



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

RONALD DOS SANTOS OLIVEIRA

INSULAMENTO BUROCRÁTICO E NEOINSTITUCIONALISMO:

Um estudo sobre os estilos de implementação dos burocratas do nível da rua no
Programa Bolsa Família do Recife

Recife
2018

RONALD DOS SANTOS OLIVEIRA

INSULAMENTO BUROCRÁTICO E NEOINSTITUCIONALISMO:

Um estudo sobre os estilos de implementação dos burocratas do nível da rua no
Programa Bolsa Família do Recife

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Sociologia. **Área de concentração:** Mudança social.

Orientador: Prof. Dr. Breno Augusto Souto Maior Fontes

Recife
2018

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria Janeide Pereira da Silva, CRB4-1262

O48i Oliveira, Ronald dos Santos.
Insulamento burocrático e neoinstitucionalismo : um estudo sobre os
estilos de implementação dos burocratas do nível da rua no Programa Bolsa
Família do Recife / Ronald dos Santos Oliveira. – 2018.
163 f. : il. ; 30 cm.

Orientador : Prof. Dr. Breno Augusto Souto Maior Fontes.
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Recife, 2018.
Inclui referências e anexos.

1. Sociologia. 2. Política pública. 3. Renda pública – Distribuição. 4.
Programas sociais. 5. Transferência de renda. I. Fontes, Breno Augusto
Souto Maior (Orientador). II. Título.

301 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2022-116)

RONALD DOS SANTOS OLIVEIRA

INSULAMENTO BUROCRÁTICO E NEOINSTITUCIONALISMO:

Um estudo sobre os estilos de implementação dos burocratas do nível da rua no
Programa Bolsa Família do Recife

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Sociologia. **Área de concentração:** Mudança social.

Aprovada em: 19 / 02 / 2018.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Breno Augusto Souto Maior Fontes (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Francisco Jatobá de Andrade (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Eliane Maria Monteiro da Fonte (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Rogério de Souza Medeiros (Examinador Externo)
Universidade Federal da Paraíba

Prof. Dr. Edilson Fernandes de Souza (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

À minha mãe, Marinete dos Santos
Oliveira, que me deu a vida e a eterna vontade de
aprender

À Adeogones Nadir Ferreira, que me
educou, com sua fé, me fez acreditar. (*in memoriam*)

À Rian e Laura, que me dão todo dia, a luz
que ilumina meu caminho.

AGRADECIMENTOS

Esse trabalho é o fruto de anos dedicados ao estudo, à pesquisa e ao exercício da gestão de políticas sociais. Ele não se resume aos conhecimentos adquiridos durante o curso de doutorado, mas a uma trajetória que inclui experiências, vivências, trocas e amizades. Portanto, antes de tudo, agradeço a oportunidade de tê-las vivido, e, a todos que participaram dessa minha trajetória.

Primeiramente, agradeço ao meu orientador, Breno Augusto Souto Maior Fontes. Que com extrema competência e generosidade, me guiou pelos caminhos da pesquisa social. Apoiando-me, com seus conselhos e comentários, possibilitando que eu concluísse com êxito minha pesquisa.

Agradeço, ao Professor Pedro Espanha, que acompanhou meu estágio doutoral na Universidade de Coimbra. E me apresentou as suas pesquisas com os Burocratas do Nível da Rua em programas de transferência de renda em Portugal. O que me permitiu, pela primeira vez, experimentar uma visão empírica da atuação destes agentes públicos, fundamental nas minhas inferências.

Ao Professor Jorge Alexandre Neves, agradeço pela inspiração e pelos ensinamentos, que me levaram à decidir pela carreira acadêmica e me deram a base para elaborar minha proposta de pesquisa, que mais tarde se transformou nessa tese. Agradeço imensamente à professora Rosalira Oliveira, que tive a sorte de ter como irmã e, primeira leitora de todos os meus trabalhos acadêmicos. Ao escritor e amigo Marcelo Mario Melo. Que abrilhantou este trabalho com sua excelente revisão ortográfica e preciosos comentários sobre o texto. À Renata Amaral, por sua presença e companheirismo, nos períodos mais difíceis desse trabalho.

Agradeço em Especial á toda a equipe do Programa de Pós-Graduação em sociologia da UFPE. Aos funcionários e professores com quem tive a oportunidade de cursar disciplinas e aos ainda terei.

Agradeço a todos os técnicos sociais do Programa, pela disposição e acolhimento, e, sem os quais o trabalho seria impossível. E por fim a PROPESQ e a CAPES, pelo apoio financeiro a este trabalho.

RESUMO

O presente trabalho busca analisar a implementação das políticas públicas na perspectiva de que seus resultados são consequência da interação de vários atores num sistema complexo. Partimos do pressuposto de que as políticas são influenciadas em seus resultados pela ação dos seus implementadores, através de suas crenças, valores e ideias e, que essa realidade se expressa de forma mais clara no momento em que se dá o contato direto entre os burocratas implementadores e os usuários de uma política. Portanto, devemos observar esse processo para compreender como a implementação de uma política pode influenciar nos seus resultados, modificando o modo com ela foi concebida no momento da sua formulação. Dessa forma nos empenhamos em observar a forma como ocorre essa interação entre os envolvidos na política. Em particular, os caminhos que os burocratas do nível da rua se utilizam para garantir sucesso em suas operações, conjugando normas e regras a escolhas individuais.

Como objeto de nossa pesquisa delimitamos os burocratas do nível da rua atuantes no Programa Bolsa Família do Recife. Acompanhamos os 48 funcionários responsáveis pelo atendimento aos beneficiários do Programa, que atuam em seis regiões político administrativas no Recife. Através da observação e de entrevistas semiestruturadas, buscamos levantar as características e o perfil dos burocratas e identificar os métodos utilizados por eles na execução de suas atividades.

A partir da identificação dos estilos de interação e das características pessoais das equipes de atendimento ao beneficiário realizamos o cruzamento das informações, com o intuito de identificar os padrões de atuação. Realizamos ainda a ordenação dos estilos em clusters, para estabelecer a proporção deles em cada tipo de perfil.

Concluimos que, apesar dos serviços seguirem um padrão organizacional para todo o município, os estilos de interação permitem que os burocratas tenham maior flexibilidade de atuação, configurando-se a sua discricionariedade. Constatamos também, que o perfil dos burocratas e os fatores relacionais são elementos fundamentais para o sucesso das políticas públicas, principalmente, na sua fase de implementação, pois esses dois elementos promovem o ajuste das políticas à realidade local e a inserção dos burocratas na vida cotidiana dos usuários.

Palavras-chaves: programa bolsa família; transferência de renda; implementação de políticas públicas; burocratas de nível de rua; análise de políticas públicas.

ABSTRACT

The present work sought to analyze the implementation of public policies in the perspective that their results are the effect of the interaction of several actors in a complex system, based on the assumption that the policies are influenced in their results by the action of their implementers, through their beliefs, values and ideas, this reality is expressed more clearly at the moment in face to face contact between the street-level bureaucrats and the clients, therefore, we must observe this process to understand how the implementation process can influence in the its results of the public policy, modifying the way it was conceived at the time of its formulation. In this way, we strive to observe how this interaction between those involved in politics occurs, in particular the ways that street-level bureaucrats use to ensure success in their operations, combining rules and individual choices.

As the object of our research, we delimit the street-level bureaucrats involved in the Bolsa Família Program at Recife, we accompany 48 employees responsible for attendance the beneficiaries of the Program, working in six administrative political regions in Recife. Through observation and semi-structured interviews, we seek to raise the characteristics and affiliation profile of bureaucrats and identify the methods used by them in their activities.

From the identification of the interaction styles and the personal characteristics of the beneficiary service teams, we cross the information, in order to identify the patterns of action, we also organize the ordering of the styles in clusters, to establish the proportion of the styles in each type of profile.

We conclude that although the services follow an organizational pattern for the whole municipality, the interaction styles allow the bureaucrats to have greater flexibility of action, configuring themselves in the environment through which it carries out its discretion. Also, the profile of bureaucrats and relational factors are fundamental elements for the success of public policies, especially in their implementation phase, because as we observe, these two elements promote the adjustment of policies to local reality and the insertion of bureaucrats in the daily life of users.

Keywords : bolsa família program; income transfer; public policy implementation; street level bureaucrats; public policy analysis.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	19
2.1	BUROCRACIA.....	28
2.2	AÇÃO E RACIONALIDADE.....	31
2.3	MAX WEBER E A AÇÃO RACIONAL.....	34
2.4	A EXPLICAÇÃO PARA ELSTER.....	37
2.4.1	Tipos de racionalidade.....	39
2.5	O CONCEITO DE BUROCRACIA DO NÍVEL RUA.....	43
2.5.1	O burocrata como ponto de mediação entre o Estado e a Sociedade.....	52
2.5.2	Interação e comunicação.....	55
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA EM UM ESTUDO SOBRE OS ESTILOS DE INTERAÇÃO DOS BUROCRATAS DO NÍVEL DA RUA.....	57
3.1	SELEÇÃO DO CORPUS.....	57
3.2	OS ESTILOS DE INTERAÇÃO COMO “CAMINHOS” PARA INSERÇÃO SOCIAL.....	57
3.3	INSTRUMENTOS DE COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS.....	59
4	A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO RECIFE.....	61
4.1	O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DIRETA DE RENDA.....	61
4.2	PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL.....	64
4.2.1	O processo de gestão do Bolsa.....	67
4.2.2	Regras e normatizações para a gestão do Bolsa Família.....	69
4.2.3	Acompanhamento das condicionalidades.....	79
5	O CONTEXTO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO RECIFE.....	93
5.1	O PERFIL SÓCIO ECONÔMICO DO RECIFE.....	93
5.1.1	A Região Político Administrativa I (RPA1).....	95
5.1.2	A Região Político Administrativa II (RPA2).....	97
5.1.3	A Região Político Administrativa III (RPA3).....	99

5.1.4	A Região Político Administrativa IV (RPA4).....	100
5.1.5	A Região Político Administrativa V (RPA5).....	101
5.1.6	A Região Político Administrativa VI (RPA6).....	103
5.2	MODELO DE ATENDIMENTO AO USUÁRIO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO RECIFE.....	104
6	ANALISE DA ATUAÇÃO DOS BUROCRATAS DO NÍVEL DA RUA QUANTO AO SEU ESTILO DE INTERAÇÃO.....	110
6.1	DIFERENÇAS NA INTERAÇÃO: OS ESTILOS UTILIZADOS POR TÉCNICOS E AGENTES SOCIAIS.....	110
6.2	OS ESTILOS DE INTERAÇÃO DOS ATORES DO BOLSA FAMÍLIA NO RECIFE.....	114
6.3	OS ESTILOS DE INTERAÇÃO DOS ATORES EM SUAS RPAS	116
6.4	INFLUÊNCIAS DAS CARACTERÍSTICAS DOS AGENTES NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA.....	124
6.5	CARACTERÍSTICAS DOS BUROCRATAS DO NÍVEL DA RUA EM RELAÇÃO AO ESTILO PREDOMINANTE DE INTERAÇÃO.....	129
6.5.1	Características dos burocratas do nível da rua com predominância de estilos Mediadores.....	131
6.5.2	Características dos burocratas do nível da rua com predominância de estilos Lineares.....	132
6.5.3	Características dos burocratas do nível da rua com predominância de estilos hierárquicos.....	132
6.6	PERFIL DE AFILIAÇÃO DOS BUROCRATAS DO NÍVEL DA RUA EM RELAÇÃO AO ESTILO PREDOMINANTE DE INTERAÇÃO.....	133
6.6.1	Afiliação religiosa dos burocratas do nível da rua com relação a predominância de estilos Mediadores.....	134
6.6.2	Afiliação religiosa dos burocratas do nível da rua com relação a predominância de estilos Lineares.....	134
6.6.3	Afiliação religiosa dos burocratas do nível da rua com relação a predominância de estilos Hierárquicos.....	135
6.6.4	Afiliação associativista dos burocratas do nível da rua com relação a predominância de estilos Mediadores.....	136

6.6.5	Afiliação associativista dos burocratas do nível da rua com relação a predominância de estilos Lineares.....	136
6.6.6	Afiliação religiosa dos burocratas do nível da rua com relação a predominância de estilos Hierárquicos.....	137
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	141
	REFERÊNCIAS.....	152
	ANEXO A – MOTIVOS DA BAIXA FREQUÊNCIA, SITUAÇÕES COLETIVAS E OUTROS REGISTROS.....	160

1 INTRODUÇÃO

As abordagens institucionalistas veem gradativamente crescendo no campo das análises de políticas públicas, no entanto, ainda são poucas as pesquisas com esse recorte. De modo geral as pesquisas têm se focado em avaliações dos resultados das políticas.

Observa-se na literatura poucos trabalhos que tenham como focos a fase de implementação das políticas e a ação dos agentes implementadores, assim como há uma carência de investigações empíricas que busquem esclarecer como uma política se desenvolve na prática, quais os mecanismos que entram em ação no momento de sua efetivação, que fatores têm influência nos seus resultados e quais elementos compõem essa intersecção entre o estado e a sociedade no instante da intermediação dos implementadores. Nesse campo podemos citar os trabalhos pioneiros de (MEIER e O'TOOLE, 2007 e LOTTA, 2006).

Existe a necessidade de se ampliar os espectros de análises que tenham o objetivo de investigar a fundo a fase da implementação, abrindo a sua caixa preta, revelando seus mecanismos e suas engrenagens, para desvendar as consequências desse processo nos resultados das políticas públicas. Para tanto, é necessário o incremento de trabalhos empíricos, como os encampados por Lipski (1980) que busquem gerar acúmulo de conhecimento sobre a atuação dos burocratas do nível da rua e os efeitos de sua discricionariedade sobre as políticas.

É nesse contexto que nosso trabalho se insere, com o objetivo de compreender como as características individuais e as formas de inserção social se coadunam a de modo construir estilos de interação, e como esses estilos são utilizados pelos burocratas do nível da rua. Isso nos dá a visão de um processo dinâmico, onde a política é construída por atores que expressam necessidades, vontades, promovem disputas e se utilizam do poder e dos recursos disponíveis para a obtenção dos seus interesses, promovendo um constante ajustamento e, conseqüentemente, gerando modelos diversos de implementação e resultados diversos nas políticas.

Essa atuação da burocracia sempre foi vista como causadora de desvios nos objetivos das políticas. Nosso trabalho adotou outra abordagem, onde essas

questões são vistas como partes inerentes ao processo, devendo ser incluídas nas análises, pois só com a absorção desses elementos seríamos capazes de compreender que fatores influenciam os burocratas implementadores na tomada de microdecisões durante a relação direta com o usuário.

O grupo objeto de nosso estudo é formado por funcionários responsáveis pelo acompanhamento dos beneficiários do Programa Bolsa Família no Recife. Esses agentes públicos são, em suas regiões políticoadministrativas, a representação do Estado, pois por estarem em permanente contato com os beneficiários, constituem o elo entre os usuários e o programa. A atuação desses burocratas está limitada à região onde trabalham e, em alguns casos residem, o que produz uma dupla vinculação. Se, por um lado, as regras e normas da política pública lhes impõe uma atuação própria do mundo do serviço público, suas vivências e relações com os usuários lhes abrem a possibilidade para realizar a discricionariedade característica da função, promovendo adaptações à política e ocupando o papel de mediadores das relações estado-sociedade.

Esse trabalho foi concebido a partir de nossa experiência como gestor do Programa no Recife, no período de 2005 a 2009. Pudemos vivenciar os desafios da implementação de uma política pública. Esse foi um período muito importante na consolidação do Programa, pois apesar de ter sido criado em 2003, apenas em 2005 ele foi descentralizado com a adoção da gestão local. Essa nova condição obrigou, de imediato, os municípios a disponibilizarem uma infraestrutura de inclusão e atendimento aos possíveis beneficiários. Nesse mesmo ano a campanha nacional de atualização cadastral “Bolsa Família Chama” convocou os beneficiários a comparecer às prefeituras para um recadastramento obrigatório à manutenção do benefício. Esse processo serviu como ponte para a adoção definitiva do CADUNICO do governo federal como o cadastro oficial das políticas sociais no país. Isso ocorreu em um cenário de indefinições de recursos e responsabilidades, o que demandou da equipe um alto grau de criatividade para a execução dos serviços. Ao final do meu período à frente do Programa, colocou-se a questão sobre os efeitos das gestões locais nas políticas públicas, que abordamos em um artigo apresentado na XX reunião anual da ANPOCS sobre a compreensão das normas e as adaptações das assistentes sociais com atuação no Programa. Com as informações geradas no artigo desenvolvemos o projeto que originou a tese, com o objetivo de entender quais fatores influenciam

nas decisões dos agentes públicos no momento em que estão em contato direto com o usuário.

No item 2, intitulado **A análise de políticas públicas**, realizamos uma discussão a respeito do campo de estudos que se formou a partir da necessidade de se compreender o funcionamento das ações do estado como ator social. Essas ações foram gradativamente se consolidando em políticas públicas, com a particularidade de serem orientadas para um determinado público ou para a solução de um problema. Essa realidade fomentou o aumento do número de pesquisas sobre o tema, e consequentemente, o fortalecimento do campo de estudos.

Inicialmente, as análises se concentraram nas questões sobre a tomada de decisão. Modelos como fluxos múltiplos e do equilíbrio pontual, colocavam muita ênfase no papel dos especialistas que, grosso modo, funcionavam como tradutores das necessidades da sociedade que conseguiam alcançar as agendas governamentais.

Essa concepção foi substituída por uma visão mais dinâmica das políticas públicas que passaram a ser entendidas como compostas por um ciclo onde cada fase tem especificidades que precisam ser compreendidas dentro do contexto em que se insere.

O ciclo é composto por quatro fases: Formação da Agenda, Formulação, Implementação e avaliação. As pesquisas na área se concentraram, primordialmente, na Formação da Agenda, onde os atores políticos se confrontam numa arena para garantir a inclusão de suas demandas nas pautas das políticas, e na Avaliação, um campo naturalmente propenso a investigações científicas. No entanto, mais recentemente, os estudos sobre implementação vêm ganhando espaço, em particular, os que buscam lançar luz sobre a atuação da burocracia. Abordamos essa questão através da teoria weberiana sobre o Estado e a burocracia, com um enfoque na sua ação racional, onde buscamos um paralelo com os trabalhos de Elster que demonstram que a racionalidade é imperfeita e pode ser atingida, apenas, parcialmente. Nesse ponto buscamos entender os efeitos dessa parcialidade na implementação de uma política e, como apresentado por Lipski, nos **dilemas dos indivíduos no serviço público**. Para ele os burocratas do nível da rua vivem em situação de conflito entre as limitações de sua capacidade de atuação e a pressão

oriunda do contato direto com os seus clientes. Essa combinação produz as condições para tomadas de microdecisões, através da discricionariedade que promovem um realimento dos resultados das políticas.

No terceiro item, **Os métodos e técnicas de um estudo sobre os estilos de interação dos Burocratas do Nível da Rua**, apresentamos os pressupostos metodológicos do trabalho. Realizamos um breve detalhamento das técnicas utilizadas na pesquisa e no objeto de pesquisa. As escolhas metodológicas foram determinantes na pesquisa abordando questões institucionais através de uma análise documental e de entrevistas semiestruturadas e questões interacionais tratadas por meio de observações diretas.

O trabalho se enquadra na triangulação metodológica. Essa abordagem foi a mais propícia porque possibilitou o contraste dos dados coletados nas três fases da pesquisa e uma maior precisão na definição de cada estratégia de ação utilizada pelos burocratas, os seus estilos de interação.

Nesse item apresentamos, ainda, as motivações e os questionamentos que nos conduziram à realização de nossa Pesquisa.

A implementação do programa bolsa família no Recife foi o tema abordado no item 4. Iniciamos com um breve histórico sobre as políticas de transferência condicionada de renda. Apesar de o Programa Bolsa família ter atingido muita notoriedade, muito em função de suas proporções, sendo considerado o maior programa desse tipo no mundo, as políticas de transferência de renda não são novidade, tendo sido encampadas no Brasil, desde meados dos anos 90, em várias ocasiões e por diferentes linhas ideológicas de governo. Apesar de sua origem está relacionada às críticas dos liberais ao Welfare State. Essa nova ordem mundial, propiciou a adoção desse modelo de combate à pobreza, que atendia ao mesmo tempo à idéia do individualismo liberal e à necessidade do mercado quanto à inclusão de novos consumidores. No Brasil essas políticas ganharam espaço rapidamente, com destaque para as gestões de Fernando Henrique Cardoso que desenvolveu várias experiências desse modelo, em diferentes áreas do governo. As transferências de renda viraram uma espécie de remédio universal para os desequilíbrios na oferta dos bens públicos, sendo utilizadas na saúde, na educação, na assistência social entre outros. Essa grande quantidade de programas gerou uma distorção na iniciativa

e a duplicidade de benefícios. A partir da criação do Programa Bolsa Família o governo adotou a estratégia de concentrar os programas de transferência de renda em uma única pasta. O ministério de Assistência Social e Combate à Fome, foi o responsável pela inscrição e a gestão do benefício.

Nesse contexto surgiu a necessidade de se desenvolver um desenho institucional que fosse capaz de absolver os chamados programas remanescentes, que foram migrando para o bolsa família, gradativamente. Isso foi realizado através das normatizações que tratavam dos processos administrativos e, também das, responsabilidades do Programa que passou, a ser gerido de forma descentralizada.

