir as vulnerabilidades que elas estão passando no momento. Por mais que eu encaminhe para o curso profissionalizante, ela faz o curso, mas e agora, será que ela vai conseguir um emprego? Está tão difícil emprego. (PP2, 2019).

É comum ainda acontecer de muitos usuários enxergarem os burocratas do CRAS como pessoas caridosas, que estão ali para entregar cestas básicas, doações, sendo que a atuação profissional vai além da visão caridosa que possuem. Mas isso é consequência da própria evolução do CRAS. Quando ele foi criado, muita gente não sabia ao certo o que era o CRAS e o que ele fazia.

[...] tudo era dentro do CRAS: benefício eventual, desaterro, se o avião caísse vinha para o CRAS. A gente misturava [...], atendia o liberdade assistida, o Pró Jovem, um monte de oficinas, distribuía leite, óculos, lentes, emprestava muletas, cadeira de rodas, tudo dentro do CRAS [...] (PP5, 2019).

Nesta época, algumas ações foram realizadas pela coordenação do CRAS de Viçosa para que as doações pudessem ser feitas, mas que também ocorresse um momento de capacitação dos usuários. Para conseguir o leite, havia um agendamento com reuniões que objetivava acrescentar informações importantes para aquelas famílias. Para entrega das cestas básicas, sempre havia uma palestra antes. Atualmente esse papel de orientação é realizado pelo serviço de convivência, mas que alguns anos atrás ainda não existia.

[...] quando eu entrei aqui eu falei assim, não vou dar nada para ninguém de “graça”, era assim: o pessoal que chegava com o pedido da nutricionista para pegar o leite, então eu agendava e elas sabiam que tinha reuniões (claro que se a criança não tiver leite nenhum eu não deixava de dar). Para tentar acrescentar algo para aquelas famílias. Geralmente dávamos algo sobre alimentação infantil. Também dava cesta básica no CRAS, então dávamos uma palestra. Hoje tem serviço de convivência, antes não tinha, então conversava com as *oficineiras* o que poderia ser feito com aquelas mulheres e adolescentes. Tinha muita adolescente (PP5, 2019).

Isso demonstra a importância da ação discricionária para o desenvolvimento pessoal dos beneficiários da política de assistência social. Reforçando o que foi apresentado por Lotta e Santiago (2018), destaca a importância da interpretação do BNR, o seu entendimento sobre as regras e suas escolhas. Na fala da PP5, observa que não eram necessárias várias ações para que pudesse ser entregue coisas que, naquela época, eram de direito dos usuários. Contudo, a coordenadora, utilizou do espaço disponível para ação discricionária e aproveitou para possibilitar também um momento de interação e capacitação para aquelas pessoas, permitindo assim gerar valor para algo que foi conseguido com um pouco mais de dificuldade e não simplesmente “ganhado”.

4.3 Forma como os burocratas de nível de rua exercem a discricionarietà

As formas como os burocratas de nível de rua exercem a sua discricionarietà é também muito influenciada pelos fatores internos e externos ao ambiente em que executam sua função, conforme foi apresentado no primeiro artigo dessa dissertação.

Foi observado que outras condições impactam na forma como eles agem, como a estrutura de trabalho, a falta de sala própria, dividindo a sala com outros assistentes sociais ou orientadores sociais. De alguma forma, isso pode atrapalhar o atendimento ou até mesmo tirar a privacidade do usuário, pois podem ocorrer atendimentos simultâneos dentro no mesmo ambiente. Faz também com que dificulte a ação do BNR, pois alguns usuários ficam tímidos, deixando de falar informações essenciais para o atendimento a ser realizado.

É importante ressaltar que a estrutura digna de trabalho é um direito do assistente social que está previsto no artigo 7º do Código de Ética do profissional

da Assistência Social: “dispor de condições de trabalho condignas seja em entidade pública ou privada, de forma a garantir a qualidade do exercício profissional [...]” (CÓDIGO DE ÉTICA, 1993).

Algumas falas dos participantes da pesquisa, demonstram como acontece na prática a atuação discricionária:

[...] apesar da gente ter uma certa liberdade na tomada de decisão, às vezes a gente encontra alguns entraves, né, talvez de bancar essa decisão, mais numa perspectiva de efetivar o trabalho. Eu acho que vai muito da articulação, a questão do diálogo com a gestão também ou com a própria rede. Para poder garantir essa autonomia a gente tem que fazer um esforço também, que nem sempre a gente consegue evitar (PP3, 2019).

Visto dessa forma, esse desafio também se posiciona dentro do espaço em que os BNR têm para agir com discricção. Apesar da discricionariedade e autonomia serem de direito e necessárias para a atuação profissional, muitos sentem uma trava no sentido de que precisam ser autorizados para tomar uma decisão. O código de Ética do Assistente Social também traz que é seu direito ter “ampla autonomia no exercício da Profissão, não sendo obrigado a prestar serviços profissionais incompatíveis com as suas atribuições, cargos ou funções” (CÓDIGO DE ÉTICA, 1993).

Além disso existem as normas e regras que ditam como as suas ações devem ser realizadas. Para Immergut (1996), as regras podem facilitar ou impedir a tradução das políticas públicas em ações concretas.

Vale ressaltar que todas as assistentes sociais dos CRAS de Viçosa possuem carga de trabalho de 20 horas semanais. Considerando que há falta de corpo burocrático nesses ambientes profissionais, seria 20 horas semanais suficientes para atender toda a população? É um ponto que deve ser analisado pela administração pública, observando o serviço prestado e público atingido.

Em um dos momentos observados, uma estagiária sugeriu que divulgasse mais os serviços que são ofertados pelo CRAS, contudo, uma assistente social pediu para que não o fizesse, considerando que ela estava atuando sozinha no CRAS e ficou com receio de não conseguir atender a demanda. Cabe aqui a reflexão sobre os impactos da falta de servidores públicos nos serviços que são prestados, nos cidadãos que não são atingidos pela política e que podem estar

passando por intempéries que os programas assistenciais podem auxiliar, mas que devido a falta de conhecimento e de amplitude, acaba não chegando até ele.