Detalhamos o funcionamento do programa no município e pudemos observar sua permanente atualização. O Ministério de Desenvolvimento Social e Agricultura emite instruções normativas que garantem a unicidade institucional do Bolsa Família em todo o território nacional, especificando desde regras e procedimentos, até orientações técnico-profissionais.

O item 5 tratou do **Contexto da Implementação do Programa Bolsa Família no Recife**. Um dos grandes dilemas enfrentados por burocratas do nível da rua na fase de implementação de uma política diz respeito ao contexto em que esta ocorre. As políticas públicas, via de regra, são desenhadas para atender a um grupo social delimitado por um perfil de elegibilidade, mais que enfrentam realidades variadas na sua vida cotidiana. O Bolsa Família se inclui nesses casos, por ser a maior política de enfrentamento à pobreza no país, com cobertura nacional. O Programa é implementado em inúmeros contextos sociais que suscitam adaptações por parte dos seus executores, em particular, os burocratas do nível da rua.

Para apresentar o contexto em que o programa se desenvolve, abordamos o aspecto social com dados sobre a população acompanhada pela equipe técnica e institucional através do detalhamento dos procedimentos de atendimento dos Centros de Referência de Assistência Social.

Um primeiro ponto a se destacar é a limitação do serviço do CRAS que atende de forma referenciada, ou seja, cada unidade atende a 5000 famílias. Em resumo, o serviço está em grande parte limitado à região onde o equipamento está instalado. O que gera dificuldades, pois o Programa atinge todos os bairros do

município.

Inicialmente, levantamos os dados demográficos do município com indicadores econômicos e sociais. Em seguida apresentamos a realidade da região políticoadministrativa, com destaque para o bairro onde se encontra o centro de referência, que se configura no contexto onde ocorrem a maioria dos atendimentos e das interrelações entre usuários e burocratas. No segundo momento elaboramos um esquema do modelo de atendimento ao beneficiário do Programa, da forma como este ocorre na prática. Constatamos, através da observação sistemática, que os serviços seguem um fluxo administrativo que visa garantir o atendimento do usuário dentro das limitações dos burocratas. Apesar de se demonstrar eficiente, pois todos os usuários observados foram atendidos, esse modelo não está especificado em nenhum documento oficial coletado em nossa pesquisa. Mas é adotado, com pequenas variações, em todas as unidades de atendimento.

O item 6, intitulado **Análise da atuação dos burocratas do nível da rua quanto ao seu estilo de interação**, traz a leitura dos dados coletados no trabalho de campo, à luz de reflexões teóricas. Apresentamos os estilos identificados no grupo de análise e suas definições, dividimos esses estilos em 3 grandes grupos, os mediadores, lineares e os com seus respectivos subgrupos. Os grupos de estilos foram construídos a partir das características e estratégias utilizadas pelos burocratas no momento do atendimento aos usuários, estes estilos já foram definidos em outros trabalhos como os realizados por Gabriela Lotta(2010) nos seus estudos sobre a atuação dos ACS, e adaptados à realidade local. Realizamos, também, o levantamento das características pessoais e afiliações sociais do grupo estudado. Desse modo elaboramos um quadro dos perfis desses implementadores que permitiu um cruzamento com os estilos e a elaboração de grupos de incidência para cada estilo de interação. Assim, observamos que as características e os grupos são fundamentais nas preferências dos estilos, configurando-se como as bases norteadoras da interação.

No item 7, das **Considerações finais**, discorremos sobre nossas observações em relação à teoria e apresentamos as principais conclusões da pesquisa, principalmente, no tocante ao processo por onde ocorre a efetivação da discricionariedade dos agentes implementadores, pois uma das questões levantadas

pela literatura da área é quais as estratégias adotadas por estes na relação direta com os usuários, nesse sentido nossa pesquisa demonstrou fundamental a importância de se dar maior ênfase ao processo de interação entre burocratas e usuários. Levantamos ainda as lacunas de nossa pesquisa principalmente em relação ao impacto da atuação desses agentes públicos, mesmo sem estar dentro de nossos objetivos, ressaltamos a necessidade de, a partir das conclusões sobre a importância dos estilos de interação na implementação das políticas, se desenvolver pesquisas que busquem aferir as diferenças dos resultados obtidos pelas diferentes formas de abordagem.

2 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo tem como finalidade apresentar ao leitor a questão que o trabalho pretende abordar, propiciando a visualização do cenário no qual se inscreve a partir da contextualização do problema da pesquisa. Pretende ainda expor os principais pressupostos levantando as hipóteses a serem testadas.

O campo de análise de políticas públicas tem crescido consideravelmente em interesse, entre os pesquisadores de áreas como a Sociologia, Ciência Política, Administração, entre outras. Isso se dá pela importância que esses programas e projetos têm assumido na sociedade, caracterizando-se como boa parte da ação governamental. Destacam-se os que têm impacto direto na vida das pessoas. São programas educacionais, de geração de renda, de combate à pobreza e qualquer tópico que necessite de intervenção direta do Estado. A agência estatal pode cumprir a função tanto de provedor como de regulador, dentro de um mercado de bens e serviços públicos.

É possível avaliar que o desenvolvimento dos estudos da área, seja fruto de dois processos principais. Por um lado, observam-se as dinâmicas políticas do continente nas últimas três décadas, relativas à transição de regimes autoritários para sistemas democráticos, às reformas dos sistemas de proteção social e a reconfiguração dos aparatos estatais mediante os imperativos de reestruturação fiscal. Tal conjuntura fomentou a emergência de pesquisas sobre políticas públicas não apenas em decorrência de circunstâncias propícias a análises renovadas sobre a ação dos governos, mas em função de demandas das próprias gestões governamentais por desenhos institucionais alternativos, neste caso, a serem atendidas pelas análises normativas advindas das pesquisas aplicadas. Nesta lógica, contextos políticos influenciaram a definição das agendas de pesquisa que, por sua vez, amadureceram mediante a criação de espaços de intercâmbio intelectual. É devido ressaltar que o interesse de pesquisadores pelos mecanismos de decisão, implementação e avaliação de políticas públicas, em campos de conhecimento diversificados como a ciência política, educação, saúde e gestão pública, tem promovido o adensamento teórico da área, sobretudo a partir da acumulação de dados empíricos e da revisão de uma literatura especializada. Primeiramente, observa-se uma fuga da teoria mecanicista da modernização a partir da consideração

sobre as distintas rotas da modernidade. Neste caso, as considerações promovidas por autores como Göran Therborn têm alcançado relevante êxito na ultrapassagem das dicotomias periferia/centro, operando a partir de constatações sobre o entrelaçamento entre instituições tradicionais de sistemas de proteção e novas alternativas “em construção”, num viés que enfatiza as dinâmicas históricas articuladas pelas forças pró e contra a modernidade. Noutro sentido, a inserção das dimensões família e gênero, como categorias de análise pertinentes ao estudo dos sistemas de proteção, retomam elementos até então negligenciados nos debates. Sugere que o arcabouço teórico disponível, constantemente enriquecido por conceitos de caráter intermediário e pela inclusão de categorias que ampliam as referências analíticas, possa ser reapropriado de forma criativa para estudos sobre as conjunturas, sendo factível contemplar análises de âmbito internacional que relacionem os diferentes regimes de bem-estar com padrões de modernização e desenvolvimento econômico distintos.

Na literatura que se debruça sobre as políticas públicas é comum encontramos análises que as apresentam como constituídas por um ciclo deliberativo, denominado ciclo de políticas públicas. Nesse contexto, a formação de uma ação estatal obedeceria a um processo dinâmico composto por etapas que se sucedem, mas que também podem acontecer de forma sobreposta.

Para fins metodológicos, a literatura divide o ciclo em quatro fases centrais: a **formação da agenda**, a **formulação**, a **implementação**, e a **avaliação**. Faremos uma breve, explanação sobre as fases para contextualizar a análise, visto que tal discussão não é o tema principal de nossa pesquisa.

No tocante à ideia de **Formação da Agenda**, podemos afirmar que o debate está focado, principalmente, no processo pelo qual um determinado assunto ganha destaque e é escolhido como tema para a elaboração de políticas. Em outras palavras, por que alguns assuntos entram na pauta e outros não.

Os pesquisadores dessa área tentam identificar os mecanismos e processos pelos quais estes temas são eleitos como prioridades, ou seja, qual a dinâmica que se estabelece dentro da arena política em questão, que caracteriza uma disputa de interesses institucionalmente legitimados, até se consolidar como uma questão pública merecedora de intervenção estatal. Da mesma forma, as próprias

soluções para estas questões são objetos de disputas dentro do espaço institucional, regido por normas e regras que facilitam ou dificultam as escolhas dos possíveis caminhos tomados pelos *policy makers*.

Desse modo, tanto o problema quanto a solução são objetos para a análise da formação da agenda. Além disso, há a preocupação com os atores participantes desse processo, visto que, toda a dinâmica depende da sua interpretação e de seus interesses, ou seja, da leitura das normas e regras estabelecidas.

Na sequência a esse processo está a **Formulação** que, grosso modo, pode ser entendida como a escolha tomada pelo pelos gestores entre as diferentes alternativas colocadas na agenda, ou seja, os governos buscam respostas às questões em pauta e as traduzem em programas e ações no intuito de produzir os resultados esperados.

O que está colocado em debate nesse cenário é quais os modelos que os governos utilizam para a escolha dos programas e a tomada de decisão sobre as alternativas que serão efetivamente postas em prática. Entre os modelos mais comuns à literatura estão o incrementalista que argumenta que as decisões são incrementais; o modelo de lata de lixo que considera que as soluções antecedem a escolha do problema, focando sua análise na forma como as decisões acontecem e como são debatidas; e o modelo de *advocacy coalition* que vê as políticas como sub sistemas das crenças e valores de coalizões políticas que se enfrentam no processo de formulação.

A fase seguinte é a Implementação que diz respeito à forma como uma política pública é posta em ação. Preocupa-se em como essa política é praticada. Existem várias concepções dentro da literatura, a respeito de como essa fase ocorre, que consideram, a *priori*, quem toma as decisões dentro do processo de implementação.

Nesse caso, considerando a hierarquia, as decisões podem ser tomadas de cima para baixo, modelos *top down*, ou podem ser geradas de baixo para cima, o que caracterizaria uma visão *bottom up*. O que está em debate é o grau de permeabilidade da política, ou seja, se os atores têm influência no processo de

implementação e quais as consequências dessa influência nos resultados da política. Consequentemente há um grande debate a respeito do papel dos burocratas nesse processo. Este tema será mais profundamente desenvolvido no decorrer do trabalho visto se tratar do objeto de nossa pesquisa.

A **Avaliação** é a fase que visa contrastar as ações que estão sendo realizadas na prática, no processo de implementação, em relação aos resultados esperados definidos no momento da formulação. Esta fase pode ocorrer durante a implementação, geralmente chamada de monitoramento, que serve para realizar ajustes no desenho da política, ou no final do processo, com o objetivo de aferir os resultados alcançados com política. A avaliação tem por finalidade a equidade, a adequação e a propriedade da política. O primeiro tópico diz respeito a se os critérios estabelecidos foram justos com o público-alvo da política, se não havia impedimentos que impossibilitassem o acesso de potenciais candidatos. O segundo trata da capacidade de alcançar os objetivos através das ações desenvolvidas pelos agentes públicos, se a operacionalidade da política é capaz de responder aos problemas definidos na agenda. O último diz respeito à satisfação das demandas sociais pela política, em que medida a atividade corresponde às expectativas dos beneficiários.

O processo de avaliação permite um ajuste da política, possibilitando seu redesenho no sentido de otimizar sua performance. Há um grande debate a respeito dos melhores métodos e técnicas para implementar uma avaliação eficiente e de como essa avaliação pode alterar os resultados da política.

Nossa pesquisa foca na implementação, buscando aprofundar o debate desenvolvido na literatura a respeito da questão. Desse modo, apresentaremos, a seguir, as principais correntes e teorias a respeito dessa fase. Em seguida daremos ênfase à ação dos burocratas do nível de rua, os efeitos de sua discricionariedade e suas consequências. Ao final apresentaremos as possíveis ampliações para o espectro das análises de políticas públicas, especificamente, no tocante à implementação.

Segundo Barrett (2004), o aumento da importância das análises com foco na implementação, dentro da literatura sociológica, ocorreu na década de 70, quando houve um maior interesse dos governos sobre a efetividade das políticas públicas e da governança, que demandou uma mudança nessa área de conhecimento.

A autora afirma que essa mudança pode ser percebida na literatura a partir de três eixos de pesquisa, que são: os estudos organizacionais, que vêem a operacionalização das políticas públicas como sistemas comportamentais e apresentam receitas para aumentar sua performance; os que buscavam analisar as políticas públicas com o intuito de explicar o conteúdo político e a tomada de decisão; e os que buscavam avaliar os resultados e a efetividade das políticas.

Desse modo houve uma alteração de foco para as pesquisas da área, que deixaram de se preocupar, primordialmente, com os resultados das políticas e passaram a dar ênfase à questão: por que as políticas falham? Passando a se concentrar nas práticas que dão formato a política, ou seja, na sua implementação.

Inicialmente, essas análises tiveram sua atenção voltada para o processo de tomada de decisão. Essas abordagens tinham como pressuposto que a implementação se dava de forma hierárquica, ou seja, as ações eram definidas de cima para baixo. Na medida em que fossem legitimadas pelo alto escalão uma política, seriam realizada pelos funcionários dos níveis inferiores, que traduziriam estes comando em práticas operacionais.

Para essa perspectiva, o processo de transformação da política em ação se daria de forma pacífica que, em condições normais, seria conduzida por burocratas capacitados, subordinados a um sistema hierárquico de tomada de decisão. Esta compreensão se denominou *policy-centred*. A abordagem foi marcada pela influência do pensamento de burocracia weberiano, que considerava o processo de execução como uma atividade racional, marcada pela separação do político e do administrativo (burocracia). Porém os adeptos desse pensamento não viam a capacidade criativa desses administradores e sua interação com o meio em que atuam.

A consequência dessa posição é a concepção da implementação como controle, ou seja, ela pode ser controlada através de planos, uma forma de se atingir os resultados previsto com a definição de metas e objetivos precisos. Nessa perspectiva existe uma predominância da racionalidade no processo de implementação. Portanto, não se consideram erros nessa fase. Uma política pública só não atingiria seus resultados por falhas nos planos de implementação. A crítica que se faz a essa abordagem é que, por não se considerar as possíveis alterações e adaptações no momento da execução da política, ela se tornaria incapaz de se ajustar

as demandas encontradas pelos executores da política no momento de interação como o seus clientes.

À medida que se aprofundaram os estudos sobre a efetividade das políticas obtendo-se um olhar mais minucioso em relação à fase de implementação, percebeu-se que alguns fatores tinham maior relevância nas falhas identificadas nessa fase. Autores como Pressman e Wildavsky (1973) Gunn (1978), Sabatier e Mazmanian (1979), entre outros, estudaram mais detalhadamente estes fatores e apresentaram as seguintes questões:

- ✓ A relativa autonomia das agências de implementação limita o controle administrativo;
- ✓ A quantidade de atores e agências envolvidos nas atividades relativas ao processo de implementação gera problemas de coordenação;
- ✓ A falta de clareza nos Planos e objetivos das políticas leva a interpretações por parte do executores; e
- ✓ Existem diferentes motivações entre as diferentes agências e atores envolvidos no processo de implementação, decorrentes das diferenças dos valores inter e intraorganizacionais e de interesses diferentes.

Com estas questões surgiu uma abordagem que reconhecia a política pública como um processo em ação (Barrett e Fudge, 1981) e, portanto, ao contrário do que acreditavam os adeptos das correntes tradicional, preocupada; principalmente, com os processos hierárquicos. Passou-se a dar ênfase à ideia de que a implementação é parte integrante do processo analítico de forma contínua, desenvolvendo-se a partir de uma negociação constante entre os *policymakers* que desejam colocá-la em ação, e os implementadores de quem estas ações dependem. Desse modo todo o processo político de uma política pública que foi negociada, mediada e alterada na sua formulação, é constantemente adaptado pelos agentes de sua execução, no intuito de garantir seus interesses e valores.

Tirando o foco da questão da hierarquia, essa abordagem, classificada de perspectiva da negociação, passou a dar mais ênfase aos fatores que compoem essa negociação entre eles: a relação entre os atores e agências participantes da política, a natureza das interações dentro do processo e as estruturas componentes da política.

Autores como (BARRETT e HILL, 1984) passaram a ver o processo de implementação de uma política pública como uma negociação envolvendo atores com uma autonomia relativa, mas capazes de ajustar as políticas de acordo com seus interesses. Outros estudos seguiram a linha de Lipski (1990) que apontava para a ação dos agentes de nível de rua e para a existência e a natureza de sua discricionariedade em ambientes organizacionais. A partir dessas considerações, a análise da implementação das políticas passou a dar maior atenção ao ambiente institucional em que se desenvolvia a política, considerando as diversas pressões ocorridas nele. Ao invés de se questionar *como* uma política foi implementada através do contraste de seus objetivos com seus resultados, essas pesquisas tinham como foco de análise *o que* acontecia durante o processo de implementação, na busca dos fatores que determinavam o comportamento desses agentes.

Esses debates derivaram, na academia, dois modelos básicos para análises de implementação. O primeiro, ainda focado na hierarquia e no controle, tratava com ênfase a diferenciação da política e da administração. Para os adeptos dessa linha de compreensão a uma política pública deve obedecer a um ideal normativo capaz de orientar sua ação, ou seja, a política deve ser formulada nos níveis mais altos da hierarquia e executada na base de acordo com seus objetivos. Esse modelo foi denominado de *top-down*. Para eles o trabalho dos pesquisadores de buscar soluções para combater os possíveis desvios dos objetivos da política ocorridos na implementação, através do aumento do controle, otimização da comunicação interna e da coordenação das políticas.

Podemos afirmar que, para esses autores, a questão está em entender como os planos, ou seja, os objetivos e processos definidos na formulação, foram transformados. Para isso, tomam-se como pontos de partida as decisões políticas tomadas de forma centralizada, para a partir daí se entender como a política foi reformulada. Ao observar o fato da subversão dos objetivos originais Presman e Wildavsky (1973) perceberam que esta subversão ocorria por falta de foco nos pontos críticos, onde haveria uma configuração organizacional inclinada à transformação da política. Ainda mais a fundo nessa questão, Hogwood e Gun (1993) e Sabatier e Mazmanian (1979) identificaram alguns dos pontos críticos e propuseram ações que gerariam as condições necessárias para a obtenção de resultados efetivos na implementação das políticas públicas.

Na concepção do modelo *top-down*, a implementação é a colocação em prática do que foi estabelecido no escopo da política. Como apresentado por Pressman e Wildavski (1973), esta seria a interação entre os planos estabelecidos no ambiente de agenda e formulação e as medidas práticas para atingi-los. É, portanto, a habilidade de gerar um encadeamento causal para a obtenção dos resultados esperados. Não havendo, portanto, espaço para discricionariedades pelos implementadores, devendo a política ser realizada conforme o estabelecido pelos planos.

No outro sentido estariam os autores que defendem um modelo do tipo *bottom-up*, onde o processo de criação de uma política é compreendido como um *continuum*, alterado no decorrer de toda sua execução nessa concepção, o processo de implementação é visto como transformador do escopo da política. O que se procura visualizar é como essas mudanças ocorreram, desde a origem até sua conclusão, e qual o grau de variação decorrente dessas transformações.

Nessa perspectiva, a política é vista como flexível e propensa a se ajustar às realidades práticas. Para Majone (1995), nos modelos *bottom-up*, o mais relevante para os resultados é o processo, e não os objetivos. Estes são relegados a segundo plano, porque os resultados não podem ser preditos, mas apenas mensurados. Desse modo, é fundamental a compreensão de quais processos geraram resultados positivos e quais geraram resultados negativos. Os planos servem como metas *ideais* para o desenvolvimento e a avaliação das políticas.

Para isso, o foco das análises está na interação dos diferentes atores no processo de implementação, buscando, inicialmente, identificar as redes de atores envolvidos na prestação de um serviço. Autores como Hjern e Porter (1993) analisam a atuação destes atores na prática, e como estes criam estratégias para realizar suas próprias demandas.

Desse modo, passam a entender a implementação como um processo de negociação e interação entre os que realizam na prática e os que a comandam. Assim, esta observação incorpora, não apenas, os resultados, mas todos os procedimentos e atividades para sua realização, analisando o que acontece de fato, para compreender como e por que isso corre. Nessa perspectiva, os pontos centrais são: a relação entre o que ocorre e a política em si, a ação dos grupos e, por último, o que

esta sendo feito na prática. Sendo assim, passa-se a entender a implementação como um conjunto de responsabilidades, que incluem as pressões dos grupos que influenciam a ação, o ambiente institucional e, até, o grau de comprometimento ideológico. (BARRET e FUDGE, 1981)

Embora estas duas abordagens de pesquisa tenham pontos de sobreposição em alguns momentos, podemos afirmar que, como resultado desse debate, algumas questões relevantes vieram à tona nos estudos de implementação. A primeira diz respeito a qual o objetivo desses estudos, enquanto os estudos de orientação *top-down* têm como meta a prescrição de modelos que resolvam as distorções no processo de implementação e, como consequência receba críticas por falta de descrições detalhadas. Os trabalhos que seguem a orientação *bottom-up* optam, por focarem no entendimento e na explicação. No entanto, há, segundo os críticos, uma lacuna nesse modelo no que diz respeito à proposição de soluções para o ajuste de políticas. Se colocarmos esse debate em termos conceituais, poderia ser estabelecida a seguinte dicotomia em relação à implementação: se ela diz respeito à conformação ou à performance. A primeira diz respeito a análise comparativa das políticas e sua formulação. E, a segunda, com a análise do processo, segundo Barrett (2004) a visão conformista é característica de uma concepção centralizada da política e portanto mais próxima dos modelos *top-down*. Já os performistas dariam ênfase ao potencial inovador, que tem como característica a interação e a negociação, elementos constitutivos dos modelos *bottom-up*.

Um ponto importante nesse debate, para nossa análise, diz respeito à discricionariedade dos agentes públicos. Os trabalhos que dão ênfase à padronização e centralização dos serviços veem a discricionariedade como negativa. Já os performistas, que têm sua ênfase na negociação e nas relações, consideram a discricionariedade como positiva. O que está em jogo é qual a importância da autonomia dos atores envolvidos no processo da implementação.

Para nossa pesquisa procuraremos considerar estas abordagens assim como proposto por Lazin (1994), que defende um olhar factual das políticas e suas experiências de implementação. Desse modo, devemos observar o desenho institucional das políticas, buscando compreender suas normas e seus objetivos que se cristalizam em instrumentos e relações de hierarquia dentro do processo da

implementação. Como proposto na tradição top-down, sem perder de vista a necessidade de entender os ajustes e as decisões tomadas pelos atores considerando o ambiente e mediados por barganhas, e compromissos.

É nesse contexto que esta pesquisa se insere, considerando que o debate a respeito da ação dos agentes de ponta na execução de uma política e sua discricionariedade é o tema central do trabalho, para isso nos debruçaremos sobre a literatura a respeito da burocracia.

2.1 BUROCRACIA

De acordo com o que discutimos acima, podemos afirmar, que ao analisarmos o processo de implementação das políticas públicas, fatalmente, estaremos discutindo sobre a atuação de burocracias, quer exercendo a discricionariedade, quer atuando conforme os planos. Segundo Ham e Hill (1993), debater a natureza do Estado, é na verdade, debater a natureza da burocracia. Veremos, portanto, como essa atuação foi discutida pela literatura, em particular, no tocante à fase de implementação das políticas públicas.

De acordo com Girglioli (1995: 124), o termo “burocracia” assumiu, desde o início, conotações negativas, sendo associado à centralização administrativa e ao centralismo político. Tendo sido utilizado pela primeira vez em meados do século XVIII, para designar o corpo de funcionários do estado absolutista francês, pelo economista fisiocrata Gournay, o termo foi, também, associado ao formalismo e ao espírito corporativo da administração pública alemã. (Girglioli, 1995: 124). Estaria nesta origem a explicação para as inúmeras associações pejorativas do termo que, no senso comum, costuma estar vinculada a atitudes e comportamentos não desejados no setor público, como rigidez excessiva de normas, excesso de papéis e, em muitos casos, ineficiência.

Essa visão começou a mudar com as análises de Max Weber, no final do século XIX, dos aparelhos administrativos prussianos, que tinham como característica organizações hierárquicas e monocráticas. A concepção de burocracia de Weber é paradigmática. Para ele, esta seria a forma superior de organização social, que tem como característica principal a racionalização dos processos administrativos. Seria ela o modelo que melhor se ajustaria à administração das instituições modernas, visto que o alto grau de complexidade dessas instituições demanda dos seus gestores um elevado nível de especialização.

A burocracia se distingue dos outros sistemas sociais desde sua origem, começando pelo tipo de dominação que lhe é característico. Existem, segundo Weber, três tipos fundamentais de dominação: o carismático, o tradicional e o racional-legal. Eles se diferenciam em função daquilo que os efetiva, ou seja, o motivo pelo qual um grupo de pessoas passa a obedecer às ordens de outro, conferindo a este último o poder. Ainda de acordo com Weber, eles diferem, ainda, na forma como são exercidos.

A **dominação carismática**, como o próprio nome já anuncia, decorre do carisma que um indivíduo tem e que exerce influência sobre certo grupo. O termo tem origem na religião e significa o dom gratuito de Deus. Atualmente, a palavra “carisma” é utilizada em referência às qualidades extraordinárias e indefiníveis que os heróis e os grandes políticos possuem, e das quais se utilizam para conseguir poder. Sua legitimidade baseia-se na crença e na devoção ao extraordinário. A **dominação tradicional** caracteriza-se pela crença na rotina do dia a dia como algo inviolável. Os usos e costumes são a principal origem do poder. As mudanças sociais são vistas como ameaças, pois, em maior ou menor escala, contrariam essa tradição. Aqui, a preocupação principal é menos com a eficiência, e mais com a conservação dos modos de realização dos processos. Estes serão considerados melhores na medida em que forem realizados conforme os costumes do grupo. Para Weber, havia dois tipos de dominação tradicional: o patriarcalismo e o patrimonialismo. O primeiro é o domínio dos mais velhos e tem como características as relações familiares e hereditárias. Nesta forma, os subordinados não são vistos como inferiores, mas sim, como iguais. O que ocorre no patrimonialismo é diferente. Apesar de se apoiar, também, nas tradições, há nele uma relação de superioridade entre o senhor patrimonial e seus servos, colonos ou escravos.

O poder racional-legal é a fonte de legitimidade da burocracia. Ele se materializa através das características desse sistema social, que é formal, impessoal e dirigido por administradores profissionais (burocratas). Estas características fundamentam o poder da burocracia. Primeiramente, porque a formalização das normas atribui à esta a autoridade legal, sendo o seu não cumprimento passível de coação. As normas de um sistema burocrático definem, rigorosamente, todos os processos, inclusive, a entrada de seus membros e sua mobilidade hierárquica.

Desse modo, para o burocrata, a norma é seu principal instrumento de trabalho. Em segundo lugar, a impessoalidade da burocracia faz parte de sua essência, organizada de forma hierárquica com funções e mandos bem definidos. A administração burocrática prescinde, assim, das pessoas enquanto indivíduos, ela é dirigida pelos seus cargos, sendo que, quem o ocupa é responsável pelas suas atribuições, e estas não se alteram com a saída ou a entrada de um novo ocupante. Sua alteração só se dará mediante uma alteração na norma do sistema. Este era, de acordo com Weber, um fator para o desenvolvimento burocrático, como afirmam MOTTA e BRESSER (2004).

“O caráter da burocracia é claramente definido por Weber quando ele diz que ela obedece ao princípio da administração *“sine ira ac studio”* sem ódio ou paixão. A burocracia é mais plenamente desenvolvida quando mais ela se desumaniza quanto mais alcança as características específicas que são consideradas como virtudes: a eliminação do amor, do ódio e de todos os elementos pessoais, emocionais e irracionais, que escapam ao cálculo” MOTTA e BRESSER (2004).

Em terceiro lugar, mas não menos importante, temos a questão relativa à profissionalização da burocracia. De acordo com Weber, enquanto os outros sistemas se caracterizavam pela promoção dos membros através de critérios de consanguinidade ou pertencimento social (o que era normal nesses sistemas não burocráticos), os administradores burocratas seriam profissionais utilizando dos seus conhecimentos especializados para realizar sua profissão, não havendo, portanto, espaço para práticas como o filiotismo ou o nepotismo. A seleção de novos membros através do mérito seria uma forma de garantir à burocracia a permanência das duas características anteriormente citadas.

Com relação ao papel da burocracia no sucesso das políticas sociais, alguns autores têm destacado a importância das características que diferenciam a atuação desse grupo. Para eles, a racionalidade e a impessoalidade, associadas à noção de um necessário grau de distanciamento do Estado burocrático em relação à sociedade, dariam a tônica para o ajuste entre burocracia e capitalismo, sendo a organização burocrática o seu modelo ideal de gestão. Assim, Weber afirma: “o capitalismo e a burocracia se encontram e se pertencem mutuamente” (Weber 1968, p. 1395, n 14 Apud EVANS, 2004, p.59). Esta afirmação mostra claramente a concepção weberiana de um Estado voltado para o gerenciamento da estrutura e dos processos, com o fim de criar as condições para o desenvolvimento. Ainda segundo

Evans:

“Weber argumentou que as operações das grandes empresas capitalistas dependiam de um tipo de ordem que somente um Estado burocrático moderno poderia oferecer” (EVANS 2004, p.59).

De acordo com esta perspectiva, as condições criadas pelo insulamento, dariam ao burocrata a necessária segurança para tomar decisões e atitudes rigorosamente de acordo com a norma. Uma vez que não estaria sujeita às pressões da sociedade, ao mesmo tempo em que teria assegurada que a satisfação de suas necessidades através do cumprimento de suas atribuições, a burocracia gozaria, assim, de certa autonomia em relação aos grupos políticos e sociais e seus interesses corporativos. Dessa maneira, sua atuação estaria mais comprometida com o alcance efetivo dos resultados das políticas públicas, do que à atenção às possíveis pressões sociais.

No modelo proposto por Weber, a burocracia seria o aparato técnico a serviço da política. Caberia ao burocrata a execução dos serviços “*sini ira ac studio*”, sem ira nem paixão, devendo executar fielmente as normas, garantindo o cumprimento da hierarquia, sempre a serviço da política, a quem caberia a tomada e também o ônus das decisões. Essa concepção está relacionada a outro conceito importante no pensamento weberiano, o de Racionalidade.

2.2 AÇÃO E RACIONALIDADE.

Para nossa análise apresentamos um breve resumo da ontologia de Weber, (mais especificamente, a ontologia humana). Esse entendimento contribui para a compreensão do pensamento weberiano, dando-lhe um elemento unificador. Ao examinar os limites da natureza humana, será possível também compreender o raciocínio por trás de “sociologia interpretativa” de Weber.

Partimos da preocupação de Weber com o destino do homem em um mundo cada vez mais racionalizado, apresentando como ele caracteriza a “condição natural” da humanidade e o seu destino no mundo contemporâneo, levando a uma explicação do que Weber considera como o “caráter da vida.” O que nos remete à noção de “motivação” de Weber na escolha que ele fez para examinar o fenômeno social específico.

A partir de um exame dos pressupostos subjacentes a sua metodologia discutiremos as posições ontológicas de Weber.

Para ele existe um conjunto de parâmetros onde a ação humana tem lugar. Estes parâmetros são exclusivamente humanos. Os limites à ação são o resultado dos limites da percepção, do conhecimento e do entendimento. Poderíamos, portanto, deduzir que os limites e as fronteiras que Weber aceita em sua posição metodológica traduzam seu ponto de vista quanto às limitações ontológicas da própria vida.

Ele define o ser humano como vivendo em um estado de tensão permanente em relação ao conteúdo e à direção da cultura moderna. A tentativa de definir esse conflito, suas origens e natureza, é a motivação por trás do questionamento geral de Weber. Na sua perspectiva, todos os seres humanos buscam uma orientação subjetivamente significativa para o mundo. Esta busca é a origem comum da religião e da ciência. Por um lado, as orientações religiosas têm suas origens em um desejo psicológico interior de unidade e sentido, como afirma Weber:

"A mente humana ... é levada a refletir sobre questões éticas e religiosas, não por necessidade material, mas por uma compulsão interior para compreender o mundo como um cosmos significativo e de tomar uma posição em relação a ele . " (Weber, 1978 , p. 499)

Já a orientação científica auxilia no ajuste a uma realidade empírica. Weber deixa muito claro que a ciência não pode oferecer o significado absoluto definido pela metafísica, porém é útil para nos auxiliar na obtenção de controle sobre um mundo externo e provê ao indivíduo uma consciência subjetivamente significativa de sua própria atividade. Desse modo, o indivíduo teria uma necessidade psicológica de orientação ética e uma necessidade prática de orientação para o mundo dos objetos.

Esta orientação não é aleatória. Para Weber, os atos individuais são motivados. Um motivo fornece um *sentido* ou um *significado* para as nossas ações. Conforme sugeriu, podemos descrever as ações de uma pessoa que escreve uma equação numérica em um pedaço de papel, mas para ter um entendimento explicativo de tal comportamento, precisamos entender, ou saber, o que motivou essa ação em particular. (Weber, 1978, p 8)

Do seu ponto de vista, as motivações para a ação advêm, dos interesses materiais e dos interesses ideais. Resta, portanto, compreender quais as condições de existência humana que servem para limitar a quantidade de conhecimento

disponível na condução da ação, dado que todo ser humano necessita e busca uma orientação racional para o agir no mundo.

Para responder a esta questão, Weber se apoia no dualismo epistemológico de Kant, para quem, independentemente de se tratar de uma realidade estritamente física ou social, a mente confronta e externaliza a realidade, como um objeto estranho e separado de si mesmo. Weber aceitou os princípios básicos do sistema kantiano como fundamento da sua própria metodologia. Em suas palavras, "... as idéias fundamentais da epistemologia moderna... em última análise, derivam de Kant ... " (Weber 1949 , p. 106)

De acordo com Kant, o homem passa a conhecer o mundo empírico através da ação dos sentidos e da atividade da mente. No entanto, a mente humana é limitada em sua capacidade de apreender a realidade empírica, devido à natureza limitada dos cinco sentidos e das suas categorias de experiência, sendo, portanto, impossível, capturar a verdadeira complexidade da natureza ou de qualquer objeto. Desse modo, conhecermos apenas uma aparência da realidade.

Weber aplica essas ideias à realidade social. Cada evento no mundo social também tem uma natureza complexa que a mente humana é incapaz de compreender na sua totalidade. " uma descrição mesmo da menor fatia da realidade nunca pode ser exaustiva ... " (Weber 1949 , p. 78), portanto, seu objetivo passa a ser definir um método capaz de tornar qualquer aspecto do mundo social inteligível.

Surge então a base do raciocínio da sua "sociologia interpretativa" Se a mente é compreendida como um objeto separado da realidade empírica, a qual confronta como um objeto estranho a si mesma, seus eventos nunca são entendidos na sua totalidade e a mente não é capaz de compreender a totalidade da história. Portanto, o mundo social exige **interpretação**.

O próprio conhecimento do ambiente social é também limitado por sua própria natureza. Mesmo que a ocorrência real de um evento na história possa ser objetivamente descrita, a complexidade de causas que levam a um determinado evento, no entanto, exige que outros eventos sejam colocados um em relação ao outro numa infinita rede de realidade social. Afirmações finitas sobre uma estrutura de **causalidade** infinita requerem alguns meios de ordenar as causas mais

"significativas" do evento. A ideia de significado, no entanto, traz alguma "subjetividade" em todos os entendimentos interpretativos da vida social e da realidade.

O que Weber sugere é que a mente, com as suas capacidades limitadas, deve enfrentar o ambiente social como um objeto no processo de busca para torná-lo inteligível. Uma das ferramentas conceituais para esta tarefa é o "tipo ideal". O tipo ideal é uma abstração, uma construção mental que não pode ser encontrada em qualquer lugar, empiricamente.

O tipo ideal é, simplesmente, uma ferramenta analítica para explicar algum pequeno aspecto de um infinito e complexo mundo social, enquanto a realidade empírica não corresponde a esse constructo teórico. Assim, explicações causais ideais podem, então, ser oferecidas pelo investigador.

Duas implicações derivam dessa argumentação. A primeira sugere que a noção de tipo ideal se relaciona à separação ontológica da mente do mundo. A própria noção de um tipo ideal é feita por Weber como resultado de sua aceitação desta posição kantiana. A segunda é a concepção de um tipo ideal como um resíduo intelectualmente puro do **pensamento racional**. Ou seja, os tipos ideais são meios para a criação de hipóteses causais, como nos estudos sobre a burocracia.

2.3 MAX WEBER E A AÇÃO RACIONAL

Entre os fundadores das ciências sociais, Weber foi o que mais explorou o tema da racionalidade. Podemos afirmar que se trata de um conceito básico que articula toda a teoria social weberiana. Para ele é o processo contínuo de racionalização do mundo que explica, em última instância, o desenvolvimento da sociedade ocidental. Isso se manifesta no aprisionamento das relações sociais em regras objetivas. Este fenômeno pode ser observado, empiricamente, por exemplo, na burocratização das formas de dominação tradicionais e carismática numa perspectiva macro. Ou, numa análise microsociológica, na noção de racionalidade da ação individual, como um tipo ideal para compreendermos a ação social.

Em sua perspectiva, a racionalização da vida social é vista como um processo geral que permite a produção das estruturas de consciência características da modernidade. Esta "racionalização" permite que o agente seja capaz de perceber uma crescente instrumentalização de seus processos cognitivos, suas expressões

estéticas e suas crenças morais, produzindo uma separação da dimensão religiosa da ordenação da vida social e das suas estruturas morais, conduzindo às sociedades modernas onde o pensamento científico se separa das noções de moral e estética. Este é o traço da racionalização que Weber classificou como desencantamento histórico do mundo.

Com o intuito de aprofundar a exploração sobre os processos de racionalização, Weber busca discutir as formas elementares da racionalização. **A Teoria da Ação Racional** é apresentada como uma proposição metodológica para auxiliar a interpretação dos processos das sociedades pelos cientistas sociais, pois para ele era a ação (que molda os fatos) o elemento acessível à compreensão científica, sendo assim, a ideia de *ação racional* é o eixo principal do que ele chamou de Sociologia Compreensiva.

Para Weber, a abordagem compreensiva da sociedade requer que esta seja entendida como um fluxo contínuo de ações encadeadas numa relação causal probabilística. Tendo como centro desse contínuo uma ação que, ao se realizar, remete a uma sequência de possibilidade de movimentos de outros agentes orientados por ela.

O processo social deve ser pensado a partir do sentido subjetivo que cada agente atribui às suas ações. Considerando ainda as possíveis reações dos demais agentes às ações orientadas a fins, que foram visados subjetivamente, mas que estão condicionadas, em sua realização, ao meio social no qual o agente está inserido.

Para compreender o mundo social, o cientista deve, portanto, proceder a decomposição das ações, tendo o indivíduo como seu propagador, compreendendo os movimentos criados por ele.

“a finalidade da reflexão ‘compreender’, finalmente também a razão por que a sociologia compreensiva (no nosso sentido) o indivíduo isolado e sua ação como unidade última, como seu ‘átomo’, se nos é permitido fazer esta perigosa comparação” (WEBER. M, sobre algumas categorias.)

Portanto a microsociologia weberiana entende a ação racional como modelo ideal de movimento que permite ao pesquisador um recurso metodológico para avaliar empiricamente as ações que conformam o mundo social.

A idéia da ação racional como método de análise social, começa a se delinear por volta de 1903 e 1906, quando Weber estava ocupado em criticar pensadores como Knies que defendiam um caráter irracional da ação. Para eles a irracionalidade advinha do livre arbítrio dos agentes, pois uma vez que as decisões sobre quais ações tomar eram exclusivamente destes, era impossível sua previsão.

Weber argumenta que, ao contrario do que afirmavam os psicologistas, as experiências comuns se orientavam mais pela previsibilidade, ou seja, pela existência de uma razão coordenando as ações sociais, e não por uma “incalculabilidade”, como argumentavam os autores da irracionalidade.

Sendo assim, a ação humana pode ser compreendida como um movimento orientado para seus fins, que precisam ser conscientemente objetivados, dado à escassez de meios para satisfazê-los.

Desse modo, é inerente ao agente racional praticar sua escolha observando as opções que se lhes apresentam como empiricamente eficazes para satisfazer seus fins, não lhe cabendo opções de livre arbítrio. Sendo assim, é possível uma generalização do comportamento racional, uma vez que o mesmo agente agirá, igualmente, sob as mesmas condições, para atingir os mesmos fins. Este comportamento racional segue as “leis” que compõem as formas eficientes da ação :

“Em todo caso que compreendemos uma ação humana como sendo condicionada por fins que foram conscientemente objetivados, concomitante com o conhecimento claro dos “meios”, a “compreensão” atinge um grau especificamente elevado de “evidencia”...”Não há ação racional sem uma racionalização causal daquela parte que foi considerada como objeto e meio de influência. Isso quer dizer que esta parte da realidade deve ser enquadrada num sistema de regras empíricas, que nos indicam que o grau de êxito pode esperar em decorrência do nosso comportamento” (WEBER, M1988)

Portanto, observamos aqui uma inversão dos argumentos dos autores que advogavam a favor da irracionalidade, que ao considerarem a liberdade de escolha como noção básica da ação, compreendem o agente como indeterminado e inacessível às abordagens da sociologia. Para Weber, o agente só será livre se for capaz de usar qualquer meio empiricamente satisfatório aos seus fins, sem qualquer constrangimento de ordem estética ou moral. O agente para ser considerado livre teria que ter como único critério de escolha o calculo utilitário meio/fim. Nesse ponto, a

categoria da ação racional se configura como instrumento de análise que possibilitou o estabelecimento da sociologia interpretativa como um domínio específico, a despeito das interpretações metafísicas da ação social.

É importante ressaltar que Weber não considerava o comportamento racional com respeito a fins como a única área para a explicação sociológica. Pelo contrário, ele afirmava que as ações da sociedade eram oriundas de todo tipo de estados emocionais e afetivos. Mas para ele a elucidação das ações em termos de fins e meios permitiria à explicação teórica estabelecer conexões racionalmente compreensíveis.