Nesse trecho do diário de campo é possível perceber a forma como um BNR exerceu a discricionariedade: o atendimento foi continuação de um atendimento que já havia ocorrido em outro dia com senhor humilde e de pouca informação. A PP4 pergunta ao senhor se ele conseguiu o laudo médico. Ele entrega os documentos para que ela faça o agendamento da perícia para conseguir o Benefício de Prestação Continuada - BPC. Há problemas com a conexão da internet. A PP4 pergunta sobre a saúde do senhor. Observa-se um atendimento personalizado. O senhor está com problemas nas veias aguardando a cirurgia. A PP4 orienta o senhor para que ele anexe mais laudos para conseguir o benefício, e diz: “quanto mais atestados o senhor conseguir, melhor”. Ela dá orientações sobre o que ele deve falar com o médico. Muita dificuldade em realizar o cadastro por causa da internet. De repente a PP4 percebe que já tem um agendamento, e o senhor diz que foi um advogado que agendou e que está cobrando percentual do benefício pelo serviço, caso ele consiga. A PP4 orientou que ele não pagasse e disse que é um direito dele. Ela efetuou então a mudança do telefone no cadastro dele, pois constava o telefone do advogado, que é colocado proposital para que o advogado tenha conhecimento de todas as etapas do processo para conseguir o benefício. O atendimento foi realizado com muita calma e de forma atenciosa sem se irritar com a falta de conhecimento do senhor. O senhor possuía muita dificuldade de entendimento. Ele não tinha mais a sua certidão de nascimento, assim a PP4 deu uma folha para que ele solicitasse a segunda via da certidão de nascimento sem pagar, pois, era direito dele. O senhor erra o número de telefone mencionado, então a PP4 faz outra ficha sem pestanejar. Essa ficha foi realizada de forma manual. Observa-se um atendimento humano e diferenciado, considerando as dificuldades existentes naquele momento. Por fim, houve uma explicação clara sobre o que o senhor deveria fazer e quais documentos levar para a perícia do Instituto Nacional de Serviço Social – INSS. No final, a PP4 disse ao senhor: “Vai com Deus”.

Dessa forma, é possível constatar a importância de compreender políticas públicas através da observação do processo de implementação enquanto uma dinâmica de interações entre os usuários e os BNR, que através de seus valores,

crenças e ideias, transformam o modo como as políticas foram concebidas. No caso citado acima, a PP4, utilizou do seu espaço para agir de forma discricionária buscando o bem do cidadão.

Em muitos municípios de pequeno e médio porte, é comum as relações de poder interferindo no trabalho das assistentes sociais, ou seja, o chamado primeiro-damismo ainda focado nas questões clientelistas e assistencialistas (NUNES, 2017). Essa cultura do primeiro-damismo não foi observada no *lócus* em análise. No entanto, foi possível observar que o clientelismo e assistencialismo, mesmo que pouco, mas ainda existe, principalmente por parte dos usuários dos programas que muitas vezes querem benefícios/doações sem realizar nada em troca, que pode ser observado na seguinte fala:

[...] as práticas assistencialistas ainda existem, mas estamos fazendo de tudo para acabar, pois não é nosso objetivo aqui. Entrega de cestas básicas, doações de roupas, entrega de leite, como acontecia antigamente. A gente percebe que as pessoas não vêm até aqui para buscar seus direitos, participar dos projetos e oficinas, mas para conseguir uma doação, uma contribuição alimentar. E isso não permite criar autonomia a estas famílias e acaba não resolvendo o problema (PP5, 2019).

Mudar essa cultura é uma ação que vai além da amplitude do CRAS, que deve ser feita em conjunto com os demais órgãos da administração pública, pois percebe-se a falta da conscientização da população, no que tange a importância da autonomia, da busca pelos seus direitos e deveres, pelo desenvolvimento pessoal e profissional.

A entrega de cesta básica a priori, pode resolver uma demanda imediata, pois todos precisam se alimentar. Ela se torna uma ação clientelista dependendo da forma que se estabelece critérios e relações. Como foi citado mais acima, uma das BNR conseguiu reverter essa situação pedindo em “troca” a participação dos usuários em palestras, oficinas, reuniões que objetivavam algo bom para esses usuários. Neste caso, não há problema algum. O problema do clientelismo é quando ocorre a troca por votos ou favores. São nestas ações que é determinante o direcionamento ético e discricionário dos atores (NUNES, 2017).

Amaro (2015) chama essa situação de refilantropização da assistência social, onde coloca à tona a relação entre a assistência social e o assistencialismo, no bojo da filantropia e sua reprodução com tônica neoliberal. Para ela, a identificação da assistência social com o assistencialismo e com a

filantropia ainda é um desafio a ser enfrentado nessa área. Um dos problemas trazidos pelo clientelismo é a consolidação de uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo e nem a emancipação dos usuários da assistência social na sociedade brasileira.

A filantropia, como prática secular, que nasceu como expressão da solidariedade e da promoção da ajuda aos pobres, marca as origens da assistência social no país. Reconhece que a história das políticas públicas sociais, em especial da assistência social, mesmo com os grandes avanços, não chegou a travar a expansão de práticas conservadoras matizadas pela benevolência, assistencialismo e patrimonialismo, repercutindo numa fratura na consciência do usuário da rede de assistência social existente, transformando o usuário em mero assistido em lugar de cidadão usuário de um serviço a que tem direito (AMARO, 2015).

Ainda assim, fica evidente a importância da política de assistência social no seio da população brasileira. Contudo, há de se refletir sobre a ação do Estado, os benefícios contidos em seus serviços ainda são materializados como privilégios ou como direitos? Isso torna uma questão preocupante e que reflete na contemporaneidade. O entendimento da assistência social como direito ou como benevolência pode influenciar tanto as ações dos formuladores de política pública, nos implementadores e nos usuários dos programas. Entender que os programas são direito e não uma caridade, permite ao usuário o sentimento de pertencimento como um cidadão do Estado (SPOSATI *et al*, 2015).