2.4 A EXPLICAÇÃO PARA ELSTER

Jon Elster é considerado um teórico da "escolha racional", mesmo sendo suas posições um tanto heterodoxas dentro desta tradição. Uma de suas principais característica é a opção pelo Individualismo metodológico. Desta forma, Elster propõe que o cientista social seja capaz de explicar os fenômenos partindo das ações individuais que geram resultados sociais. Ele propõe que, ao contrário de outras ciências empíricas de base hipotético-dedutiva, como a física e a biologia, que buscam explicação por leis, as ciências sociais devem adotar explicações do tipo **intencional-causal**, que permitam articular o “elemento causal, estruturador de qualquer ciência, com a especificidade do elemento intencional, incorporando normativamente no nível explicativo aquilo que é traço constitucional humano: a liberdade e a autonomia” (Elster, 1968). Sendo assim, seria possível compreender os processos sociais como o resultado agregado das ações intencionais dos indivíduos, que se realizam graças ao caráter propositivo dos seres humanos dotados de capacidade de escolha e formulação de suas crenças e ações.

Para explicar o comportamento social, Elster apresenta alguns dos conceitos de sua filosofia das ciências sociais. Na sua perspectiva, a **explicação é causal**, ou seja, para se explicar um fenômeno (*explanandum*) é necessário citar a sequência de fenômenos que o sucederam (*Explain*), gerando uma cadeia causal. Para ele isso não significa negar a possibilidade de uma **explicação intencional** do comportamento, pois as intenções podem servir como causas. Argumenta, portanto, que a explicação da escolha racional é uma variedade particular da explicação causal.

No entanto, ele ressalta que nem toda explicação intencional pressupõe uma racionalidade. Muitas destas se apoiam no fato que os agentes são de alguma forma *irracionais*. Esta *irracionalidade* é, ela própria, compreendida, apenas, como uma ideia negativa ou residual de tudo que não é *racional*.

Elster questiona a ideia que os fenômenos sociais devam ser explicados por suas consequências e não por suas causas. Para ele isso seria uma impossibilidade metafísica, em suas palavras:

“How can a existence or occurrence of something at one point in time be explained by something that has not yet come into existence?” (ELSTER, Jon 2007 p.8)

Ele indaga, então, como seria possível dar significado às explicações por consequências, principalmente, em ciências sociais.

Elster analisa ainda outra forma de explicação, comum às ciências naturais, as **explicações por leis**, proposições gerais que permitem inferir a verdade de uma sentença num momento, a partir da verdade de uma sentença em um momento anterior. Para ele, estas explicações são deterministas, pois admitem que dado, um antecedente, apenas uma consequência é possível. Do seu ponto de vista, estas leis gerais não são muito aplicáveis às ciências humanas, visto que, nestas, a relação entre *explains* e *explanandum* não ocorre numa proporção de um para um ou de muitos para um, mas de um *explain* para muitos *explanandum*, ou de muitos para muitos.

Como opção para estas questões, Elster oferece a **explicação por mecanismos**, na qual o cientista social deveria analisar os fenômenos sociais mostrando suas peças e engrenagens, porcas e parafusos. Em outras palavras, entrando no interior de um fato social para buscar detalhar a cadeia causal que possibilitou aquele acontecimento, observando, também, as ações intencionais que concorreram para tal fato. Os mecanismos teriam o papel de preencher as lacunas da cadeia explicativa, ou, nos termos elsterianos, abrir uma caixa preta, possibilitando a compreensão dos elos dessa cadeia em termos **intencionais- causais**.

Estes mecanismos são padrões causais que ocorrem com frequência, mas geralmente, sob condições desconhecidas e consequências imprevistas. Os mecanismos possibilitam a explicação dos fenômenos em um nível intermediário entre

o nomológico e o ideográfico:

“...Elster afirma que mecanismo é algo intermediário entre leis e descrições. Um mecanismo fornece uma explicação porque ele é mais geral que o fenômeno que ele subsume. É próprio de um mecanismo não comportar uma aplicação universal que permita a predição e o controle dos eventos sociais, mas encarnar um encadeamento causal que seja suficientemente geral e preciso para que possa ser encontrado em contextos variados. Menos que uma teoria, é muito mais que uma descrição, pois pode servir de modelo a outros casos ainda não encontrados. (RATTON JUNIOR J L 2013 p.398)

Assim, a explicação por mecanismos sintetiza a posição metodológica de Elster, articulada com os outros pressupostos da sua filosofia das ciências sociais: individualismos, reducionismos e a explicação intencional-causal como própria às ciências sociais.

2.4.1 Tipos de racionalidade

Uma das características próprias ao trabalho de Elster é sua preocupação com os limites da noção de racionalidade. Ele busca estabelecer as dimensões irracionais da ação. Baseado na ideia econômica de maximização de interesses, Elster propõe uma divisão da noção de racionalidade em dois tipos: O primeiro é a **racionalidade perfeita**, que segundo ele teria como elemento definidor a busca por *maximizações globais*, ou seja, a busca por maior ganho ao longo do tempo, ao invés de *maximizações locais* que visam a satisfação imediata das suas necessidades. A racionalidade perfeita seria o tipo ideal de comportamento do agente racional, dotado de controle absoluto de suas vontades e de conhecimento absoluto das suas condições para atingir um determinado fim. Um exemplo desse conceito, extraído da natureza, é o animal ou indivíduo que, diante da caça que aplacará sua fome pode maximizar localmente, simplesmente matando e devorando a sua presa, ou conjecturar a possibilidade de escassez de alimento, e agir, com uma **racionalidade perfeita**, devorando parte da caça e guardando o restante como provisão para suas necessidades futuras. Para o maximizador global, é clara a ideia de que a maximização local no tempo T1 poderá prejudicá-lo no tempo T2. Desse modo, ele escolherá as ações que melhor realizem suas necessidades por mais tempo, em detrimento daquelas que as satisfará apenas por um momento. Elster define esta capacidade de “dar um passo atrás para em seguida avançar dois”, como uma característica ontologicamente humana, diferente dos outros seres da natureza, que

estariam presos à maximização local.

Porém Elster considera o segundo tipo, a **racionalidade imperfeita**, como o mais adequado à descrição empírica da ação racional, que seria, grosso modo, o estabelecimento de barreiras à **irracionalidade dos desejos**. Uma vez que, quando há um desejo motivador à ação, o indivíduo raramente é capaz de controlá-lo. Elster exemplifica esse tipo de racionalidade utilizando a metáfora de Ulisses e as sereias. Ulisses, o herói homeriano, que na sua viagem de retorno para casa passa pela Ilha das Sereias, se vê motivado a escutar o seu mavioso canto que atrai todos à morte certa. Para evitar este fim infortunado, ele se amarra ao mastro do seu navio, o que lhe permite atingir seus fins, concluir sua jornada e retornar ao seu reino. Se Ulisses agisse de acordo com a ideia de uma racionalidade perfeita ele controlaria seus desejos, escolhendo assim a opção que lhe garantisse maior segurança na consecução de suas metas. Mas, diante da impossibilidade de controlar seus impulsos, ele opta por criar **formas exteriores** de controle à *irracionalidade dos desejos*. Este processo Elster define como “conseguir a racionalidade por meios indiretos”.

Sendo assim, a **racionalidade imperfeita**, como apresentada acima, trata da prática dos agentes empíricos, que se realiza sempre mediada por crenças e desejos. Por conta disso, estes precisam encontrar maneiras de operar a razão fora das condições ideais, evitando que estes desejos lhes afastem das metas na perseguição dos seus fins. Elster, aparentemente, reconhece a primazia dos sentimentos sobre a razão, pois segundo este conceito, apenas manipulando processos exteriores à sua própria mente será possível controlar seus impulsos. Desse modo, um sistema de valores poderia agir como um limitador para a razão e, mais ainda, como uma forma segura para a superação das fraquezas da volição. Porém, mesmo considerando todas as barreiras normativas com as quais se dá o exercício da ação, Elster reafirma o caráter essencial da escolha racional.

A interpretação da ação requer que nós a expliquemos em termos das motivações do agente. Nós devemos ser capazes de explicar estes estados mentais motivacionais de forma a localizá-los num todo complexo de desejos-crenças. Assim um desejo isolado que não tem um tipo de solidariedade com outro estado mental é apenas, um fato bruto que pode nos permitir explicar um comportamento, mas não

entendê-lo. Um paradigma de explicação da ação é demonstrar que ela aconteceu por que é racional. Não apenas demonstrando que ele trouxe benefícios para o agente, mas, também, que esta ação deve ser compreendida como ótima do ponto de vista do agente.

Recentemente, autores como Norkus (2002) têm incluído a sociologia interpretativa de Max Weber na família da Escolha Racional, argumentando que conceitos próprios à moderna *Rational Choise Theory* estão presentes no núcleo da sociologia interpretativa de Weber. Principalmente, as seguintes ideias: 1) o princípio do individualismo metodológico, que descreve a forma do ideal de explicação sociológica como macro- micro- macro; 2) a tese de uma ciência social unificada, no que diz respeito a este ideal de explicação, descrito no item 1; 3) o princípio da primazia metodológica do comportamento racional na explicação da ação social, a partir da assumpção desta como resultado de um comportamento racional instrumental ; 4) o antipsicologismo, como requisito para dispensar na explicação da ação social pelas teorias da irracionalidade.

Um momento de identidade entre Elster e Weber diz respeito à proposição de que a ação racional é orientada para o futuro. Elster está preocupado com as consequências de cada ação, ou seja, com os seus componentes estratégicos. Seu modelo de ação, centrado no indivíduo, conjuga discussões sobre interesses e desejos e sua relação com crenças sobre os cursos de ação. Nesse sentido se encaixa sua proposição reducionista, na qual propõe abrir a “caixa preta” das instituições sociais, buscando a explicação dos fenômenos a partir da ação dos indivíduos. As peças e engrenagens sociais são, de acordo com ele, os desejos e as crenças individuais, que geram como resultado agregado os fatos sociais. Assim, redução seria explicar o processo de como macroestados em um tempo T1 têm efeito na ação dos indivíduos e contribuem para o surgimento de novos macroestados em um tempo T2.

Podemos aqui buscar um paralelo com a clássica definição de Weber sobre a sociologia. Ele a define como " uma ciência preocupada com a compreensão interpretativa da ação social e, assim, com uma explicação causal de seu curso e consequências " (Weber 1992). Esta definição diz que a ligação de duas ou mais macrovariáveis deve ser explicada pela explanação do micromecanismo causal da sua relação. Para ele, no caso mais simples. Tal explicação inclui três etapas ou

lógicas: a "**Lógica de Situação**", que é a interpretação do sentido subjetivo que os atores atribuem as suas ações, analisadas em relação a situação social objetiva; a "**Lógica de Seleção**", que significa explicação causal do "curso" da ação por crenças e objetivos dos atores; e a **Lógica de Transformação**, que inclui a análise das consequências coletivas de ações individuais. Revelar como essas consequências (muitas vezes inesperadas e contrariando seus objetivos explícitos) emergem da interação de atores individuais é o objetivo da explicação sociológica.

É neste ponto que recai a nossa análise. Em que medida ocorre nos processos de implementação de políticas públicas? E em que intensidade? De modo geral, a responsabilização pelas ações ocorre da seguinte forma: o burocrata responde ao político, que por sua vez, deve resposta à sociedade. Este processo divide as funções públicas em dois polos de protagonistas: os servidores públicos profissionais, regidos pela meritocracia, e a classe política, detentora da legitimidade democrática.

Contudo, essa caracterização proposta por Weber foi com o tempo sendo questionada, em função das transformações no papel e na atuação dos aparatos de governo. Assim, passou-se a entender essa dicotomia de forma menos rígida, surgindo outros modelos para explicar a atuação das forças constitutivas do Estado. Nessa direção surgiram novas propostas visando dar conta dos possíveis arranjos dos agentes públicos, relacionadas, principalmente, à complexificação do papel da burocracia e à crescente dificuldade em separar as questões da política e as questões de ordem técnica

Através de uma pesquisa empírica com o intuito de identificar esses novos arranjos Alberbach et al. (1981) conseguiu demonstrar que as questões políticas e administrativas sofreram um processo de hibridização que segue nas duas direções: tanto para uma burocratização da política, como para uma politização da burocracia. A primeira trata do fenômeno da colonização da esfera política por questões próprias da burocracia, levando os políticos a considerarem aspectos técnicos no momento da tomada de decisão. Já a segunda direção diz respeito às decisões sem caráter técnico, que abrem margem para acordos e negociações por parte da burocracia.

Baseados nessas análises, eles identificaram que existe, nas democracias contemporâneas, uma ação dos burocratas, que não se restringe à administração do Estado, mas interfere também na formulação de suas políticas. Esta linha de

pensamento vem tomando força na literatura específica, cada vez mais preocupada com os efeitos da atuação dos burocratas em relação ao funcionamento e a concepção do Estado e da sua relação com a sociedade. Isso se observa, principalmente entre os estudiosos focados no processo de implementação, que procuram compreender estes impactos, agora, focando nos agentes que mantêm contato direto com os usuários, os chamados “burocratas do nível da rua”, que foram objeto de estudo de Lipski (1980). Ele argumenta que estes estão no centro da controvérsia, pois, se por um lado estão comprometidos com as metas estabelecidas nas normas e nos objetivos das políticas na busca de aumentar a efetividade e expansividade, por outro, são cobrados pelos cidadãos pelo aumento da eficiência e de eficácia na realização de suas atividades. Por estarem na linha de frente das políticas são responsáveis por determinar o acesso aos bens públicos e benefícios

2.5 O CONCEITO DE BUROCRACIA DO NÍVEL RUA

A política pública é, muitas vezes realizada, através de encontros interpessoais. Se imaginarmos uma fronteira onde o governo e as pessoas se encontram, os que ocupam os postos avançados do lado do governo podem ser chamados **burocratas do nível da rua**. São eles, em última instância, que entregam o bem público aos cidadãos, e são os representantes do governo com os quais os cidadãos têm contato mais direto.

Lipsky (1980) definiu burocratas do nível da rua como os funcionários públicos que são levados a interagir constantemente com os cidadãos no decurso regular do seu trabalho, cuja independência no trabalho é bastante extensa e que executam atividades com um impacto significativo na vida dos cidadãos com quem entram em contato.

No âmbito desta definição podem ser considerados burocratas do nível da rua: policiais, assistentes sociais, professores, gestores de projetos de habitação pública, médicos de emergência, defensores públicos, juízes de primeira instância, e os advogados de assistência jurídica, entre outros.

Os incumbidos destas posições interagem continuamente com os cidadãos no decurso do seu trabalho. Para eles, seres humanos não são apenas instrumentos de realização de objetivos, eles constituem o objeto principal da preocupação

vocacional dos burocratas do nível da rua. Um burocrata de nível da rua não trabalha com pessoas, ele trabalha “em pessoas”: ajudando-as a encontrar meios de subsistência, socializando-as, regulando-as, curando-as, ou ajudando-as a se defender contra ações de terceiros.

Ao mesmo tempo em que promovem a prestação de serviços públicos, os burocratas do nível da rua representam o governo perante àqueles a quem atende. Para os cidadãos que entram em contato com ele, o policial é a força policial, o professor é o sistema escolar e o juiz é o sistema judicial. Para muitas pessoas, os burocratas do nível de rua são manifestações visíveis e tangíveis das instituições governamentais.

Quase todo mundo tem contato com burocratas do nível da rua no curso de sua vida, especialmente, com professores de escolas públicas, que ocupam um lugar de destaque no mundo das crianças e dos adolescentes. Qualquer pessoa que tenha estacionado o carros em local proibido percebeu o potencial discricionário de policiais de trânsito, e aqueles que receberam multas de trânsito ou estão, potencialmente, envolvidos com equipes de tribunais de pequenas causas.

Quase toda a atividade governamental dirigida para o serviço público envolve as atividades de burocratas do nível da rua. A maioria das pessoas que solicita "serviços" ao governo encontra um burocrata do nível da rua. Além da ampla gama de pessoas que são afectadas por burocratas do nível da rua, há algumas pessoas cujo envolvimento múltiplo com estes burocratas engloba a quase totalidade das suas vidas. Este exemplo pode ser ilustrado pelo facto de que entre 20% e 66% dos moradores de conjuntos habitacionais públicos em Recife são beneficiários do Programa Bolsa Família (dados da Secretaria Municipal de Habitação, 2016). Já entre os que recebem Auxílio Moradia essa proporção sobe para 85%. Deste modo, esses usuários encontram-se envolvidos com assistentes sociais e gestores públicos de habitação, professores da rede municipal de educação e da saúde, em grande parte da sua vida cotidiana.

Esse fenómeno foi relatado na literatura sobre burocratas do nível da rua, por autores como Carl Joseph Hosticka, que em sua pesquisa sobre o serviço de apoio jurídico abordou o tema.

Um caso bastante dramático observado por este autor ilustra o grau em que uma pessoa pobre pode ser envolvida nas atividades de burocratas do nível da rua. Uma mulher que vivia em um conjunto habitacional público e recebia o AFDC (*Aid to Families with Dependent Children*), precisou da assistência de um advogado do serviço público de assistência jurídica, para sua defesa contra uma tentativa do departamento de bem-estar de colocar seus filhos em lares adotivos. Em casos como este, o departamento de bem-estar solicita a um tribunal para determinar se as crianças estão vivendo com uma mãe incapaz ou em circunstâncias que são prejudiciais ao seu bem-estar. As provas apresentadas neste caso, para demonstrar a "inaptidão" desta mãe, incluíram os seguintes itens: as crianças estavam constantemente usando roupas sujas (um assistente social havia aprovado a doação de uma máquina de lavar roupa para essa mulher, mas ela não tinha recebido porque não tinha sido processada toda a documentação necessária), seu apartamento foi considerado inseguro e os arredores perigosos (seu apartamento não tinha sido reparado pelas autoridades públicas do setor habitacional e existia uma condição de falta de segurança crônica em todo o projeto), as crianças estavam indo mal na escola (culpa da mãe ou, uma possível falha de seus professores), e as crianças estavam com problemas de saúde (havia escassez de clínicas de saúde pública localizada nos arredores do projeto habitacional). O futuro desta família foi completamente determinado pela ação e interação de diferentes burocratas de nível de rua". (HOSTICKA, 1976 p.12)

Como podemos observar acima, além dos juizes, advogados, assistentes sociais, arquitetos públicos, que tiveram um papel chave no caso, a família em questão ainda sofreu influência de outros agentes públicos como professores e agentes de saúde. Isso demonstra que o espectro de burocratas do nível da rua que tem influência na vida das famílias pobres é bem mais extenso do que se percebe de imediato. No caso, por exemplo, de uma destas crianças, por qualquer motivo, entrarem em conflito com a lei, policiais, oficiais de condicional, e, possivelmente, oficiais de correções, podem vir a se envolver com a família. Para as pessoas que vivem em circunstâncias como a narrada acima, quase todos os aspectos significativos da vida acontecem debaixo do âmbito de atuação de um burocrata do nível da rua. (HOSTICKA, 1976).

Devemos ter claro neste ponto que o conceito de burocrata do nível da rua refere-se a um papel identificável, que pode ser encontrado em um grande

número de configurações organizacionais. Não se refere a um tipo de organização, assim nós não falamos sobre burocracias de nível da rua da segurança ou da educação. Alguns membros de uma organização policial como patrulheiros, por exemplo, podem ser considerados os burocratas do nível da rua, enquanto outros membros da mesma organização não são considerados como tal, como é o caso, por exemplo de capitães e sargentos, que trabalham dentro da delegacia.

Pessoas que compartilham as características definidoras dos burocratas de nível da rua, ou seja, (1) contato face a face, contínuo com os cidadãos no decurso do seu trabalho; (2) considerável independência; e (3) um significativo impacto na vida dos cidadãos que entram em contato com eles, podem ser encontradas em muitos organismos diferentes. Ao mesmo tempo que estão, convencionalmente, ocupando os níveis mais baixos dentro de suas organizações, exercem uma boa dose de independência na condução dos seus trabalhos. Elas, muitas vezes, têm um amplo poder discricionário formal dentro do quadro de regras de sua organização e gozam de imunidade relativa de supervisão por parte dos superiores organizacionais. Policiais em patrulha, advogados que atendem os clientes, juízes em seus tribunais, professores em sala de aula, assistentes sociais em visitas domiciliares, não podem ser facilmente monitorados, de forma contínua, naquelas situações para as quais não existem regras formais ou as regras são conflitantes e ambíguas. Mesmo quando as burocracias têm regras formais relativas à elegibilidade para um serviço e à prescrição do tipo de serviço para pessoas com certas características, estas regras são frequentemente vagas, exigindo um exercício de julgamento por parte do burocrata do nível da rua.

No que diz respeito à prestação de serviços, podemos identificar as seguintes dimensões em que os burocratas do nível da rua comumente exercem o poder discricionário. A lista não é exaustiva, mas inclui aquelas dimensões que são comuns a uma série de burocracias. Consideramos que os burocratas do nível da rua determinam:

a) Quem é atendido pela burocracia

Os burocratas do nível da rua são muitas vezes, envolvidos na identificação dos potenciais beneficiários; na determinação sobre quem tem necessidade de receber o serviço prestado pela Agência e na avaliação do

cumprimento dos requisitos de elegibilidade por parte dos candidatos. As regras formais raramente definem com exatidão estas necessidades e exigências, de modo a excluir qualquer poder discricionário nesta fase.

Além disso, são frequentes os casos de cidadãos que, tanto precisam quanto são elegíveis para o serviço deixar de perseguir os seus próprios interesses após contatos iniciais com a burocracia. Se os clientes são sutilmente (ou não tão sutilmente) desencorajados a voltar por ações do burocrata, estas desistências podem representar uma instância adicional na análise da maneira pela qual os burocratas podem influenciar quem recebe o serviço.

b) O tipo de tratamento fornecido para aqueles que são atendidos

A determinação do tipo de serviço pode ser feito com a descrição formal do burocrata, ou estar relacionada à categoria de clientes, naqueles casos em que o burocrata pode exercer a descrição em termos da categoria na qual ele coloca um determinado cliente.

c) A ordem em que as pessoas vão receber o serviço

Através do processo de agendamento de seu próprio tempo, os burocratas podem determinar a ordem em que os clientes recebem atendimento.

d) A quantidade de pessoas de serviço receberá

A definição dos casos que receberão atenção prioritária e aqueles que serão tratados de forma rotineira, ou talvez esquecidos por completo, é determinada pela ação dos burocratas do nível da rua. Em muitos casos, o comportamento do burocrata se confunde com o serviço prestado pela agência, de modo que a gestão do seu tempo torna-se sinônimo de determinação do serviço prestado pela instituição. Este é, obviamente o caso para as agências de prestação de serviços de aconselhamento jurídico aos cidadãos.

Além de exercer uma considerável independência, os burocratas do nível da rua têm um impacto potencialmente significativo sobre os cidadãos com os quais interagem, afetando importantes aspectos de suas vidas. Policiais, advogados e juízes, estão todos envolvidos nas determinações sobre a liberdade e a propriedade de uma pessoa. Assistentes sociais estão envolvidos em decisões sobre o seu nível

de renda e acesso a outras políticas sociais. Já professores podem influenciar na formação e na vida inteira de seus alunos. Em todos os casos, aspectos fundamentais da vida dos cidadãos estão dentro da influência dos burocratas do nível da rua

Na maioria dos casos, as pessoas que encontram um burocrata do nível da rua não o fazem voluntariamente, ou, pelo menos, prefeririam não estar em uma situação em que fosse necessário encontrar-se com esse agente. Em alguns casos, há leis que exigem que uma pessoa tenha que se envolver com burocrata do nível da rua, como, por exemplo, pessoas com idade inferior a dezesseis anos em conflito com a lei, que são obrigadas a frequentar algum tipo de medida socioeducativa, estando, portanto, suscetíveis a se envolver com funcionários de tribunais e oficiais de correções, assistentes sociais. Em outros casos, o acesso aos serviços públicos ou o simples exercício da cidadania requer o envolvimento com burocratas do nível da rua, na medida em que as leis requerem das pessoas que são elegíveis para benefícios sociais serem ratificadas por assistentes sociais. Outras vezes, o exercício dos seus direitos, de forma eficaz, requer a assistência de um advogado e muitas pessoas não podem se dar ao luxo de contratar um advogado particular. E há, finalmente, o enfrentamento de situações indesejáveis como a pobreza ou a doença, que pode exigir o envolvimento com burocratas do nível da rua que trabalham para os departamentos de assistência social ou saúde pública.

A independência desses agentes públicos os torna decisores políticos potencialmente importantes. A visão convencional da teoria das políticas públicas os compreende como limitados pelas regras e os objetivos dos grupos, formalmente enunciados, como legisladores ou administradores que ocupam os níveis mais elevados dentro de suas respectivas organizações. Já uma visão alternativa defende que cada política deve ser empiricamente analisada, estudando-se as atividades padronizadas de indivíduos ou organizações. Assim, se as atividades de uma pessoa em uma posição com relativa independência para tomar decisões não triviais, apresentam padrões regulares, podemos dizer que ela está fazendo a política. Para tanto, não é necessário que as políticas estejam escritas ou formalmente sancionadas por um corpo legislativo. Podemos inferi-las a partir de uma análise do comportamento real das pessoas em organizações. Não há nada nos regulamentos ou normas que regem o ensino, por exemplo, que diga que os professores devem, regularmente, encorajar e prestar mais atenção aos estudantes que têm maior

potencial para o desenvolvimento. No entanto, estudos de campo de nessa área desenvolvidos por (Rosenthal e Jacobson, 1968), têm mostrado que elesgeralmente, fazem exatamente isso. O que não significa dizer que os professores fazem conscientemente as suas escolhas nesta situação. Mas se eles mostram um padrão de atenção especial a estudantes brilhantes, o efeito é o mesmo que se os regulamentos dissessem que eles deveriam fazê-lo. Isso ocorre sem nenhuma "decisão política" formalmente tomada por um corpo técnico, como um comitê escolar ou a direção da escola. Esta atitude e seu resultado podem ser atribuídos a uma série de decisões comuns tomadas pelos professores em sala de aula. Ainda assim, podemos assumir que, nestes casos, os professores constroem uma política de tratamento diferenciado para os alunos promissores em detrimento dos menos habilitados.

O mesmo pode ser encontrado no estudo de outros burocratas do nível da rua. Eles podem, no curso de seu trabalho, na relação direta com o público "fazer a política" no tocante à distribuição de bens ou serviços ao público. Como notado acima, professores podem decidir quem receberá a atenção especial do sistema educativo; trabalhadores do serviço social podem exercer um poder discricionário sobre a distribuição de certos tipos de benefícios; policiais podem controlar o grau em que certos bairros são mais ou menos patrulhados, etc.

Uma das funções do burocrata do nível da rua é determinar a natureza empírica da situação apresentada por cada caso individual. Por exemplo, a lei não diz que uma pessoa ou outra esteja imune a um despejo, mas pode dizer que qualquer pessoa que reside em um imóvel que não cumpre as normas do código de habitação esteja passível ao despejo. Para tanto, esses agentes devem colocar as pessoas que os procuram nas categorias que compõem o seu roteiro de trabalho. Estas caracterizações, entretanto, muitas vezes, não podem ser identificadas através das caraterísticas "objetivas" dos clientes. Assistentes sociais, por exemplo, precisam determinar o que significa ser uma "boa mãe"; policiais têm que decidir quetipo de comportamento pode ser classificado como "desordem", e assim por diante. Em outras palavras, é possível existirem regras formais de prescrição para o tratamento de uma determinada categoria de pessoas, sem no entanto, haver regrasformais para determinar em qual categoria um indivíduo em particular vai ser colocado.

Assim, antes que um burocrata do nível da rua possa agir no que diz respeito a um cidadão, ele deve "identificar", em termos das características relevantes para a sua resposta, a qual "tipo" pertence aquele cidadão. Esse processo de formação de uma identidade burocraticamente relevante pode ter reflexo para o cidadão em termos de sua própria identidade, pois, por definição, os burocratas do nível da rua lidam com aspectos muito importantes da vida das pessoas como, por exemplo, sua identidade jurídica, seu status social, ou sua educação.

Além disso, o seu comportamento tem um efeito importante sobre a imagem que as pessoas formam do governo. Encontros face a face com estes representantes podem ser importantes para a percepção dos cidadãos em relação aos atributos do governo, como apontam alguns estudos da formação de atitude e mudança (Katz e Lazarsfeld, 1955).

Em resumo, os burocratas de nível de rua ocupam um lugar estratégico no sistema político. Através de seu comportamento diário, eles não só influenciam a distribuição dos bens públicos, como também a forma, como as pessoas se sentem sobre si mesmas e sobre o sistema político. A independência que exercem no trabalho os torna importantes em relação às ações do governo, enquanto a sua posição como ponto de contato com o público os torna importantes na percepção que as pessoas têm do governo. Em muitas áreas é impossível compreender completamente a implementação da política governamental sem considerar o trabalho dos burocratas do nível da rua. Ao mesmo tempo nossa compreensão de estabilidade ou alterações do sistema político pode ser esclarecida através do exame do comportamento dos burocratas do nível da rua em relação aos cidadãos e das suas respostas pessoais às condições de trabalho.

A atuação diferenciada destes agentes foi estudada por Grindle (1977) que ao analisar um programa do México, observou que estes burocratas não são meros operadores de políticas, agindo de forma neutra na aplicação de normas. Ao contrário, percebeu uma atuação direcionada por interesses próprios, além de uma vocação para a construção de alianças com os altos dirigentes da hierarquia burocrática e com os representantes políticos, buscando influenciar os objetivos e as regras da política que operam.

Tanto a autonomia quanto a discricionariedade são essenciais para o burocrata do nível da rua na execução de suas atividades, visto que atuam em sistemas complexos, que exigem responsabilidades específicas e, por vezes, uma grande variedade de formatos. Para Lipski (1980), eles necessitariam legitimar suas atividades junto ao cidadão. Por isso, essa discricionariedade seria quase um ideal normativo que comprova a importância da sua autonomia para a efetivação das políticas públicas.

Abordamos as teorias a respeito da implementação das políticas públicas, apresentando as principais ideias presentes na literatura e suas implicações. Também demonstramos a importância de se promover um olhar detalhado à ação dos técnicos no processo de implementação, principalmente, no que diz respeito à discricionariedade dessas atividades. Partindo destas leituras, identificamos a necessidade de um aprofundamento no processo de interação pelo qual se dá a atuação desses burocratas e da maneira como este processo se desenrola dentro das instituições onde são operadas as políticas públicas. Essa abordagem é premente para a compreensão da implementação das políticas, principalmente, pela forte tendência a se considerar a análise das políticas públicas como a resultante das relações entre os burocratas do nível da rua e os usuários, mediados por valores e referenciais e permeados de discricionariedade.

Nesta linha de investigação, buscaremos analisar de que modo, ao colocar uma política pública em prática, os burocratas atuam como os elos de uma corrente de relações sociais e quais os fatores impactam essa interação. No desenrolar de sua prática diária, os burocratas do nível da rua se deparam com uma realidade que os leva, necessariamente, a um alto nível de interação, tanto em relação ao seu público quanto em relação à instituição da qual fazem parte. Essa interação, como dito anteriormente, é permeada por valores, identidades, normas, constrangimentos, carência de recursos, que são negociadas durante o decorrer da atuação. Para que uma política possa ser implementada na prática, esses condicionantes precisam ser conciliados, satisfazendo às necessidades do usuário e às demandas da instituição representadas pelo burocrata do nível da rua.

Esses procedimentos de interação versus conciliação não acontecem em ambientes herméticos, onde as condições estão controladas sem interferências

externas. Ao contrário, na grande maioria das vezes, essa interação acontece em condições específicas que não podem ser reproduzidas e nem sempre estão definidas nas normas operacionais que guiam a atuação desses atores. É esta realidade que favorece o exercício da discricionariedade.

Esse quadro nos apresenta um cenário onde os agentes públicos responsáveis pela implementação das políticas públicas, em contato direto com os seus beneficiários e na busca de solucionar problemas e realizar suas atribuições, atuam através de uma negociação permanente. Um processo de interação e conciliação, baseado em ações que se desenrolam em consonância com suas necessidades, desejos, valores e referências.

Goffman (1974 e 1981) afirma que a interação é uma arena da vida social que tem suas próprias regras. Essas seriam como as regras do trânsito, que não determinam onde se vai, mas como se ir e como se comportar no caminho. A ordem interacional dá o modelo de ação para cada momento específico de interação. Dessa forma, cada interação é estratégica, no sentido de que os seus resultados são construídos por atores coordenando seus movimentos e ações mediante o que acreditam ser o modo mais adequado em relação ao outro com que interagem. Esses modelos estão repletos de significados que são compartilhados entre aqueles envolvidos na interação, ajudando, assim, a situá-los nesse processo. (GOFFMAN, 1974 e 1981).

Nesse sentido, nos debruçaremos sobre como se forma a ação dos burocratas do nível da rua durante a implementação, ou seja, como as suas ações e escolhas estão relacionadas ao processo de interação no qual estão envolvidos. Desse modo, buscaremos nos basear na literatura a respeito da interação focada em temas como estilos de interação e construção das habilidades e da mediação. Isso nos possibilitará desvendar como essas influências atuam na construção das práticas para implementação.

2.5.1 O burocrata como ponto de mediação entre o Estado e a sociedade

Em busca da compreensão do modo como os agentes de implementação desenvolvem suas práticas, alguns autores concentram-se no processo da mediação. Eles atribuem a existência dessa mediação à alta complexidade do Estado que tem,

como consequência, a necessidade de mediadores, institucionalizados ou não, para garantir o acesso aos bens públicos.

Seguindo essa linha, Schmidt (1977) apresenta a ideia do *broker*, um agente mediador que seria capaz de interpretar essas informações complexas de modo mais claro às comunidades, agindo como um tradutor. A ação do *broker* seria tão mais necessária quanto maior a necessidade de acesso da população aos bens e serviços públicos.

Na medida em que o Estado e a sua burocracia se desenvolveram, a mediação nas relações tornou-se mais necessária para alcançar os benefícios desse Estado. Isto dado ao fato de que, para acessá-los, é necessário conhecimento específico sobre o funcionamento do Estado. Nesse sentido, podemos dizer que à medida que a burocracia se especializa, os serviços de *brokers* são mais requisitados.

Outro autor importante neste debate é Wolf (1956). Para ele, a agência do mediador se desenvolve a partir da necessidade de mediação entre sistemas nacionais e sistemas locais, em que apenas um grupo de pessoas tinha acesso. Desse modo, o mediador é um agente com a capacidade de transitar pelo campo do local e do nacional. Trata-se de uma pessoa, ou grupo de pessoas, com a capacidade de estabelecer *links* que servem para conectar os indivíduos nas esferas nacionais e locais, possibilitando, assim, o diálogo entre eles. Sendo assim, os *brokers* seriam os agentes habilitados a utilizar essas sinapses entre os sistemas, de forma a facilitar o acesso.

De acordo com Wolf (1956), podemos definir um mediador a partir de duas características principais: primeiro, pelas suas funções, que são sempre essenciais pela importância de sua presença nos dois sistemas e, segundo, pela exclusividade de realizar essa mediação, portanto o controle das conexões. Esses agentes assumem esse papel em função de um elemento distintivo que lhes permite se configurarem, de forma particular, como elos entre a parte e o todo, sendo assim, capazes de operar na comunidade e na nação.

As questões tocantes à ação de mediadores nas políticas estatais têm sido analisadas, principalmente, nos trabalhos que se debruçam sobre o clientelismo e a patronagem. Estes estudos consideram, via de regra, a ação desses mediadores

como nociva ao funcionamento do Estado, por tender a gerar desvios de condutas personalistas e ilegais. No entanto, os trabalhos de Nunes (1997) e Kuschnir (2000) apontam para a necessidade de um aprofundamento dessa leitura, no sentido de encontrar outras nuances dessa mediação.

Para Nunes (1997), a ideia de clientelismo, que teria surgido a partir das análises das relações entre patrões e camponeses nas sociedades rurais, e estaria marcada pela relação de desigualdade, que geraria uma gama de possibilidades de interação entre o patrão e os clientes, desde o compadrio até as relações de lealdade política e proteção.

Na medida em que os benefícios estatais são introduzidos nesse modelo, os camponeses, subordinados por não possuírem terras, encontram nos patrões o único acesso a esses bens. Os patrões, por sua vez, através das relações de parentesco e amizade, conseguem perpetuar as relações de clientelismo e patronagem se configurando como *gatekeepers*, que dominam o canal de ligação entre a estrutura local e a nacional.

Nunes (1997) afirma que essas relações são mais diversas do que aparecem normalmente, podendo apresentar uma variação que vai desde as relações mercantis, com características marcadas pela impessoalidade, até as personalistas, que tem como marca principal a relação patrão/clientes. O clientelismo se apresenta como ambíguo, por colocar em justaposição situações contraditórias, como a assimetria de poder ao lado de uma aparente solidariedade mutua; a coerção e a exploração entremeadas com relações voluntárias e obrigações. O clientelismo é ainda visto como resultado da presença difusa do Estado.

Em relação ao Brasil, Nunes propõe um modelo para analisar as relações “Estado x Sociedade” no qual existem quatro gramáticas: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos. Para ele, embora diversas em sua gênese, estas gramáticas se interrelacionam na prática. Sendo assim, é possível perceber que as bases para a construção do universalismo de procedimentos foram retiradas das relações preexistentes, fortemente marcadas pelo clientelismo, que se utilizava de formas universais para garantir o acesso diferenciado à recursos e cargos para grupos específicos.

A questão da mediação como abordada pelos autores que estudam as relações clientelistas parte do pressuposto de uma comunidade segmentada, onde o mediador detém o único caminho para acessar os serviços públicos. Em relação à atuação dos burocratas do nível da rua em nossa pesquisa, essa segmentação é parcial, uma vez que, apesar de haver uma predominância desse agente em relação ao acesso aos benefícios do Programa Bolsa Família, isso não se configura em um monopólio, havendo a possibilidade de ação de outros agentes, nesse sentido.

Partindo desta constatação, procuramos, como sugere Mische (2007), ampliar a compreensão da mediação, compreendendo que esta ocorre em contexto onde não há uma total desconexão, mas uma variedade de situações que promovem diferentes graus de desconexão. Acrescente-se, que esta desconexão pode ser, também, de conteúdo. Sendo assim, a mediação consiste nas práticas comunicativas de dois ou mais grupos.

2.5.2 Interação e comunicação

Podemos afirmar, de modo geral, que a literatura a respeito dos estilos de interação considera que os indivíduos atuam baseados em suas habilidades e experiências em relação ao ambiente em que estão inseridos, através de redes, instituições, grupos.

Sendo assim, segundo (GOFFMAN, 1974), precisamos reconhecer que os atores têm uma importância significativa nos processos sociais e que precisam ser compreendidos, não de forma atomizada, mas levando em consideração os fatores estruturais que os influenciam e compreendendo que todas as ações devem ser interpretadas à luz dos contextos específicos em que se inserem. Portanto, é necessário, inicialmente, um exame relacional e institucional dos estilos e habilidades de comunicação (MISCHE, 2003) dos agentes implementadores.

Partimos da premissa de que a forma como uma política pública é gerida, assim como os resultados obtidos por elas, variam de acordo com a maneira pela qual os atores interagem com os usuários e com os outros funcionários no processo de implementação. Neste ponto é importante ressaltar que, em nossa compreensão, os indivíduos não agem isoladamente, mas sim, como partes de uma esfera ou de grupos organizados por atividades e com certo grau de institucionalização. Por isso, suas

ações não podem ser separadas dos contextos em que participam.

Cada coletividade constrói suas próprias práticas culturais, que determinam a forma de agir dos seus membros, tanto em relação aos seus pares, quanto em relação aos outros envolvidos na política: usuários e outros agentes públicos. Essa ação distintiva determina os estilos, que estão baseados nas redes e nos padrões apropriados de interação social e validados pelo contexto em que se inserem.

Os estilos são característicos de grupos, instituições ou esferas de atividades. Eles se desenvolvem pela necessidade que essas coletividades têm de desenvolver uma narrativa legitimadora, bem como apresentar ideias que permitam explicar seu passado e orientar seu futuro, além de demarcar valores, práticas e relações com o intuito de disciplinar a atuação dos atores dentro da Instituição. Desse modo, os estilos são originados dentro das esferas de atividades e são responsáveis por toda a caracterização dos rituais, formas de procedimento, tomadas de decisão e legitimação de pessoas. Essas práticas discursivas se apresentam através das diferenças entre os grupos. Seja na formação de projetos, nas relações interpessoais ou no repertório de ação, cada Instituição desenvolve uma lógica própria baseada nas suas narrativas.

O estilo pode ser explicado à partir de suas características. Para autores como Eliasoph e Lichterman (2003), a dimensão central do estilo seria o padrão de atuação, podendo ser comunicativo (relativo à linguagem) ou performativo (relativo à ação). Para eles, um padrão recorrente de interação, orientado por pressupostos do que é bom ou adequado para o grupo, quando compartilhado, para garantir que seus membros desempenhem suas funções, se configura em um estilo.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA EM UM ESTUDO SOBRE OS ESTILOS DE INTERAÇÃO DOS BUROCRATAS DO NÍVEL DA RUA.

3.1 SELEÇÃO DO CORPUS

Nosso trabalho se enquadrará metodologicamente no conjunto de estudos denominados *triangulação metodológica*, (Goodwin & Goodwin, 1984),. trata-se da aplicação de diferentes técnicas com o objetivo de diminuir possíveis “deficiências e vieses que se originam a partir de qualquer método único” (Mitchell, 1986, p 19.) como aponta Thurmond (2001), possibilitando compensar as “dificuldades” de um método com as vantagens do outro.

Esta opção foi a mais adequada para atender os objetivos da pesquisa, explorar a atuação dos agentes de ponta do programa e suas redes sociais, visto que, procuraremos compreender como as normas estabelecidas no programa influenciam a atuação dos agentes públicos e como estes constroem caminhos (estilos de interação) que permitem quebrar o isolamento gerado pelo insulamento burocrático.

3.2 OS ESTILOS DE INTERAÇÃO COMO “CAMINHOS” PARA A INSERÇÃO SOCIAL

Uma dos desafios impostos ao burocrata do nível da rua de ponta, é a comunhão entre as obrigações institucionais e as demandas oriundas do público alvo de uma política. A não observância deste fator pode gerar o isolamento desse ator. Para conciliar estas duas questões, torna-se necessário encontrar caminhos que permitam a troca de informações entre o burocrata e o usuário. Estes caminhos são estabelecidos através dos Estilos de interação.