Outro aspecto observado é a burocratização do trabalho dos BNR do CRAS. Como exemplo tem-se: o preenchimento de formulários extensos, mais de um sistema para alimentação, sistemas complexos e pouco auxílio para manuseá-lo. Para Raichelis (2011), essas ações podem afastar os assistentes sociais do trabalho direto com o cidadão, impossibilitando a instituição de ações continuadas. Em ambos os CRAS de Viçosa foi possível observar ações que corroboram esse aspecto. Devido ao fato da ausência do carro para realização das visitas na comunidade como já foi mencionado, a maioria dos BNR do CRAS dedicavam seu tempo em atualização de sistemas dizendo ser algo que já deveriam ter feito, e que deveriam realizar os atendimentos todos online. Mas como a rede de internet é lenta e geralmente os usuários não possuem paciência e nem tempo para aguardar o preenchimento de formulários online, os

assistentes sociais acabam realizando de forma manual para posteriormente passarem para o sistema, possuindo assim trabalho duplo e contribuindo para que ele se torne mecanicista e rotineiro.

Cabe também destacar um ponto fundamental que é referente à administração pública e a gestão de organizações públicas. A administração pública pode ser considerada como uma estrutura, por conter uma especialização dos órgãos que ocorre segundo a necessidade de resposta ao ambiente e que busca seguir a estratégia. Em organizações públicas, a orientação política do Estado é um condicionante de trajetória destas entidades. Ainda assim, a gestão de administração pública não é soberana nas suas decisões, ela depende do Estado, o que interfere fortemente nos *outputs*, como nas criações de políticas públicas, por exemplo.

Quanto maior a conexão entre direitos sociais, previstos na CF/88, e políticas públicas, maior a chance de o país ampliar seu capital humano e garantir a prosperidade equânime de seus cidadãos. A intencionalidade pública e a resposta a um problema entendido coletivamente como relevante são elementos fundamentais da política pública, que pode ser considerada como uma orientação à atividade ou à passividade de alguém. O programa público é formado por ações planejadas, sistêmicas e articuladas entre si, com o objetivo de atender uma demanda pública específica, que é o caso dos programas ofertados no CRAS. Para tanto é necessário determinar seus objetivos de forma clara e o modelo de intervenção delineado para abordar o problema social, cabendo ao Estado realizar políticas públicas de cunho social e protetivo (BARRET, 2004).

Pode-se considerar como uma definição de Política Pública “o Estado implantando um projeto de governo, através de programas de ações voltadas para setores específicos da sociedade” (HÖFLING, 2001). Logo se entende a necessidade de um pensamento holístico para compreensão de uma política pública, sua relação e importância na sociedade e com os BNR.

Sem intenção de esgotar o tema, mas sim de trazer uma definição mais palpável, pode-se dizer: “O Estado Social possui como obrigação primordial zelar por seus cidadãos. Ele deve executar essa função através de políticas públicas realmente capazes de solucionar os problemas existentes e promover o bem-estar da coletividade” (GUIMARÃES, 2006, p. 59).

É importante perceber que muitas pessoas ainda dependem fundamentalmente do Estado. Sendo necessária sua intervenção para auxiliar na sobrevivência destes cidadãos, e no seu pleno desenvolvimento. O Estado intervém quando da identificação de uma questão relevante para aquela sociedade que, sozinha, não o resolveria ou levaria tempo elevado e prejudicial para a parcela da população afetada. Dessa forma, considera-se de extrema importância o olhar do gestor público para os burocratas de nível de rua do CRAS, no sentido de orientá-los e motivá-los na importância de sua atuação profissional, no que tange a discricionariedade e bem-estar tanto dos servidores quanto dos usuários dos programas ali oferecidos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A assistência social como política governamental permitiu e ainda permite que a sociedade enfrente a pobreza que perpassa parte da população brasileira. E os Centros de Referência de Assistência Social são um dos canais onde essa política é entregue ao usuário. Todo o processo que ocorreu ao longo dos anos, que foi ganhando novos contornos até virar um direito do cidadão, não sento mais vista como benesse e filantropia. Esse processo trouxe também mudanças significativas para o campo de políticas públicas sociais, administração pública no Brasil e avanços para a área.

A proposta desse artigo foi de analisar como os burocratas de nível de rua do CRAS de Viçosa/MG desempenham a sua discricionariedade. Julgou-se necessário a discussão teórica baseada nas perspectivas de implementação de políticas públicas e na teoria que rege sobre a discricionariedade dos burocratas de nível de rua. No sentido de identificar o espaço disponível para ação dos BNR, as razões porque a discricionariedade existe e como os burocratas exercem a discricionariedade foram realizadas entrevistas e observações.

Nas sessões anteriores, foi apresentado o papel dos burocratas de nível de rua considerando o contexto organizacional dos Centros de Referência de Assistência Social onde estão inseridos para analisar suas práticas e a forma como se relacionam. Todavia, considera-se também que esses burocratas aqui observados, exercem a sua discricionariedade em parte influenciados por

questões relacionais, institucionais, e do contexto e em parte baseados em escolhas individuais de atuação.

De acordo com os resultados revelados, conclui-se que o que acontece com o exercício profissional dos burocratas de nível de rua do CRAS é que possuem discricionariedade, mas de forma relativa, pois não possuem todos os meios para conduzir seu exercício profissional de forma totalmente autônoma, necessitando da instituição que os emprega para dar segmento a sua atividade, estando, portanto, sujeitos as deliberações impostas por ela.

A falta de recursos materiais, a falta de recursos humanos, onde o trabalho acaba sendo desconstruído pela saída de servidores, o clientelismo, a autonomia relativa, as condições de trabalho precárias são alguns dos desafios a serem superados pela burocracia de nível de rua do CRAS.