A análise dos Estilos de interação apresenta outra perspectiva para compreender como as ações dos indivíduos se compõem para formar as práticas que resultam no sucesso ou fracasso de uma política pública.

Na perspectiva Simmeliana a ação social se materializa nos círculos sociais que permitem a interação dos indivíduos e sua localização pois nas sociedades modernas estes estão mais relacionados por laços de associatividade objetiva do que por laços de parentesco ou amizade. Simmel, para analisar a natureza da ação social a partir da visão de Kant, afirma:

“A unidade social é realizada simplesmente pelos seus elementos, porque eles são conscientes e sinteticamente ativos não há necessidade de um observador. (...) Esta afirmação de Kant segundo a qual não pode haver relações entre as coisas, dado que só o sujeito a produz, não aplica à relação social, que ao contrário se realiza de fato imediatamente nas “coisas” – aqui as almas individuais” SIMMEL p.64.

Para ele os conceitos de socialização (*vergesellschaftung*), de ação recíproca entre os indivíduos, de interação social e de conteúdo e forma social, compõem um arcabouço teórico para a concepção de que há sociedade onde há ação recíproca, que implica em exercer e padecer de efeitos que podem ser provisórios ou permanentes. Entre estes conceitos o de forma social ganha notoriedade, compreendido como objeto de estudo sobre o qual repousa o conteúdo das relações sociais.

“A *socialização* só começa a existir quando a coexistência isolada dos indivíduos adota formas determinadas de cooperação e de colaboração que caem sob o conceito geral de interação. A *sociação* é, assim, a forma, realizada de diversas maneiras, na qual os indivíduos constituem uma unidade dentro da qual se realizam seus interesses” SIMMEL in MORAES FILHO, E., 1983. p. 60.

Os estilos de interação são, portanto, construções sociais onde se materializam as ações enraizadas dos indivíduos, constituindo uma efetivação da ação social. A partir deste conceito abordaremos as ações dos gestores de ponta do Bolsa Família no estabelecimento de redes sociais para a garantia dos resultados esperados da política.

Diante da impossibilidade de viabilizar uma investigação em todo o conjunto de agentes do Programa, nossa pesquisa teve como recorte espacial a cidade do Recife. Esta decisão não se deu de forma aleatória. Está baseada primeiramente na minha experiência de seis anos à frente do Programa, onde que pude manter contato com vários setores da sua gestão, conhecendo bem sua organização e configuração social, e na pesquisa realizada em 2012 e, apresentada na XX Reunião Anual da ANPOCS, onde pude testar os limites de minhas questões de pesquisa.

Outro ponto importante para nossa decisão diz respeito aos laços sociais construídos neste município, que certamente facilitaram nosso trabalho no tocante às permissões para acessar documentos e realizar as entrevistas necessárias ao estudo. O município selecionado está bem representado no tocante ao número de beneficiários do Programa. Consta de equipes técnicas responsáveis pelo acompanhamento destes beneficiários. É executado de forma descentralizada e

territorializada. Isso foi um ponto positivo para nossa análise, pois foi possível verificar as diferentes estratégias adotadas pelos burocratas do nível da rua em cada região político administrativa, para atingir suas metas.

Consideramos o total de seis regiões municipais como o ideal, pois nos permitirá uma análise comparativa de casos com estruturas diferentes e resultados semelhantes. Uma quantidade maior poderia causar um excesso de informações de acabaria dificultando o tratamento e a análise dos dados.

3.3 INSTRUMENTOS DE COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS

Numa perspectiva mais ampla, adotamos um desenho de pesquisa do tipo, *across-method triangulation* (Boyd, 2000; Denzin, 1970; Kimchi et al., 1991 apud Thurmond 2001), portanto, em uma dimensão mais restrita, para atingir nossos objetivos, necessitamos utilizar diferentes técnicas de coleta de dados.

Antes, porém, é necessário operacionalizar o material a ser estudado e sistematizar as idéias. Para isso se faz necessário seguir os seguintes tópicos: **a leitura exploratória; a escolha dos documentos; a preparação do materiale a elaboração dos indicadores e questionários.**

No segundo momento iremos iniciar o trabalho de campo propriamente dito, que constará de três ferramentas, pela ordem; Análise Documental; Entrevistas Semiestruturadas e Observações direta. Esta ordem foi definida com o intuito de realizar a triangulação das informações, possibilitando atingir um entendimento das questões deste o nível documental até as relações sóciocomunitárias.

A Análise Documental foi realizada desde o exame de documentos que são gerados pelos agentes públicos no atendimento aos beneficiários do programa, a saber: Comunicações Internas (CI's), Relatórios Circunstanciados, Relatórios de Gestão, entre outros e dos documentos normativos do programas: Portarias e Instruções Normativas, que estão disponíveis na internet e em cartilhas do – MDS– Ministério de Desenvolvimento Social.

As entrevistas semi estruturadas foram direcionadas aos agentes públicos municipais, assistentes sociais e gestores com responsabilidades administrativas diretamente ligadas ao programa. Nas entrevistas foram indagadas questões a

respeito das práticas sociais em duas esferas: a institucional, que diz respeito ao conhecimento dos procedimentos técnicos normativos relativos à função do agente público, e a esfera administrativa, que tratou das questões relativas à prática diária do agente no cumprimento de sua atividade. Além disso. Foram realizadas entrevistas com usuários para aferir o grau de satisfação com o serviço.

Para a realização da Observação direta, etapa final de nossa pesquisa, realizamos visitas aos locais de trabalho dos agentes e os acompanhamos em visitas aos beneficiários. Pudemos então confrontar os dados coletados nos relatórios e nas respostas dos questionários semiestruturados, bem como, levantar novas questões *in loco*. O contraste destes dados nos permitiu identificar os estilos de interação dos Burocratas de Nível da Rua de sua agência, no tocante à delimitação do desenho institucional como efeito das práticas sociais.

4 A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO RECIFE.

No capítulo anterior apresentamos os principais fundamentos do campo de análise de políticas públicas, destacando as questões relacionadas ao neoinstitucionalismo e aos burocratas do nível da rua. Também realizamos uma discussão a respeito dos elementos que compõem o processo de interação, com ênfase nas práticas institucionais.

Com o objetivo de aprofundar a análise, à luz dos elementos analíticos apresentados anteriormente, descreveremos agora nosso campo e objeto de análise. Esta apresentação permitirá uma visão detalhada da composição dos burocratas do nível da rua e de sua atuação no Programa Bolsa Família em Recife, observando suas práticas em relação aos usuários e ao Estado. Nesse capítulo detalharemos a área de nossa pesquisa.

4.1 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DIRETA DE RENDA

Em nossa pesquisa, escolhemos estudar a atuação dos agentes que estão em contato direto com os beneficiários do PBF em Recife. Como ainda não existe nas normas do Programa uma definição precisa dessa categoria, cada município adota suas próprias configurações funcionais para a realização do atendimento direto ao usuário. Esta lacuna torna nossa investigação ainda mais interessante, pois, mesmo sem haver a função específica de agente do Programa Bolsa Família, as práticas desenvolvidas pelos atores no processo de interação com o beneficiário corroboram a atuação do burocrata do nível da rua, como proposta por Lipski, pois estes apresentam alto grau de discricionariedade, tomam decisões alocativas e têm uma forte influência no processo de implementação da política.

Na busca de compreender qual o impacto desse ator na implementação das políticas públicas, em particular o PBF, buscamos desvendar qual a relação entre interação e prática, e como essa relação determina a atuação do burocrata do nível da rua em relação ao exercício de sua discricionariedade. Diante desse cenário, realizaremos uma visão panorâmica do PBF, contextualizando suas particularidades em relação a outras experiências de programas de transferência de renda.

Os programas de transferência de renda condicionada são políticas públicas

que integram a proteção social. Eles começaram a surgir nos anos 1990, de forma pontual, em países da América Latina como o México e o Brasil, que têm uma das experiências mais antigas e abrangentes do mundo em cobertura: o Bolsa Família. A partir daí, esse modelo foi adotado por vários países como estratégia de combate à pobreza. Principalmente nos países em desenvolvimento (Fizbein e Schady, 2009).

Para conhecer melhor os fatores que contribuíram para o surgimento e o fortalecimento dessas políticas, precisamos compreender o contexto social, político e econômico onde se originam tais programas. Também é necessário um exame dos argumentos teóricos que embasaram a opção pela transferência direta de renda e pela adoção de condicionalidades. Visto que estas estratégias diferem, significativamente, das visões clássicas de combate à pobreza, claramente baseadas em pressupostos assistenciais.

Estas políticas consistem, basicamente, na transferência de renda a famílias de baixa renda, que assumem o compromisso de realizar investimentos em capital humano, geralmente relacionados a saúde, educação e trabalho e renda. Estes investimentos têm como alvo, em sua maioria, crianças e jovens. A ideia central é que, se por um lado o capital transferido às famílias colabora para a diminuição da vulnerabilidade social causada pela pobreza, as condicionalidades contribuiriam para a quebra do ciclo geracional da pobreza, que impõe aos descendentes de famílias pobres um futuro de pobreza quase certo.

Esse conceito de ação em duas frentes fez com que essas políticas fossem adotadas por cada vez mais países. E, apesar de terem iniciado de forma pontual, e ainda serem razoavelmente recentes, já ultrapassaram as fronteiras econômicas, passando a ser implementadas também pelos países desenvolvidos.

Uma das explicações para o rápido sucesso dessas políticas estaria no fato de elas apresentarem resultados sólidos, principalmente, no incremento do capital humano. As pesquisas e estudos realizados com o objetivo de analisar os impactos desses programas, observaram, de imediato, como fatores positivos, sua focalização, seu potencial redução da desigualdade e o seu baixo custo. (Lomelí 2008). Desde o início de sua implementação houve, por parte dos *policy makers*, a preocupação em realizar avaliações capazes de mensurar o efeito destes programas em relação ao seu objetivo.

No entanto, apenas esses fatores não seriam suficientes para explicar a expansão desse modelo de política. O contexto político da época também foi decisivo para este fenômeno. Na década de 1990 o discurso neoliberal hegemônizava a pauta política mundial e partindo da premissa da liberalização da economia e da redução do Estado, questionava o modelo de proteção social do *Welfare State*.

“...é nesse contexto de questionamento profundo das políticas sociais do Welfare State e do avançar de suas contra-reformas, ao mesmo tempo em que cresce no mundo o número de pobres e de excluídos da proteção social, que surgem as transferências de renda”. (Boiadjian (2009, p. 21).

Esse contexto ideológico favoreceu o desenvolvimento de políticas de transferência de renda. A razão é que estas se coadunavam com a ideia de intervenção mínima do Estado em contraposição às políticas de assistência tradicionais, tanto pelo fato de que estas últimas demandavam maior estrutura estatal, quanto por conta das contrapartidas que não existiam no modelo anterior.

O que ocorreu, de fato, foi a tradução do ideário neoliberal em uma política de assistência. Isso pode ser entendido de várias formas: Por um lado, havia o reconhecimento pelos economistas das falhas de mercado. Nesta perspectiva a adoção de políticas redistributivas com foco nos mais pobres seria apenas, uma correção de tais falhas. Por outro, a transferência de renda realizada diretamente coloca o indivíduo no centro da política, pois as decisões sobre os recursos cabem exclusivamente a ele, o que está totalmente alinhado ao pensamento liberal. Tudo isso reforçado pelas condicionalidades e pelo investimento em capital humano que reafirmam o individualismo liberal¹.

Dessa forma, identificamos a existência de um ideário compartilhado entre as políticas de transferência de renda e o pensamento político econômico vigente. Este alinhamento se verificou, também, nas instituições internacionais, como o Banco Mundial, que, a despeito de sempre ter apresentado a importância do desenvolvimento da economia de mercado como estratégia de combate a pobreza,

¹ Cumpre notar que o combate à pobreza via empoderamento dos indivíduos, tanto em termos de capital financeiro quanto capital humano, aproxima-se da perspectiva de desenvolvimento proposta por Amartya Sen (1999). Inspirado na “teoria da justiça” de John Rawls, Sen apresentou um conceito de desenvolvimento que não deve ser entendido em termos de crescimento econômico puramente, mas de um processo maior de eliminação das privações das mais diversas liberdades humanas individuais. Daí dizer-se que políticas de transferência condicionada não são apenas formas de combater a pobreza, mas também de promoção do desenvolvimento.

adota, a partir de 2002, um discurso fortemente centrado nas escolhas individuais para o enfrentamento a pobreza, que deixa de ser uma responsabilidade exclusivamente estatal.

4.2 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL

As bases políticas para o surgimento das iniciativas de combate à pobreza baseada em transferência de renda no Brasil, tiveram, como ponto de partida, a lei orgânica de assistência social - LOA- vinculada diretamente à Constituição de 1988. Nessa lei estavam previstos, de modo geral, os compromissos do Estado em relação à proteção social dos cidadãos. No entanto, a Constituição recém promulgada necessitaria da regulamentação dos seus inúmeros dispositivos, e isso seria de responsabilidade do presidente eleito diretamente. Contudo, estava na contramão das políticas públicas que regiam o cenário internacional.

Criado pela medida provisória nº 132, 20 de outubro de 2003, transformada na Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, o Programa Bolsa Família se constituiu na principal estratégia de enfrentamento à pobreza no Brasil. O Programa foi incluído no Fome Zero. Este tinha como principal objetivo garantir a segurança alimentar baseando-se nos seguintes princípios: (I) combater a fome, a pobreza e as desigualdades por meio da transferência de um benefício financeiro associado à garantia do acesso aos direitos sociais básicos – saúde, educação, assistência social e segurança alimentar; (II) promover a inclusão social, contribuindo para a emancipação das famílias beneficiárias, construindo meios e condições para que elas possam sair da situação de vulnerabilidade em que se encontram (BRASIL. MDS, 2006). O programa Bolsa-Família se transformou no carro chefe da política social do governo federal.

Quadro 1 - Detalhamento do Programa em 2017

Estimativa de famílias pobres - Perfil Bolsa Família (CENSO 2010)	3.738
	.415
Estimativa de famílias pobres - Perfil Bolsa Família (CENSO 2010)	3.738
	.415
Total de famílias cadastradas	7.976
	.018
Famílias cadastradas com renda per capita mensal de R\$ 0,00 até R\$ 85,00	2.756
	.097
Famílias cadastradas com renda per capita mensal entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00	.888.
	891
Famílias cadastradas com renda per capita mensal entre R\$ 170,01 e ½ salário mínimo	.806.
	031
Famílias cadastradas com renda per capita mensal acima de ½ salário mínimo	.524.
	999

Fonte: Relatório sobre Bolsa família e Cadunico 2017

A criação do PBF se deu pela necessidade de unificar os diferentes programas de transferência de renda existentes, principalmente, pelos seguintes motivos primeiro, a existência de sobreposição de programas para uma mesma família, o que foi solucionado pela adoção dos critérios de elegibilidade do público alvo e dos objetivos do Programa; segundo, a dispersão de programas em vários ministérios, o que gerava desperdício de recursos com a replicação de coordenações em cada programa; terceiro, falta de planejamento e mobilidade do pessoal executor e, quarto, recursos insuficientes para o atendimento do público alvo. Estes problemas foram abordados no diagnóstico sobre os programas sociais em desenvolvimento, elaborado durante a transição do governo Fernando Henrique Cardoso para o governo de Luiz Inácio Lula da Silva. (BRASIL, 2002).

A unificação abrangeu, inicialmente, os programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Vale Alimentação. Sendo a partir de 2005 realizada, também, a migração dos programas PETI e Agente Jovem.

A criação do Bolsa Família em 2003, teve como objetivo central o apoio às famílias de baixa renda na aquisição de alimentos, através da transferência direta dos recursos a estas, que passaram a acessar o benefício através de um cartão magnético nas agências da Caixa Econômica Federal. — CEF—. No momento de sua criação, o

critério de elegibilidade foi orientado para as seguintes faixas: famílias extremamente pobres, com uma renda per capita de até 50R\$, e famílias pobres com renda per capita de 50,01R\$ até 100R\$, desde que possuíssem gestantes ou crianças de até 15 anos. O primeiro grupo recebia um valor fixo de 100R\$ e poderia receber um valor de 15 por criança, até chegar ao valor máximo do benefício de 95R\$. As famílias poderiam definir como utilizar o recurso e o benefício seria mantido, desde que mantivessem os critérios de elegibilidade e o cumprimento das condicionalidades.

Outras políticas de promoção social estão alinhadas ao Programa, como a alfabetização, capacitação profissional, apoio à agricultura familiar, geração de ocupação e renda e microcrédito. Existem ainda alguns grupos com alto grau de vulnerabilidade que têm exceção às regras de elegibilidade, como é o caso de quilombolas, indígenas e moradores de rua, mesmo no caso de famílias que não possuem filhos.

Com essa ação, o Bolsa Família visa o enfrentamento da pobreza em duas etapas. No primeiro momento, o enfrentamento imediato através da transferência direta de recursos, promovendo o alívio de problemas como a fome e a desestruturação familiar. No segundo momento, a longo prazo, combater a transmissão intergeracional da pobreza, garantindo o acesso dessa população aos bens públicos como saúde e educação através das condicionalidades. O que permitiria no futuro uma melhor qualificação e a inserção no mercado de trabalho.

A intervenção na transmissão da pobreza se dá através da adoção de contrapartidas sociais, as condicionalidades, que são critérios de avaliação para a manutenção do benefício. Na área da saúde, existem os compromissos a serem cumpridos, como o acompanhamento da saúde de gestantes – com exames de rotina – e de nutrízes e crianças menores de 7 anos de idade – com a manutenção do cartão de vacinas atualizado. Na área da educação, se condiciona à matrícula e à frequência escolar mínima de 85% no ano letivo para crianças e adolescentes com idade de 6 a 15 anos; o retorno de adultos analfabetos à escola, além da participação de todas as famílias em ações de educação alimentar quando oferecidas pelo Governo. Há também as atividades sócioeducativas para as crianças em trabalho infantil e os jovens em situação de vulnerabilidade, que ocorrem no contraturno escolar.

Como se pode notar, o cumprimento das condicionalidades visa assegurar

o direito do beneficiário em acessar os bens e serviços públicos, promovendo, assim, o seu desenvolvimento social, que em longo prazo poderá possibilitar sua saída da situação de pobreza.

Essa estratégia para atacar o ciclo vicioso da pobreza está explicitada no manual de gestão de condicionalidades do PBF, que pondera a respeito da dificuldade que a população de baixa renda encontra no momento em que necessita acessar os bens e serviços públicos. Nesse quadro surge a necessidade de criar meios para facilitar este acesso. As condicionalidades permitem que esse público seja visto pelos gestores e técnicos como prioritário para o ingresso nas políticas habitacionais, de saúde e educação. Desde modo, o Bolsa Família, através de suas condicionalidades, gerou uma demanda interna ao Estado de prover o atendimento dos seus beneficiários nas políticas de saúde, educação assistência social entre outras. (Manual de gestão de condicionalidades, 2016, p13).

4.2.1 O processo de gestão do Bolsa Família

Para melhor compreensão da atuação dos burocratas do nível da rua no Bolsa Família, precisamos conhecer o processo de implementação do Programa, suas normas e mecanismos. O PBF iniciou um novo modelo de gestão para os programas sociais no Brasil. Diferente dos outros benefícios, onde apenas um dos entes federativos tinha a responsabilidade pela gestão, o PBF envolve três áreas de governo (Assistência Social, Saúde e Educação) nos três níveis federativos (federal, estadual e municipal) e uma instituição financeira (Caixa Econômica Federal). Este processo se dá de uma maneira articulada, na qual cada órgão mantém sua autonomia administrativa e tem compromissos e responsabilidades, estando todos sob a coordenação do Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário.

Esse modelo foi se desenvolvendo à medida que o programa foi sendo implementado. Inicialmente, sua base cadastral foi formada pelos beneficiários dos programas pré-existentes, Bolsa Escola; Cartão Alimentação; Vale Gás e Vale Alimentação. Isso gerou, como dito acima, casos de duplicidade cadastral, que seriam famílias recebendo mais de um benefício. Com a unificação do Programa esta condição deixou de ser possível: só poderia ser pago um benefício por família. Com o intuito de solucionar as inconsistências cadastrais – que além dos casos de famílias em duplicidade apresentava outros problemas, como cadastros incompletos ou

campos em branco, decorrentes do fato de que cada cadastro havia migrado de uma base diferente e, portanto, não havia uniformidade nas informações, o MDS propôs que os municípios realizassem a atualização dos seus respectivos cadastros. Essa ação foi malsucedida, principalmente por não haver definição orçamentaria para realizar uma ação desse porte. Apenas em 2005, com o lançamento de uma campanha nacional de recadastramento intitulada Bolsa Família Chama, onde o Ministério divulgou a informação que todos os beneficiários deveriam procurar a Prefeitura do seu município a fim de atualizar o seu cadastro, sob pena de serem cortados do Programa, iniciou-se, de fato, o recadastramento que materializou a unificação dos programas em um base cadastral única, o CADUNICO.