Além disso, a falta de financiamento e o abandono da assistência social podem ocasionar em diversos problemas, não somente para os cidadãos, mas também para os burocratas que ali atuam. Essa precarização, abre margem para o clientelismo e corrupção que remete ao passado, onde a assistência social é praticada como benesse e filantropia. Mesmo diante desses desafios, foi possível constatar que existe grande força de vontade dos profissionais em realizar o seu trabalho de maneira ética, com foco nos interesses dos usuários e atentos à legislação.

Para os problemas como falta de recurso, observa-se a falta de prioridade para o encaminhamento do mesmo, como foi citado por um dos entrevistados. Isso traz transtornos para os cidadãos que precisam da política social. É preciso que o Estado assuma sua responsabilidade com a assistência social. Dessa forma, problemas como a falta de recurso não serão um empecilho para a execução do trabalho como são hoje.

REFERÊNCIAS

AMARO, Sarita. **Política Social, Assistência Social e cidadania: novos tempos, novas críticas**. 1 ed. São Paulo: Paco Editorial, 2015.

BARRET, S. Implementation Studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. **Public Administration**, v. 82, n. 2, p. 249-262, 2004.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. **Investigação Qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto, Portugal: Porto Ed. 1994. Coleção Ciências da Educação. Disponível em: <https://docente.ifrn.edu.br/albinonunes/disciplinas/pesquisa-em-ensino/investigacao-qualitativa>. Acesso em 11 nov. 2019.

BRODKIN, E. Bureaucracy redux: management reformismo and the welfare state. **Journal of Public Administration Research and Theory**, n. 17, p. 1-17, 2007. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/4139729?seq=1>. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRODKIN, E. Policy work: street-level organizations under new managerialism. **Journal of Public Administration Research and Theory**, n. 21, p. 253-277, 2011.

CFESS. **RESOLUÇÃO CFESS nº 493/2006**. Dispõe sobre as condições éticas e técnicas do exercício profissional do assistente social. Brasília, 13 de março de 1993. Disponível em: http://www.cfess.org.br/arquivos/CEP_CFESS-SITE.pdf acesso em: 18 nov. 2019.

EVANS, T.; HARRIS, J. Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. **British Journal of Social Work**, v. 34, p. 871-895, 2004.

GUERRA, Y. **Condições de Trabalho e Projeto Ético- Político Profissional**. In: O Trabalho do Assistente Social no SUAS: seminário nacional/ CFESS. Brasília: 2011. p. 271 -290.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy**. Londres: Sage Publications, 2002.

HUPE P.; HILL, M. And the res tis implementation: comparing approaches to what happens in policy processes beyond great expectations. **Public Policy and Administration**, ano 31, v. 2, p. 103-121, 2016.

IMMERGUT, E. The Theoretical Core of the New Institutionalism. **Politics & Society**, v. 26, n. 1, p. 5-34, mai.1998.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber**: manual de metodologia de pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999. p. 17-31.

LEITE, L.; D'ASCENZI, L. 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). **Revista de Administração Pública**, ano 51, v. 1, p. 46-63, jan/fev. 2017.

LIMA, M. L. O. F.; MEDEIROS, J. J. Empreendedores de políticas públicas na implementação de programas governamentais. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, ano 46, v. 5, p. 1251-1270, set/out. 2012.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service. 30th anniversary expanded edition. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LIPSKY, M. **Burocracia de nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. 1ª ed. Brasília: ENAP, 2019.

LOTTA, G. S. *et al.* Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 65 (4): 407-437 out/dez 2014.

LOTTA, G. S. **Implementação de Políticas Públicas**: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. 2010. 295 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LOTTA, G. **O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas**: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (org). Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

LOTTA, G. S.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. **BIB**, n. 83, v. 1/2017, p. 21-42, fev. 2018.

MATLAND, R. E. Synthesizing the Implementation Literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 55, n. 2, p. 145-174, 1995.

NUNES, E. **A Gramática política no Brasil**: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. 5 ed. – Rio de Janeiro: Garamond, 2017, 195p.

OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**, ano 46, v. 6, p. 1551-1573, nov./dez.2012.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1973.

RAICHELIS, R. O assistente social como trabalhador assalariado: desafios frente às violações de seus direitos. **Revista Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 107, p. 420-437, jul./set. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282011000300003&script=sci_abstract&tIng=pt. Acesso em: 15 jan. 2020.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SILVA, E. G. **Desempenho Institucional: a política de qualificação dos docentes da UESB**. 2009. 134 f. Dissertação (Mestrado) – UNEB / Departamento de Ciências Humanas, Salvador.

SPOSATI, A. de O.; BONETTI, D. A.; YAZBEK, M. C.; CARVALHO, M. C. B. **Assistência na trajetória das Políticas Sociais brasileiras: uma questão em análise**. 12 ed. São Paulo: Cortez, 2014. 157 p.

TUMMERS, L. Explaining the willingness of public professionals to implement new policies: a policy alienation framework. **International Review of Administrative Sciences**, v. 77, n. 3, p. 55-581, 2011.

WEBER, Max. **The theory of social and economic organizations**. New York: Free Press, 1947.

CONCLUSÕES GERAIS

Considera-se que um dos fatores que influenciam na implementação de programas governamentais é a atuação dos agentes que interagem com os cidadãos e que têm discricionariedade na execução de suas funções. Esses agentes possuem capacidade de fomentar recursos e informações, impactar na vida das pessoas, além de ter concepções próprias diante de políticas governamentais. Dado ao fato de possuírem essa certa flexibilidade na realização de suas ações, os burocratas em nível de rua desempenham relevante papel para o alcance dos objetivos de determinada política ou programa.

Na presente dissertação, foi analisada a atuação dos burocratas de nível de rua do CRAS de Viçosa/MG, sendo inserida no contexto da importância da atuação dos burocratas de nível de rua para a implementação de políticas públicas, mais especificamente políticas na área da assistência social. Utilizou-se como objeto de estudo os assistentes sociais e coordenadores do CRAS de Viçosa/MG.

A partir de entrevistas e observação participante do objeto de pesquisa, buscou-se compreender a sua atuação na prática, ou seja, como a realizam no dia-a-dia da política. Como forma de alcançar o objetivo geral proposto, este trabalho foi organizado em dois artigos. No primeiro, procurou-se analisar os fatores que influenciam o comportamento dos BNR. Dentre as observações destaca-se os fatores que influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua no CRAS de Viçosa, são eles os fatores pessoais, institucionais e os relacionais. Como fatores pessoais estão a identificação com a profissão; religião e necessidade. Nos fatores institucionais se encontram os recursos, a rotatividade dos profissionais, o impacto social da política, o poder discricionário e o conflito de atividades. E por fim, dentre os fatores relacionais estão o relacionamento com o público da política, com a equipe e com os órgãos gestores. Conclui-se que os comportamentos dos burocratas podem ser influenciados por diversos fatores. Contudo, esses fatores podem se diferenciar em caso de alteração dos agentes analisados, a política em questão, o órgão em que atuam e até mesmo o público que irão servir.

Uma vez identificado o que foi proposto para o primeiro artigo, estendeu-se para o segundo artigo numa perspectiva de analisar como os BNR do CRAS de Viçosa/MG desempenham o seu poder de discricionariedade. Para tanto, a análise enfatizou o espaço disponível para a ação; a razão e a forma da discricionariedade. Através da análise de conteúdo categorial das entrevistas e das observações participantes foi identificado o espaço disponível para ação dos BNR; as razões porque a discricionariedade deles existe e como exercem a discricionariedade. Foi possível perceber que existe um espaço disponível para a ação dos BNR, desde que cada ator respeite o seu código de ética e as normas que rodeiam suas ações. Contudo, também que em muitos momentos os BNR recorrem aos superiores para informar ou explicar o que está sendo feito, no sentido de deixar os processos mais claros.

No que tange a razão da existência da discricionariedade, entende-se que sem ela, a prestação do serviço público se tornaria mais lenta. A burocracia da linha de frente precisa de espaço para agir com discricionariedade. Quando isso acontece, pode contribuir para o desenvolvimento pessoal e profissional dos beneficiários da política de assistência social. Conclui-se que o que acontece com o exercício profissional dos burocratas de nível de rua do CRAS é que possuem discricionariedade, mas de forma relativa, pois não possuem todos os meios para conduzir seu exercício profissional de forma totalmente autônoma.

É importante que os gestores públicos incentivem a discricionariedade desses atores como algo que pode ser melhor trabalhado a partir da regulamentação existente. A falta de recursos materiais, humanos e financeiros permite que o trabalho acabe sendo desconstruído pela saída de servidores, a permanência do clientelismo e problemas para os burocratas que ali atuam e os usuários dos programas. É preciso que os gestores públicos assumam sua responsabilidade com a assistência social. Dessa forma, problemas como a falta de recurso não serão um empecilho para a execução do trabalho como são hoje.

Os BNR devido a sua relativa autonomia, dependem das instituições para realizar seu exercício profissional, sendo necessário introduzir ao seu trabalho as demandas da instituição, que vão determinar as suas atitudes e respostas profissionais. Assim, é necessário um profissional que busque seu trabalho de forma ética, onde preconize a luta pela equidade, justiça social, por mudanças na ordem societária e buscar estratégias que possibilitam conseguir o apoio

institucional na construção de ações que permitam a garantia de direitos dos usuários.

Ainda observou limites para a atuação dos burocratas de nível de rua do CRAS, além das possibilidades reduzidas, sendo necessário que esses profissionais estejam sempre se capacitando para que possam valorizar sua atuação profissional para dar respostas concretas e efetivas às demandas que lhe são surgidas em sua rotina.

Além disso, a falta de recursos humanos, onde o trabalho acaba sendo desconstruído pela saída de servidores, que são treinados para executarem seu exercício profissional no cotidiano da política faz parte de um rol de desafios a serem superados pelos BNR do CRAS. A falta de financiamento também é considerada um desafio e podem ocasionar em diversos problemas tanto para os usuários quando para os servidores.

Essa precarização, abre margem para o clientelismo e corrupção que remete ao passado, onde a assistência social é praticada como benesse e filantropia. Observa-se a falta de prioridade para o encaminhamento de recurso, ocasionando em transtornos para os cidadãos que precisam da política social. É preciso que o Estado assuma sua responsabilidade com a assistência social.

Na perspectiva dos burocratas de nível de rua, percebe-se que suas ações são influenciadas por diversos elementos, podendo ser ambientais, crenças, relacionamentos, dentre outros. É importante ressaltar que essa pesquisa não apresenta elementos que permita generalizar qualquer conclusão, mas que tem a permissão para apresentar de forma aprofundada sobre os atores que foram analisados.

Ademais, os burocratas de rua são a representação do Estado (LIPSKY, 1980, tradução nossa), logo é através deles que os usuários têm acesso ao que possuem direito. Os serviços são percebidos e demandados pelos usuários com o contato com os agentes implementadores. Ou seja, o processo de implementação percebido pelos usuários acaba permeado não apenas por questões profissionais, mas por informações que vão além da profissão e da própria necessidade.

É também preciso considerar que a assistência social é também uma política abarcada pela seguridade social e que garante o bem-estar social aos cidadãos através da forma que é estabelecida nacionalmente. A sua ausência

pode acarretar fatores extremamente negativos para muitas famílias que dela precisam.

Por fim, faz-se necessário desmitificar o problema das políticas sociais inseridas na seguridade social apenas a uma questão financeira, sem considerar que as políticas sociais são uma questão problemática atual, com a redução de alguns direitos sociais. Não se pode ignorar os princípios da Seguridade Social que compreendem a solidariedade, a dignidade humana, a cidadania e a universalidade.

Como sugestão para a continuidade do estudo, ressalta-se a importância da realização de trabalhos que busquem analisar outros municípios e também considerar a percepção dos usuários, e não apenas dos BNR, trazendo uma outra ótica para a pesquisa.

REFERÊNCIAS GERAIS

AMARO, Sarita. **Política Social, Assistência Social e cidadania: novos tempos, novas críticas**. 1 ed. São Paulo: Paco Editorial, 2015.