A questão orçamentaria foi resolvida através de um repasse de verba a título de remuneração por cadastro realizado e aprovado. Dessa forma, os Municípios receberam incentivos para realizar essa ação. O recadastramento de 2005 se configurou num ponto de inflexão no Programa, pois nesse momento foram inseridos dois dados fundamentais para o seu controle e fiscalização: o Número de Inscrição Social NIS e o Cadastro Pessoa Física CPF para todos os membros adultos da família. Isso possibilitou a realização de auditorias permanentes no cadastro.

Ainda em 2005 foi implementada a primeira normatização referente ao compartilhamento da gestão do Programa, o termo de adesão dos municípios, conforme este termo:

“... A participação dos municípios, na gestão do Cadastro Único, ocorre por adesão voluntária e é formalizada por meio da assinatura de Termo Específico, instituído pela Portaria MDS nº 246/2005. Com a adesão formal, os municípios assumiram uma série de responsabilidades que visam à boa gestão do Cadastro Único”. (Orientações para o Aperfeiçoamento da Gestão Local, p.n4)

Como se percebe no texto acima, inicialmente, a adesão à gestão do programa era voluntária, cabendo ao prefeito decidir se assumiria as responsabilidades para o funcionamento do cadastro. No mesmo manual, em seguida são descritas quais atividades do CADUNICO ficariam a cargo das Prefeituras.

“O município se compromete a proceder à inscrição, na base de dados do Cadastro Único, das famílias residentes em seu território, em situação de pobreza e extrema pobreza, de acordo com as definições do art. 18, caput, do Decreto nº 5.209, de 2004, mantendo as informações atualizadas e organizadas” (idem)

Deste modo se inicia a gestão compartilhada do Programa, que sofreu vários ajustes até o momento atual, desde o desenvolvimento de sistemas de

gerenciamento até o estabelecimento dos padrões de atendimento ao beneficiário.

4.2.2 Regras e normatizações para a gestão do bolsa família.

O Programa Bolsa Família está ligado à Política Nacional de Assistência Social —PNAS, e é executado dentro âmbito do SUAS— Sistema Único de Assistência Social, que instituiu a — NOB — Norma Operacional Básica. Portanto, suas diretrizes seguem as orientações constantes nessas normas. No entanto, o desenvolvimento das políticas de transferência de renda no Brasil, como visto acima, precede o surgimento da PNAS (2004) e da NOB/SUAS(2005). Isso equivale a dizer que, do ponto de vista da sua implementação, o Bolsa Família se apresentava como um passo à frente dessas novas diretrizes, pois já havia um grupo de beneficiários recebendo regularmente os benefícios. A questão central aqui colocada é como integrar as ações da transferência de renda dentro da proteção básica, mantendo a centralidade na família e sem intercorrência no pagamento do benefício, considerando que os equipamentos previstos na NOB/SUAS (CRAS, CREAS), na maioria das cidades, ainda não estavam implementados².

O que poderia parecer uma questão de simples solução se demonstrou mais complexa do que se imaginava no início, principalmente, no tocante ao acompanhamento das famílias beneficiadas pelo PBF. A NOB/SUAS, inspirada na experiência exitosa dos PSF's no SUS, instituiu os CRAS Centros de Referência de Assistência Social, que segundo a PNAS “é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1.000 famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social”.(BRASIL,2005). Na mesma publicação são definidos os programas e serviços constantes na proteção social básica:

- Programa de atenção à família; Centro de atenção ao idoso;
- Programas de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento

² No caso do Recife, a Secretaria da Política de Assistência Social atuava desde 2001 de forma descentralizada e contava com equipamentos administrativos nas seis regiões políticoadministrativas do município, os CRAS Coordenação Regional de Assistência Social. As coincidências entre estes equipamentos e a proposta de Centros de Referência de Assistência Social CRAS, proposto pela NOB/SUAS, iam além da sigla, pois essas coordenações regionais já contavam com uma equipe multidisciplinar que atuava com burocratas do nível de rua no atendimento e gestão dos programas no território.

da pobreza;

- Programas para crianças de 0 a 6 anos que visem o fortalecimento dos vínculos familiares, o direito de brincar; ações de socialização e de sensibilização para a defesa dos direitos das crianças;
- Serviços Sócioeducativos para crianças, jovens e adultos de 6 a 24 anos, visando sua proteção, socialização e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários;
- Programas de incentivo ao protagonismo juvenil e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários;
- Centros de informação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos.

Como se pode observar, dentre os programas e serviços listados não se encontra qualquer menção ao Bolsa Família ou a transferência de renda. Essa realidade era observada também na NOB, que tinha o papel de orientar sobre a operacionalização dos processos determinando as especializações técnicas e a padronização do serviço. Deste modo, os municípios seriam qualificados de acordo com as determinações e os critérios da NOB, sendo classificados em dois níveis em relação à partilha dos recursos oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social, FNAS. Os municípios com status de gestão plena teriam maior autonomia de investimento, já os de gestão básica teriam uma menor autonomia em relação aos recursos repassados pelo FNAS.

Em relação às orientações sobre o atendimento e a padronização das equipes de referência o MDS lançou, em 2006, a NOB-RH/SUAS. Esta norma definiu, entre outras questões, o tamanho das equipes e o quantitativo anual de atendimento de acordo com o tamanho do território, conforme quadro abaixo.

Quadro 2 - Composição das equipes de referência em relação ao número de famílias por território

Pequeno Porte I	Pequeno Porte II	Médio, Grande, Metrópole e DF
--------------------	---------------------	-------------------------------------

Até 2.500 famílias referenciadas	Até 3.500 famílias referenciadas	A cada 5.000 famílias referenciadas
2 técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social e outro, preferencialmente, psicólogo	3 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais e preferencialmente, um psicólogo.	4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS.
2 técnicos de nível médio	3. técnicos nível médio	4 técnicos de nível médio

Fonte: NOB-SUAS/RH, MDS 2006

Apesar de ainda não incluir diretamente o atendimento às famílias do PBF, esta normatização seria o embrião do que são hoje as equipes de acompanhamento às famílias em descumprimento das condicionalidades do Programa.

Percebe-se, então que a gestão do Programa, inicialmente aconteceu de forma fragmentada, resumindo-se em muitos casos, a equipes de cadastramento, na sua maioria remanescentes do processo de revisão cadastral. Esta fragmentação das ações também se percebia na gestão central do Programa, pois no Ministério, o PBF era executado pela SENARC Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, enquanto os CRASSs estavam a cargo da SENAS Secretaria Nacional de Assistência Social. A SENARC era responsável pelo CADUNICO; pela formulação de procedimentos e instrumentos de gestão; pelo apoio técnico e financeiro a Estados e Municípios (IGD-M e IGD-E); pela disponibilização de canais de comunicação para os gestores(as) e beneficiários(as); e pela articulação com outros órgãos e integração de ações complementares, além da avaliação e monitoramento do Programa. Assim, enquanto os agentes de atendimento, referenciados aos CRAS, desempenhavam atividades relacionadas ao acompanhamento das famílias dos programas da assistência social, a gestão do Bolsa Família se desenvolvia paralelamente, através dos sistemas de acompanhamento de condicionalidades.

No entanto, depois de concluída a atualização cadastral, cada Município recebeu os arquivos com as repercussões deste processo, com a atualização dos dados e a relação das famílias que sofreram modificações em seus benefícios. Estes, em muitos casos foram, reajustados para menos, o que levou a uma grande procura dos usuários pelas unidades de atendimento, incluindo os CRASSs. Como consequência desse processo, percebeu-se a necessidade de estruturar o

atendimento ao beneficiário e integrar o PBF aos CRASS. Para apoiar essas atividades o Ministério, através da portaria nº 148, de 27 de abril de 2006, instituiu o IGD Índice de Gestão Descentralizada, que mede a qualidade da gestão local do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. O índice varia entre zero e 1. Quanto mais próximo de 1, melhor o resultado da avaliação da gestão. Com base nesse indicador, o MDS calcula o valor dos recursos financeiros que serão repassados aos Entes Federados.

O IGD permitiu investimentos em infraestrutura, material de consumo e contratação de pessoal e se transformou em um grande incentivo para a realização das atividades relacionadas a gestão do PBF. O cálculo do IGD se baseia na quantidade de atendimentos realizados e na qualidade das informações constantes na base cadastral dos Entes Federativos. Inicialmente esse índice era obtido pela seguinte fórmula:

Onde: **IGD** é o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família;

$$\text{IGD} = (\text{ICadÚnico} + \text{ICondicionalidade}) / 2$$

ICadÚnico representa o Indicador do CadÚnico, que é obtido com o cálculo da média aritmética entre a taxa de cobertura qualificada de cadastros e a taxa de atualização de cadastros, assim obtidas: Taxa de Atualização de Cadastros = (nº de cadastros domiciliares válidos no perfil do CadÚnico atualizados nos últimos dois anos) / (nº de cadastros válidos no perfil do CadÚnico)³

Já o **ICondicionalidades** trata do Indicador de Condicionalidades, que é obtido com o cálculo da média aritmética entre a taxa de crianças com informações de frequência escolar e a taxa de famílias com acompanhamento das condicionalidades de saúde, assim obtidas:

Taxa de crianças com informações de frequência escolar = (nº de crianças

³ Cadastros válidos definidos segundo a Portaria GM/MDS nº 360, de 2005. São os cadastros que atendem ao critério estimado do N° de famílias que foram definidas como público alvo do CadÚnico, famílias com renda mensal per capita de até ½ salário mínimo. Estimativa definida pelo IBGE, com base na PNAD e publicada no endereço <http://www.mds.gov.br>.

e adolescentes de famílias beneficiárias do PBF e do Bolsa Escola com informações de frequência escolar)/(nºtotal de crianças e adolescentes de famílias beneficiárias do PBF e do Bolsa Escola)

Taxa de famílias com acompanhamento da agenda de saúde = (nº de famílias com perfil saúde com informações de acompanhamento de condicionalidades de saúde)/(nºtotal de famílias do PBF com perfil saúde)

Essa formula demonstra claramente a nossa afirmação que o modelo de gestão foi concebido no processo de implementação, pois naquele estágio estes indicadores davam conta de todas as atividades realizadas pelos gestores. Também um exame mais cuidadoso dessa formula corrobora nossa ideia de fragmentação das atividades de atenção básica, visto que os indicadores só levam em consideração o processo de inscrição, ou seja, a qualidade das informações constantes no CADUNICO e o cumprimento das condicionalidades, não considerando as questões do acompanhamento aos beneficiários. Quando examinamos a formula atual essa questão fica ainda mais evidente.

O IGD se transformou no principal suporte para a gestão do PBF, por sua característica ímpar. Trata-se de um recurso que permite uma grande flexibilidade em sua aplicação, sendo utilizado para quase todas as finalidades dentro do Programa, desde a aquisição de balanças antropomórficas até o pagamento de alugueis das unidades de atendimento ao beneficiário.

Essa variedade de investimento gerou a necessidade de incluir outros fatores na aferição do índice, visando uma melhor acurácia e uma equidade nas transferências. Uma vez que na fórmula anterior os município de maior porte levavam vantagem em relação aos menores, sem necessariamente significar melhor qualidade na gestão, desse modo, a formula para o cálculo do IGD evoluiu para seguinte:

$$\text{IGD-M} = \text{Fator I} \times \text{Fator II} \times \text{Fator III} \times \text{Fator IV}$$

O cálculo atual foi estabelecido através da Portaria10 GM/MDS nº 754, de 20 de outubro de 2010, e acrescenta novas variáveis ao processo de avaliação da

gestão do programa.

O Fator I concentra as informações sobre as questões abordadas originalmente no cálculo anterior. Ele corresponde à média aritmética simples das seguintes variáveis;

TCQC – Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastros, calculada pela divisão do número de cadastros válidos de famílias com perfil Cadastro Único, no município, pela quantidade de famílias estimadas como público-alvo do Cadastro Único no município.

AC – Taxa de Atualização Cadastral, calculada pela divisão do número de cadastros válidos de famílias com perfil Cadastro Único, no município, atualizados nos últimos dois anos, pelo número de cadastros válidos com perfil Cadastro Único no município;

TAFE – Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar, calculada pela divisão do número de crianças e adolescentes pertencentes às famílias beneficiárias do PBF no município, com informações de frequência escolar, pelo número total de crianças e adolescentes pertencentes a famílias beneficiárias do PBF no município; e TAAS – Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde, calculada pela divisão do número de famílias beneficiárias com perfil saúde no município com informações de acompanhamento de condicionalidades de saúde, pelo número total de famílias com perfil saúde no município.

O Fator II mede o nível de investimento dos municípios nas políticas sociais e sua cobertura, considera a adesão ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que expressa se o município aderiu ao SUAS, de acordo com a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS);

O Fator III leva em consideração a apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M, que indica se o gestor do FMAS lançou no sistema informatizado do MDS (SUASWeb) a comprovação de gastos ao CMAS;

Já o Fator IV faz a verificação da aprovação total da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M pelo CMAS, que indica se o referido Conselho registrou no Suas Web a aprovação integral das contas apresentadas pelo gestor do FMAS.

Percebe-se que além das atividades que já constavam no índice, foram incluídas questões relativas aos serviços de assistência social, à prestação de contas e ao controle social, ampliando significativamente o alcance do IGD como ferramenta de avaliação da gestão.

Na mesma medida em que se ampliaram os indicadores de gestão, também aumentou a complexidades das atividades relativas a esta. Desse modo, para cumprir todas as exigências do Programa tornou-se necessário o envolvimento de agentes de pelo menos três áreas, coordenados por uma equipe central e operacionalizados através de sistemas interligados. O quadro abaixo relaciona os sistemas operacionais, os agentes responsáveis e suas respectivas atividades.

Quadro 3 - Detalhamento das atividades de gestão do Bolsa Família por sistema operacional

SISTEMA	RESPONSÁVEL	ATIVIDADES
SINCON	GESTOR MUNICIPAL	Realizar consultas sobre pessoas do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e obter informações das famílias; Realizar consultas sobre os registros de descumprimento das condicionalidades; Informar, para cada descumprimento de condicionalidade, a repercussão aplicada, conforme previsto na regulamentação da gestão de condicionalidades; Registrar e alterar um recurso contra o descumprimento de condicionalidades quando ocorrerem erros, falhas ou problemas que ocasionem repercussão indevida; Deferir ou indeferir um recurso cadastrado. No caso de recurso deferido, efetuar a reversão da repercussão aplicada pelo descumprimento de condicionalidade; Registrar e alterar o acompanhamento familiar, prioritariamente, das famílias que tiveram descumprimento de condicionalidades, e interromper os efeitos nos benefícios nas famílias em acompanhamento; Consultar informações consolidadas de recursos registrados para os descumprimentos de condicionalidades.

CADÚNICO	GESTOR MUNICIPAL	Identificar as famílias que compõem o público-alvo do Cadastro Único e registrar seus dados nos formulários de cadastramento; registrar no Sistema do Cadastro Único os dados dos formulários, de forma a registrá-los na base nacional; alterar, atualizar e confirmar os registros cadastrais; promover a utilização dos dados do Cadastro Único para o planejamento e gestão de políticas públicas locais voltadas à população de baixa renda, executadas no âmbito do governo local; capacitar, em parceria com os estados e a União, os agentes envolvidos na gestão e operacionalização do Cadastro Único; dispor de infraestrutura e recursos humanos permanentes para a execução das atividades inerentes à operacionalização do Cadastro Único; designar, formalmente, pessoa responsável pela administração da base de dados do Cadastro Único; adotar medidas para o controle e a prevenção de fraudes ou inconsistências cadastrais, disponibilizando canais para o recebimento de denúncias ou irregularidades;
----------	------------------	--

		adotar procedimentos que certifiquem a veracidade dos dados; zelar pela guarda e sigilo das informações coletadas e digitadas; permitir o acesso das Instâncias de Controle Social (ICS) do Cadastro Único e do PBF às informações cadastrais, sem prejuízo das implicações ético legais relativas ao uso dessas informações; e encaminhar às Instâncias de Controle Social o resultado das ações de atualização cadastral efetuadas pelo governo local, motivadas por inconsistência de informações constantes no cadastro das famílias e outras informações relevantes para o acompanhamento da gestão municipal por essas instâncias.
--	--	--

PRESCENÇA	OPERADOR MUNICIPAL MASTER	registrar a baixa frequência escolar no Sistema Presença registrar os casos de 'situações coletivas' no Sistema Presença; Realizar outros registros específicos no Sistema Presença (anexo I); registrar, no Sistema Presença, o Código 72 que tratados estudantes (filhos e filhas) de famílias participantes do PBF 'Sem Vínculo Escolar' (SVE); acessar os relatórios de "motivos da baixa frequência, situações coletivas e outros registros" no Sistema Presença.
SISVAN	COORDENAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE	indicar um responsável técnico - profissional de saúde - para coordenar o acompanhamento das famílias do Programa Bolsa Família, no âmbito da saúde, sendo recomendado, preferencialmente, um nutricionista; participar da coordenação intersetorial do Programa Bolsa Família prevista no art. 14 do Decreto nº 5.209, de 2004, no âmbito municipal. implantar a Vigilância Alimentar e Nutricional, que proverá as informações sobre o acompanhamento das famílias do Programa Bolsa Família; coordenar o processo de inserção e atualização das informações de acompanhamento das famílias do Programa Bolsa Família nos aplicativos da Vigilância Alimentar e Nutricional; prover as ações básicas de saúde que são mencionadas nos artigos 1º e 6º desta Portaria; estimular e mobilizar as famílias para o cumprimento das ações mencionadas no artigo 6º desta Portaria; promover as atividades educativas sobre aleitamento materno e alimentação saudável; capacitar as equipes de saúde para o acompanhamento de gestantes, nutrizes e crianças das famílias do Programa Bolsa Família, conforme o manual operacional

		a ser divulgado pelo Ministério da Saúde prover, semestralmente, o acompanhamento das famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família. Informar ao órgão municipal responsável pelo Cadastro Único qualquer alteração identificada sobre os dados cadastrais das famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família.
SIBEC	CAIXA ECONÔMICA	Realizar consultas dos beneficiários Realizar manutenção do cadastro das famílias Realizar manutenção do Benefício das famílias Realizar o pagamento do benefícios Produzir relatórios de Gestão do Benefício

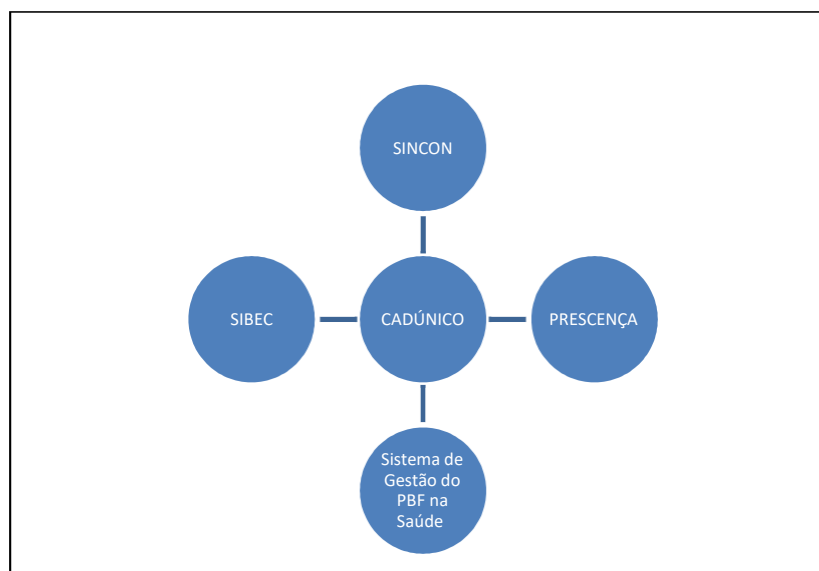
Fonte: Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário, Ministério da saúde e Ministério da Educação

A partir das informações do quadro acima, é possível compreender como as diferentes áreas da gestão pública se articulam para realizar a gestão do Programa Bolsa Família. O desenho do Programa permitiu que, sem que houvesse ingerência de uma política sobre a outra, a sua multissetorialidade fosse plenamente atingida, reforçando os compromissos dos governos com as áreas sociais em questão. Deste modo, a gestão descentralizada permitiu, além de um maior grau de fiscalização por ser realizada no nível de gestão local, também uma ampliação da cobertura das políticas públicas incluídas nas condicionalidades do Programa, visto que na medida em que aumenta a exigência no cumprimento dos compromissos da família, aumenta também a demanda por esses serviços públicos. Em outras palavras, as atividades de acompanhamento das condicionalidades são, grosso modo, obrigações de cada setor em relação ao seu público alvo. As condicionalidades servem, portanto, como um estímulo às populações mais carentes para procurar os serviços públicos nas áreas de saúde educação e assistência social.

Podemos notar, também, que, no tocante à gestão do Programa, existe um ciclo permanente de atividades que abastecem o gestor das informações necessárias para sua tomada de decisões em relação à situação do beneficiário essa condição permite uma ação constante no controle e ajuste do Programa. Em nosso estudo, ponderamos exatamente a atuação dos burocratas do nível da rua na condução desse

processo. Nesse caso, tanto o SINCON quanto o CADÚNICO são ferramentas fundamentais para essa intervenção. A figura a baixo sistematiza essa relação entre os sistemas

Figura 1 - Relação entre os sistemas de gestão do programa Bolsa Família



Fonte: Elaboração Própria

O que o gráfico acima nos informa é que a operacionalização dos sistemas de gestão do Programa acontece de forma articulada, onde cada ação demanda repercussões automáticas nos outros sistemas. Por exemplo, realizar um processo de atualização no cadastro de uma família implicará em mudanças no acompanhamento das condicionalidades e na gestão do benefício e, na outra direção, as informações atualizadas do processo de acompanhamento das condicionalidades e do recebimento dos benefícios demandarão atualizações do cadastro do CADÚNICO.