BARRET, S. Implementation Studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. **Public Administration**, v. 82, n. 2, p. 249-262, 2004.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. **Investigação Qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto, Portugal: Porto Ed. 1994. Coleção Ciências da Educação. Disponível em: <https://docente.ifrn.edu.br/albinonunes/disciplinas/pesquisa-em-ensino/investigacao-qualitativa>. Acesso em 11 nov. 2019.

BRASIL. **Ministério da cidadania**. Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. 2015. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/unidades-de-atendimento/cras>. Acesso em: 18 jan. 2019.

BRASIL. **Secretaria Especial Do Desenvolvimento Social**. Censo Suas 2016 aponta aumento no número de Cras no país. 2017. Disponível em: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2017/abril/censo-suas-2016-aponta-aumento-no-numero-de-cras-no-pais>. Acesso em: 25 jan. 2019.

BRODKIN, E. Bureaucracy redux: management reformismo and the welfare state. **Journal of Public Administration Research and Theory**, n. 17, p. 1-17, 2007. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/4139729?seq=1>. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRODKIN, E. Policy work: street-level organizations under new managerialism. **Journal of Public Administration Research and Theory**, n. 21, p. 253-277, 2011.

BRODKIN, E. Z. Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, presente and future. **Public Administration Review**, v. 72, p. 940-949, nov/dez, 2012.

BURITI, E. P. da S. A Política de Assistência Social em tempos contemporâneos: breve análise do SUAS na conjuntura brasileira. **Revista Interface**. Natal, v. 14, n. 2, jul./dez. 2017.

CAVALCANTI, S.; LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. In: PIRES, R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. de. (Orgs.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3247/1/livro_Burocracia%20e%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20no%20Brasil%20-%20interse%C3%A7%C3%B5es%20anal%C3%ADticas.pdf. Acesso em: 05 dez. 2018.

CFESS. **RESOLUÇÃO CFESS nº 493/2006**. Dispõe sobre as condições éticas e técnicas do exercício profissional do assistente social. Brasília, 13 de março de 1993. Disponível em: http://www.cfess.org.br/arquivos/CEP_CFESS-SITE.pdf acesso em: 18 nov. 2019.

DYE, T. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1972.

ELISS, K. et al.; Needs Assessment, Street-level bureaucracy and the new community care. **Social Policy & Administration**, v. 33, n. 3, p. 262-280, set. 2011.

EVANS, T.; HARRIS, J. Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. **British Journal of Social Work**, v. 34, p. 871-895, 2004.

EVANS, T. Professionals, Managers and discretion: critiquing street-level bureaucracy, **British Journal of Social Work**, v. 41, p. 368-386, jun. 2011.

FERREIRA, V. R. S.; MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cad. EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, 2015.

GUERRA, Y. **Condições de Trabalho e Projeto Ético- Político Profissional**. In: O Trabalho do Assistente Social no SUAS: seminário nacional/ CFESS. Brasília: 2011. p. 271 -290.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy**. Londres: Sage Publications, 2002.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HUPE P.; HILL, M. And the res tis implementation: comparing approaches to what happens in policy processes beyond great expectations. **Public Policy and Administration**, ano 31, v. 2, p. 103-121, 2016.

_____. Street-level bureaucracy and public accountability. **Public Administration**, v. 85, n. 2, p. 279-299, 2007.

IMMERGUT, E. The Theoretical Core of the New Institutionalism. **Politics & Society**, v. 26, n. 1, p. 5-34, mai.1998.

KEULEMANS, S.; WALLE, S. V. de. Understanding street-level bureaucrats attitude towards clientes: Towards a measurement instrument. **Public Policy and Administration**, v. 35, n. 1, p. 84-113, jan/2020.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia de pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LEITE, L.; D'ASCENZI, L. 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). **Revista de Administração Pública**, ano 51, v. 1, p. 46-63, jan/fev. 2017.

LIMA, M. L. O. F.; MEDEIROS, J. J. Empreendedores de políticas públicas na implementação de programas governamentais. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, ano 46, v. 5, p. 1251-1270, set/out. 2012.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service. 30th anniversary expanded edition. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

_____. **Burocracia de nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. 1ª ed. Brasília: ENAP, 2019.

LOTTA, G. S. **Implementação de Políticas Públicas**: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. 2010. 295 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LOTTA, G. S.; MARQUES, E. C. How social networks affect policy implementation: na analysis of street-level bureaucrats performance regarding a health policy. **Soc Policy Admin**, v. 1, n. 16, p. 1-16, ago. 2019.

LOTTA, G. S.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. **BIB**, n. 83, v. 1/2017, p. 21-42, fev. 2018.

LOTTA, G. S. *et al.* Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 65 (4): 407-437 out/dez 2014.

MAJONE, G. & WILDAVSKY, A. **Implementation as Evolution**. In: PRESSMAN, J. L. & WILDAVSKY, A. (eds.). *Implementation*. 3a ed. Berkeley: University of California, 1984.

MARIETTO, M. Observação Participante e Não Participante: Contextualização Teórica e Sugestão de Roteiro para Aplicação dos Métodos. **Iberoamerican Journal of Strategic Management (IJSM)**, v. 17, n. 4, p. 5-18, out/dez. 2018. Disponível em: <http://revistaiberoamericana.org/ojs/index.php/ibero/article/view/2717>. Acesso em: 10 mai 2019.

MAY, P. J.; WINTER, S. C. Politicians, managers, and street-level bureaucrats: influences on policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 19, n. 3, p. 453-76, 2007

MEIER, K. J.; O'TOOLE, L. J. **Bureaucracy in a democratic state: a governance perspective**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006.

NOGUEIRA, R. O trabalho do agente comunitário de saúde: entre a dimensão técnica “universalista” e a dimensão social “comunitarista”. **Interface-Comunic, saúde, educ**, v. 6, n. 10, p. 75-94, fev.2002.

NUNES, E. **A Gramática política no Brasil**: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. 5 ed. – Rio de Janeiro: Garamond, 2017, 195p.

OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**, ano 46, v. 6, p. 1551-1573, nov./dez.2012.

OLIVEIRA, B. A implementação do Programa Bolsa Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base.

Revista do Serviço Público, v. 65, n. 4, p. 517-544, out./dez. 2014.

PEDONE, L. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP, 1986.

PIRES, R. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. **Dados**, v. 52, n. 3, p. 735-769, 2009.

PRESSMAN, J; WILDAVSKY, A. **Implementation**. University of California Press, Berkeley, 1973.

RAICHELIS, R. O assistente social como trabalhador assalariado: desafios frente às violações de seus direitos. **Revista Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 107, p. 420-437, jul./set. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282011000300003&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 15 jan. 2020.

REISMAN, L.; TONI, J. de. A formação do Estado Brasileiro e o Impacto sobre as Políticas Públicas. *In*: MENDES, G.; PAIVA, P. **Políticas Públicas no Brasil**: uma abordagem institucional. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2017. Cáp. 1, p. 13-32.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SÈROUSSI, R. **Introdução ao Direito Inglês e Norte-Americano**. São Paulo: Ed. Landy, 2001.

SILVA, E. G. **Desempenho Institucional**: a política de qualificação dos docentes da UESB. 2009. 134 f. Dissertação (Mestrado) – UNEB / Departamento de Ciências

Humanas, Salvador.

STAKE, R. E. **The art of case study research**. Thousand Oaks, CA.: Sage, 1995.

SPOSATI, A. de O.; BONETTI, D. A.; YAZBEK, M. C.; CARVALHO, M. C. B. **Assistência na trajetória das Políticas Sociais brasileiras**: uma questão em análise. 12 ed. São Paulo: Cortez, 2014. 157 p.

TUMMERS, L. Explaining the willingness of public professionals to implement new policies: a policy alienation framework. **International Review of Administrative Sciences**, v. 77, n. 3, p. 55-581, 2011.

VIANA, A. L. Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 30 (2), 1996, p. 5-43.

WEBER, Max. **The theory of social and economic organizations**. New York: Free Press, 1947.

ZWICK, E.; TEIXEIRA, M. P. D. R.; PEREIRA, J. R.; BOAS, A. A. V. Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 10, n. 2, p. 248-301, 2012.

APÊNDICE A – Roteiro da entrevista a ser realizada com o (a) coordenador (a) das unidades do CRAS do município de Viçosa

INFORMAÇÕES SOBRE O ENTREVISTADO
<p style="text-align: center;">() CRAS Sul () CRAS Norte</p> <p>1.Nome: _____</p> <p>2. Cargo: _____</p> <p>3.Tempo no Cargo: _____ 4.Tempo na Área Pública: _____</p> <p>5.Escolaridade: <input type="checkbox"/> Ens. Fund. incompleto <input type="checkbox"/> Ens. Fund. completo <input type="checkbox"/> Ens. Médio incompleto <input type="checkbox"/> Ens. Médio completo <input type="checkbox"/> Graduação incompleto <input type="checkbox"/> Graduação completo <input type="checkbox"/> Pós-graduação incompleto <input type="checkbox"/> Pós-graduação completo</p> <p>6. Sexo: <input type="checkbox"/> Feminino <input type="checkbox"/> Masculino <input type="checkbox"/> Prefiro não declarar</p> <p>7.Qual a sua motivação para trabalhar no CRAS?</p> <p>8. Você reside dentro ou fora da comunidade abrangida pelo seu trabalho?</p> <p>9. Qual a sua percepção sobre o CRAS?</p> <p>10.Qual a sua percepção do seu papel como implementador da política pública de assistência social?</p> <p>11. Você fez alguma capacitação ou curso antes de iniciar os trabalhos neste local? Se sim, pode falar como foi?</p>
INFORMAÇÕES SOBRE O CRAS
<p>12.Quando foi criada esta unidade?</p> <p>13.Qual a área que este CRAS atende?</p> <p>14.Quais as atividades que este CRAS realiza?</p> <p>15.Quantas pessoas trabalham neste CRAS e quais as suas funções?</p> <p>16.Algumas pessoas que trabalham no CRAS são selecionadas através de concursos públicos. Além dessas, existe alguma que não é recrutada por concurso? Se sim, como são recrutadas?</p> <p>17.Como os governos municipal, estadual e nacional atuam com relação ao CRAS? Eles cumprem o seu papel?</p> <p>18.Há interação do CRAS com as outras áreas da seguridade social: saúde e previdência? Em quais situações?</p>
INFORMAÇÕES SOBRE A ROTINA DE TRABALHO
<p>19.Como é organizada a rotina dos serviços prestados por este CRAS?</p> <p>20.Como são identificadas as pessoas vulneráveis?</p> <p>21.A equipe mantém contato com as pessoas vulneráveis identificadas? De quanto em quanto tempo?</p> <p>22.Vocês recebem orientações que podem auxiliar na tomada de decisões?</p> <p>23.Quais leis, decretos, emendas, portarias e normas você considera primordiais para o exercício das funções da equipe técnica do CRAS?</p> <p>24.Você considera o conhecimento da legislação social importante para o exercício da sua função?</p> <p>25.Você considera a atuação discricionária do servidor, como um fator determinante para a qualidade da implementação?</p> <p>26.Vocês possuem certa liberdade em suas decisões. Como vocês lidam com isso?</p>

27. Vocês realizam reuniões com os profissionais das equipes? Se sim, com qual frequência?

APÊNDICE B – Roteiro da entrevista a ser realizada com as assistentes sociais das unidades do CRAS do município de Viçosa

INFORMAÇÕES SOBRE O ENTREVISTADO

() CRAS Sul () CRAS Norte

1.Nome: _____

2. Cargo: _____

3.Tempo no Cargo: _____ 4.Tempo na Área

Pública: _____

5.Escolaridade:

() Ens. Fund. incompleto () Ens. Fund. completo () Ens. Médio incompleto

() Ens. Médio completo () Graduação incompleto () Graduação completo

() Pós-graduação incompleto () Pós-graduação completo

6. Sexo: () Feminino () Masculino () Prefiro não declarar

7.Qual a sua motivação para trabalhar no CRAS?

8. Você reside dentro ou fora da comunidade abrangida pelo seu trabalho?

9. Qual a sua percepção sobre o CRAS?

10.Qual a sua percepção do seu papel como implementador da política pública de assistência social?

11. Você fez alguma capacitação ou curso antes de iniciar os trabalhos neste local? Se sim, pode falar como foi?

INFORMAÇÕES SOBRE O CRAS

12.Há interação do CRAS com as outras áreas da seguridade social: saúde e previdência? Em quais situações?

13.Qual a sua percepção sobre a ação do governo com relação a Assistência Social?

INFORMAÇÕES SOBRE A ROTINA DE TRABALHO

14. Como é a sua rotina no cotidiano da política?

15.Como são identificadas as pessoas vulneráveis?

16.A equipe mantém contato com as pessoas vulneráveis identificadas? De quanto em quanto tempo?

17.Vocês recebem orientações que podem auxiliar na tomada de decisões?

18.Quais leis, decretos, emendas, portarias e normas você considera primordiais para o exercício das funções da equipe técnica do CRAS?

19.Você considera o conhecimento da legislação social importante para o exercício da sua função?

20.Você considera a atuação discricionária do servidor, como um fator determinante para a qualidade da implementação?

21.Vocês possuem certa liberdade em suas decisões. Como vocês lidam com isso?

22. Vocês possuem reuniões com os profissionais das equipes? Se sim, com qual frequência?

APÊNDICE C – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido



UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS e ARTES
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO E
CONTABILIDADE

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

O Sr.(a) está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar da pesquisa **“Atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Centro de Referência de Assistência Social”**. Nesta pesquisa pretendemos analisar como os burocratas de nível de rua envolvidos no CRAS dos municípios de Viçosa, Coimbra e Juiz de Fora, exercem suas funções. O motivo que nos leva a estudar os burocratas de nível de rua do CRAS é a busca por compreender a ação deles que fazem parte de um processo complexo e pelo contato direto existente entre eles e os cidadãos. Esses implementadores são atores de suma importância para as políticas públicas. Para esta pesquisa, adotaremos os seguintes procedimentos: análise documental, com utilização de leis, Plano Plurianual e Diagnóstico Social do Município. Além disso, serão utilizados entrevista e observação não-participante para maior consistência das informações relevantes sobre o processo de implementação da política de Assistência Social.

É neste aspecto que sua participação é de fundamental relevância. Convidamos o Sr.(a) a participar de nossas entrevistas. As entrevistas não ultrapassam o tempo de 30 minutos.

Por saber que a utilização de técnicas, como entrevistas com gravação de áudio, pode submeter o envolvido em riscos como expor dados pessoais dos pesquisados ou mesmo inibi-los a responder de maneira fiel à realidade, serão observados os devidos cuidados. Os dados coletados serão tratados com sigilo, sendo analisados pelos pesquisadores envolvidos no estudo, podendo ser utilizados em outras pesquisas mantendo a mesma confidencialidade quanto às informações neles constantes. Cada entrevistado será tratado por códigos e somente os pesquisadores saberão identificar, de modo a assegurar a privacidade do entrevistado.

Os benefícios da pesquisa para seus participantes consistem em informações que contribuirão para o crescimento e desenvolvimento da política de Assistência Social, para que elas sejam empreendidas através de diálogo e interdisciplinaridade. Cujos resultados mostrariam conjunturas que evidenciassem possíveis aperfeiçoamentos para a implementação da Assistência Social. Além de colaborar também no sentido de identificar os possíveis problemas existentes na ação dos burocratas de nível de rua e apontar condições que melhorem o setor público para que se possa prestar serviços adequados e com respeito aos cidadãos.

Para participar deste estudo o Sr.(a) não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. Apesar disso, caso sejam identificados e comprovados danos provenientes desta pesquisa, o Sr.(a) tem assegurado o direito à indenização. O Sr.(a) tem garantida plena liberdade de recusar-se a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem necessidade de comunicado prévio. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que o Sr.(a) é atendido(a) pelo pesquisador. Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada. O(A) Sr.(a) não será

identificado(a) em nenhuma publicação que possa resultar. Seu nome ou o material que indique sua participação não serão liberados sem a sua permissão.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias originais, sendo que uma será arquivada pelo pesquisador responsável, em um HD externo que ficará em sua sala no Departamento de Administração e Contabilidade da UFV que ficará sob os cuidados do pesquisador e a outra será fornecida ao Sr.(a).

Os dados e instrumentos utilizados na pesquisa ficarão arquivados com o pesquisador responsável por um período de 5 (cinco) anos após o término da pesquisa, e depois desse tempo serão destruídos. Os pesquisadores tratarão a sua identidade com padrões profissionais de sigilo e confidencialidade, atendendo à legislação brasileira, em especial, à Resolução 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde, e utilizarão as informações somente para fins acadêmicos e científicos.

Eu, _____
_____, contato _____, fui informado(a) dos objetivos da pesquisa "**Atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Centro de Referência de Assistência Social**" de maneira clara e detalhada, e esclareci minhas dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão de participar se assim o desejar. Declaro que concordo em participar. Recebi uma via original deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer minhas dúvidas.

_____, _____ de _____ de 2019.

Assinatura do Participante

Assinatura do Pesquisador
Thiago de Melo Teixeira da Costa
Pesquisador Responsável - Professor/DAD/UFV
E-mail: thiagocosta@ufv.br
Tel.: (31) 3899-1595

Em caso de discordância ou irregularidades sob o aspecto ético desta pesquisa, você poderá consultar:

CEP/UFV – Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos
Universidade Federal de Viçosa
Edifício Arthur Bernardes, piso inferior
Av. PH Rolfs, s/n – Campus Universitário

Cep: 36570-900 Viçosa/MG
Telefone: (31)3899-2492
Email: cep@ufv.br
www.cep.ufv.br