4.2.3 Acompanhamento das Condicionalidades

Dentro do processo de gestão do Programa Bolsa Família, merece destaque o acompanhamento das condicionalidades. Em primeiro lugar, por se configurarem no principal instrumento para a obtenção dos objetivos da política. Tendo em vista o fato de que não existe uma regra que estabeleça restrições às famílias sobre a maneira de investir os recursos oriundos do Programa, a única forma de aferir a progressão destas é acompanhar o desenvolvimento dos compromissos firmados no termo de responsabilidades assinado no momento da solicitação de inclusão no Programa. Em segundo, por se tratar do *locus* de atuação do nosso objeto

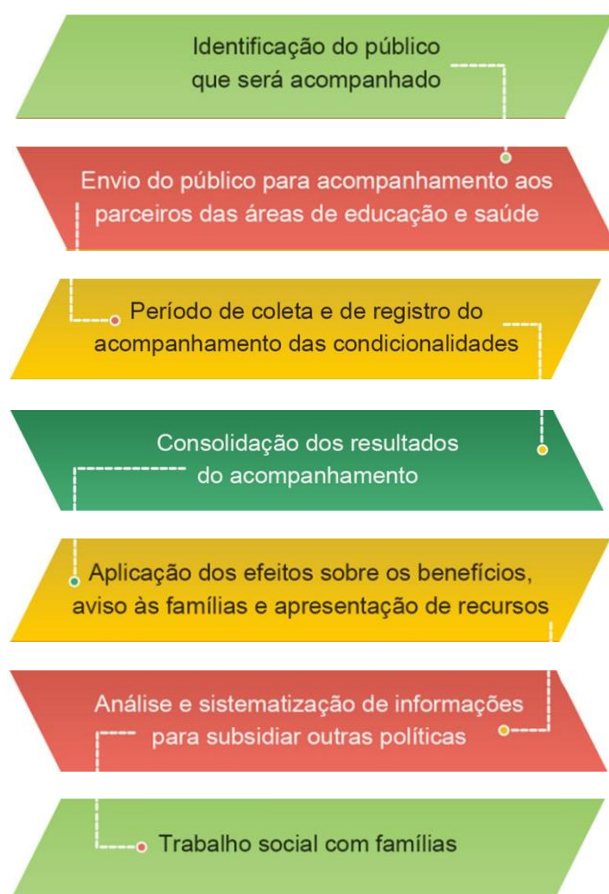
de estudo, pois nesse momento há uma forte atuação dos burocratas do nível da rua, seja na coleta das informações, seja no processamento e na análise destas.

Sendo assim, torna-se fundamental compreender como se realiza esse acompanhamento e quais as práticas e os mecanismos utilizados no processo. Como dito anteriormente o Programa impõe aos usuários a obrigatoriedade de cumprir determinadas condições para a manutenção do benefício. Segundo o MDSA, *“as condicionalidades têm o objetivo de elevar o grau de efetivação de direitos sociais por meio do acesso aos serviços sociais básicos de saúde, educação e assistência social”* e partem do pressuposto que, *“famílias que não acessam os serviços sociais básicos são mais vulneráveis”* (BRASIL, MDS 2009).

Desse modo, cabe ao gestor as seguintes ações: na Saúde: o acompanhamento do calendário vacinal, do crescimento e do desenvolvimento das crianças menores de sete anos e do pré-natal para gestantes e acompanhamento de nutrizes; na Educação: o acompanhamento da matrícula e frequência escolar mensal mínima de 85% para crianças e adolescentes entre seis e quinze anos e matrícula e frequência escolar mensal mínima de 75% para os jovens de dezesseis e dezessete anos; na Assistência Social: serviços atendimento sócio educativos e de convivência para crianças até quinze anos.

Para a operacionalização dessas atividades se torna necessária uma ação multissetorial, com a participação das três áreas envolvidas. Essas atividades obedecem a um ciclo composto pelas seguintes etapas: (I) identificação do público que será acompanhado; (II) envio do público para acompanhamento aos parceiros das áreas de Educação e Saúde; (III) períodos de acompanhamento das condicionalidades do PBF e de registro das informações nos sistemas; consolidação dos resultados do acompanhamento; (IV) aplicação dos efeitos sobre os benefícios; (V) aviso às famílias e apresentação de recursos; (VI) análise e sistematização de informações para subsidiar outras políticas e (VII) trabalho social com famílias. O gráfico 2 demonstra como estas etapas estão distribuídas dentro do Ciclo das condicionalidades.

Figura 2 - Ciclo das condicionalidades do Programa Bolsa Família.



Fonte: Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário.

Cada etapa do ciclo de acompanhamento das condicionalidades corresponde a um grupo de atividades dentro de um cronograma operacional, que visa à consolidação das informações necessárias para a classificação do estado das famílias em descumprimento das condicionalidades. Detalhamos essas atividades a seguir.

- **Identificação do público que será acompanhado;**
- O ministério de Desenvolvimento Social e Agrário divulga uma tabela com as famílias que devem ser alvos de acompanhamento das condicionalidades.
- **Envio do público para acompanhamento aos parceiros das áreas de educação e saúde;**

São analisadas as informações das famílias do público alvo que constam no Cadastro Único e do Sistema de Benefícios ao Cidadão (Sibec), o Sistema de Condicionalidades (Sicon), a partir dessas informações o MDSA gera o público

com perfil para acompanhamento das condicionalidades e em seguida, envia para o Ministério de Educação (MEC) e para o Ministério da Saúde (MS) as listas com o público a ser acompanhado nas respectivas áreas.

- O envio ocorre por meio de sistemas específicos — Sistema Presença e Sistema de Gestão do PBF na Saúde, respectivamente —, e o MEC e o MS disponibilizam as informações aos municípios. Com base nas listas com a relação das famílias em seu território, os municípios realizam o acompanhamento, coletam os resultados da frequência escolar e do atendimento em saúde e os registram nos respectivos sistemas da saúde e da educação;

- **Períodos de acompanhamento das condicionalidades do PBF e de registro das informações nos sistemas;**

Os três ministérios, conjuntamente, elaboram um calendário anual como período de coleta e registros das informações resultantes do acompanhamento das condicionalidades. Este calendário é divulgado por meio de instruções operacionais do MDSA.

- Os períodos para a coleta e registros das informações, ou vigências, como são chamados, são diferentes para cada área. A educação realiza essa atividade bimestralmente, excluídos os meses de dezembro e janeiro, por motivo das férias escolares. Já na saúde são semestrais e englobam as informações de metade do ano vigente.

- **Consolidação dos resultados do acompanhamento;**

O MDSA é responsável por sistematizar os resultados do acompanhamento das condicionalidades do Bolsa Família, por meio do Sicon, e por identificar as famílias em situação de descumprimento de condicionalidades, ou seja, aquelas que têm um ou mais integrantes que deixaram de cumprir os compromissos assumidos nas áreas de saúde ou de educação. Os estudantes com baixa frequência escolar, as crianças com calendário de vacinação e acompanhamento do crescimento desatualizados e as gestantes que não realizaram o pré-natal, sinalizam ao poder público que, por algum motivo, estão com dificuldades de acessar esses serviços. A dificuldade de acesso pode ser um indício de que a família se encontra em situação de vulnerabilidade e risco

social.

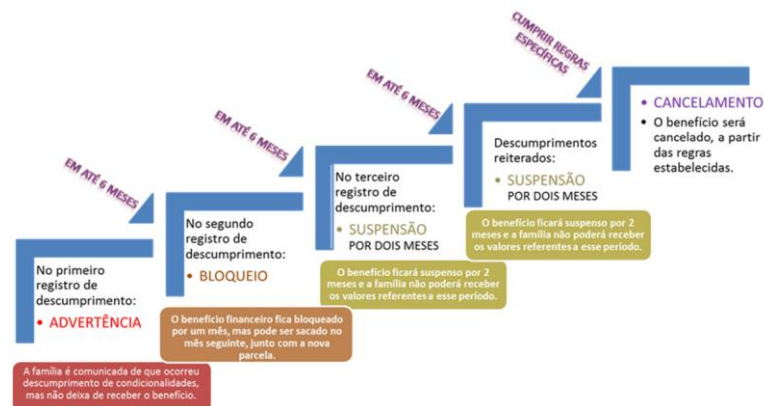
- **Aplicação dos efeitos sobre os benefícios, aviso às famílias e apresentação de recursos;**
- Quando uma família descumpre os compromissos do Bolsa Família, são aplicadas medidas que podem causar repercussão nos benefícios. Essas medidas são gradativas e variam conforme o histórico de descumprimento da família, registrado no Sicon, onde o gestor municipal tem acesso a todos os descumprimentos e repercussões sobre o benefício de determinada família.

Os efeitos dos descumprimentos são:

- Advertência: a família é comunicada de que algum integrante deixou de cumprir condicionalidades, mas não deixa de receber o benefício.
- Bloqueio: o benefício fica bloqueado por um mês, mas pode ser sacado no mês seguinte junto com a nova parcela.
- Suspensão: o benefício fica suspenso por dois meses, e a família não poderá receber os valores referentes a esse período;
- Cancelamento: a família deixa de participar do PBF.

Para a progressão de um efeito para o seguinte, considera-se o intervalo de seis meses. Por exemplo, caso uma família tenha sido advertida, em março de 2016, e venha a incorrer em um novo descumprimento, em período inferior ou igual a seis meses (ou seja, até setembro de 2016), o efeito progride para bloqueio. Mas, se o novo descumprimento ocorrer em prazo superior a seis meses, o efeito será a advertência, isto é, reinicia-se a aplicação gradativa dos efeitos. O prazo de seis meses, no entanto, não vale para a progressão da suspensão para o cancelamento, que obedece a regras específicas.

Figura 3 – Progressão das penalidades pelo descumprimento das condicionalidades



Fonte: site do Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário.

O acompanhamento das famílias é uma das atividades específicas exercidas pelos burocratas do nível da rua no Programa Bolsa Família e se configura como um ambiente onde este pode exercer sua autonomia e discricionariedade, decorrentes da exclusividade desta atividade. Cabe unicamente ao técnico social a responsabilidade de determinar quais famílias serão alvos desse tipo de procedimento.

Para melhor analisarmos essa etapa da gestão do Programa é necessário compreender suas nuances. Apesar de estar dentro do Sistema Único de Assistência Social, a transferência condicionada de renda é gerida de forma independente do restante dos programas de assistência social. No âmbito ministerial essa gestão fica a cargo da Secretaria Nacional de Renda e de Cidadania — SENARC, enquanto os programas e serviços de assistência, inclusive os CRASS, estão a cargo da Secretaria Nacional de Assistência Social —SNAS. Esta peculiaridade tem efeitos práticos na gestão do benefício e já foi alvo de instruções normativas conjuntas para garantir a efetivação de ações conjugadas dos dois setores, a exemplo da **Instrução Operacional Conjunta Senarc/Snas Mds Nº 01, de 14 de Março de 2006**. Esta portaria “Divulga aos Municípios orientações sobre a operacionalização da integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, no que se refere à inserção, no Cadastro Único, das famílias beneficiárias do PETI e famílias com crianças/adolescentes em situação de trabalho”. Outro exemplo foi a **Instrução Operacional Conjunta**

SENARC/SNAS/MDS nº 10 de 25 de outubro de 2011 que “Orienta os municípios sobre o estabelecimento de parcerias de Busca Ativa nos níveis federal e municipal e sobre o protocolo para inclusão de famílias extremamente pobres no Cadastro Único”(BRASIL,2006, 2011).

Os dois exemplos acima servem para ilustrar a complexidade operacional de se articular grupos de gestores e equipes técnicas, orientados por diferentes normas e com diferentes procedimentos e objetivos, numa ação única. O processo de acompanhamento envolve as equipes do Bolsa Família, responsáveis pela gestão e consolidação das informações e as equipes dos CRASs, responsáveis pelo atendimento especializado ao usuário.

No caso em tela, temos como parâmetro a **Instrução Operacional Conjunta nº 19 SENARC – SNAS Brasília, 7 de fevereiro de 2013**. Este documento “Divulga aos Estados e Municípios orientações para a inclusão das famílias do Programa Bolsa Família em descumprimento das condicionalidades, especialmente, as que estejam em fase de suspensão do benefício, nos serviços socioassistenciais de acompanhamento familiar, com registro no Sicon e solicitação da interrupção temporária”. BRASIL, 2013. À primeira vista, podemos destacar o caráter empírico do processo de gestão, que foi sendo modelado à medida que se apresentavam novas realidades e demandas aos gestores. Um exemplo é o fato de que apesar, de o Programa ter sido criado em 2002, a primeira Instrução Operacional conjunta foi editada, apenas, em 2005 e tratava do processo de integração dos programas anteriores. Somente em 2013 foi editada uma Instrução para tratar do gerenciamento interno no tocante às condicionalidades e suas repercussões.

O próprio documento supracitado realiza uma discussão crítica a respeito dessa complexidade. Antes mesmo da publicação da Instrução Operacional nº19, em 2009, a Comissão Intergestores Tripartite— CIT, que inclui os responsáveis das esferas federal, estadual e municipal, lançou através da resolução nº 07 um **protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas)**. Este protocolo estabelece os procedimentos necessários para garantir o atendimento e acompanhamento prioritário das famílias do Programa Bolsa Família (PBF) nos serviços socioassistenciais de acompanhamento familiar, especialmente, aquelas que apresentam sinais de maior vulnerabilidade e risco social. Assume-se, portanto, a compreensão de que o descumprimento

de condicionalidades no PBF pode revelar situações de alto grau de vulnerabilidade das famílias e, orienta-se que as famílias em descumprimento das condicionalidades sejam especialmente priorizadas no que se refere ao atendimento e acompanhamento pelos serviços socioassistenciais ofertados nos Centros de Referência de Assistência Social (CRASs) e nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREASs). No entanto, o fato de haver uma orientação técnica sobre estes procedimentos não garantiu sua efetividade, pois nos períodos subsequentes o número de famílias efetivamente acompanhadas ainda era muito baixo, como explicitado no trecho abaixo:

“Apesar das orientações e possibilidades contidas no Protocolo de Gestão Integrada, no período entre novembro de 2011 a agosto de 2012, que compreende as repercussões de nov/11, mar/12, mai/12 e jul/12, 964.550 famílias tiveram efeitos de descumprimento das condicionalidades, sendo que, desse total, 30.540 (3,2%) famílias tiveram o acompanhamento registrado no Sicon. Considerando apenas suspensões, das 183.307 famílias com benefício suspenso neste período, público prioritário do Protocolo, apenas 9.307 tiveram o registro do acompanhamento no Sicon, o que representa uma cobertura de 5%” Instrução Operacional Conjunta nº 19 SENARC – SNAS, 2009 p.2

Essa afirmativa corrobora a argumentação da complexidade da articulação de entre atores na implementação de uma política. Isso decorre não de inabilidades ou falta de recursos, mas do fato que diferentes dinâmicas de trabalho são colocadas frente a frente, causando, num primeiro momento, um choque cultural entre os burocratas do nível da rua. No caso do Bolsa Família, por exemplo, enquanto o processo de inclusão e revisão cadastral se desenvolve num tempo bastante rápido quando se trata de políticas públicas, gerando grandes volumes de relatórios e com um alto nível de variabilidade, onde uma família pode entrar e sair do descumprimento em um ciclo de revisão, os processos de acompanhamento social demandam maior quantidade de tempo para que se obtenha o resultado pretendido. Este exemplo traz apenas uma das diferenças na dinâmica da gestão do programa.

Apresentamos, agora, de forma esquemática, o modo como está disposta essa intersectorialidade em relação ao acompanhamento das famílias em descumprimento das condicionalidades do Programa. Esse processo obedece a um ciclo gerado pelo processamento das informações fornecidas pelos gestores das políticas que compõem as condicionalidades e suas respectivas repercussões. No quadro abaixo estão relacionadas as referências de informações que originaram as repercussões, os períodos em que estão são implantadas e os prazos para sua interrupção. Podemos perceber, como dito acima, que os relatórios com as repercussões são emitidos a cada dois meses, gerando uma demanda de usuários

para serem acompanhadas.

Quadro 3 - Repercussão e prazo para interrupção dos efeitos no Sicon

Mês Repercussão	Referência da Repercussão	Prazo para interrupção dos efeitos do descumprimento de condicionalidades
março.	Repercussão gerada com base nos resultados freqüenciado escolar do período de outubro/novembro ano anterior e resultados do acompanhamento saúde da 2ª vigência do ano anterior	Até o último dia útil do mês de Abril
maio.	Repercussão gerada com base nos resultados freqüenciado escolar do período fevereiro/março mesmo ano	Até o último dia útil do mês de junho
julho	Repercussão gerada com base nos resultados da freqüência escolar do período abril/maio do mesmo ano.	Até o último dia útil do mês de agosto
setembro.	Repercussão gerada com base nos resultados da freqüência escolar do período junho/julho do mesmo ano e resultados do acompanhamento de saúde da 1ª vigência do mesmo ano	Até o último dia útil do mês de outubro
Novembro	Repercussão gerada com base nos resultados freqüenciado escolar do período agosto/setembro mesmo ano	Até o último dia útil do mês de fevereiro

Fonte: MDS Instrução Operacional Conjunta nº 19 SENARC – SNAS

O descumprimento das condicionalidades tem diferentes origens e, conseqüentemente, diferentes tratamentos. Para isso faz-se necessário a intervenção da Vigilância Social na identificação dessas famílias e das equipes do CRAS e CREAS no seu acompanhamento. As atividades de cada uma dessas equipes estão apresentadas na tabela abaixo:

Quadro 4 - Fluxo das ações necessárias no município: responsabilidades e competências

Competências da Gestão Municipal do Programa Bolsa Família
• Analisar o conjunto de informações relativas ao descumprimento de condicionalidades das famílias do Programa no município e propor estratégias intersetoriais de ação envolvendo as áreas de educação, de saúde e de assistência social; • Compartilhar e discutir o conteúdo desta Instrução Operacional com os responsáveis pelo Bolsa Família nas áreas de educação, de saúde e de assistência social, realizando assim as articulações intersetoriais necessárias ao enfrentamento das questões que envolvem o descumprimento de condicionalidades; • Gerar e disponibilizar senha de acesso ao Sicon para as equipes de gestão da assistência social responsáveis pela Vigilância Socioassistencial, pela Proteção Básica e pela Proteção Especial; • Gerar e disponibilizar senha de acesso ao Sicon para os coordenadores do Cras e do Creas, naqueles municípios em que as unidades estejam informatizadas e se comprometam a realizar diretamente o registro do acompanhamento e, de acordo com avaliação técnica, da interrupção dos efeitos no benefício por descumprimento das condicionalidades no sistema online; • Capacitar para a utilização no Sicon os técnicos municipais que receberem as referidas senhas de acesso; Definir, em comum acordo com a área responsável pela Vigilância Socioassistencial, a responsabilidade na digitação das informações do acompanhamento das famílias em descumprimento de condicionalidades e das atividades decorrentes desse atendimento no Sicon.
Competências da Vigilância Socioassistencial no município
• Extrair dos sistemas eletrônicos (Sicon ou RMA-Suas) a listagem de famílias em descumprimento em fase de suspensão do benefício e territorializá-las conforme a área de abrangência de cada Cras existente no município. Ou seja, tal operação consiste em separar as famílias por endereço, utilizando o bairro de moradia como referência e, em seguida, identificar qual Cras é responsável pelo atendimento daquele bairro; • Pactuar com os responsáveis pela gestão das Proteções Sociais (Básica e Especial) procedimentos, metas e prazos para que a Vigilância Socioassistencial envie as listagens aos Cras e Creas, e para que estas unidades realizem efetivamente as ações previstas e retornem para a Vigilância Socioassistencial as informações necessárias ao monitoramento da ação. É fundamental que os procedimentos acordados garantam que, no prazo máximo de 45 dias (ver Quadro 5) após a divulgação da listagem pelo MDS, tenha ocorrido a tentativa de localização e atendimento de todas as famílias com suspensão do benefício que, dentro deste mesmo prazo, seja registrado o início do acompanhamento familiar no Sicon e, de acordo com a avaliação técnica, solicitada a interrupção temporária dos efeitos no benefício por descumprimento de condicionalidades; • Enviar a listagem territorializada das famílias com suspensão para todos os Cras e Creas do município, estabelecendo prazo (o mais breve possível) para que essas Unidades informem se alguma daquelas famílias já estava sendo acompanhada pela unidade. Nesse caso, a Unidade deverá imediatamente providenciar o registro no Sicon, seja por acesso direto ao sistema online, seja por meio do formulário em papel a ser enviado para a Vigilância Socioassistencial A partir das informações retornadas dos Creas, informar ao respectivo Cras sempre que uma família da

listagem original já estiver sendo acompanhada pela Proteção Especial.;
• Adotar o modelo de Relatório Sintético para controle de registros no Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família ou dos Formulários de registro de acompanhamento familiar no Sicon para receber dos Cras e Creas as informações sobre quais famílias da lista original foram localizadas e atendidas, quais deverão ter o registro do acompanhamento e a interrupção dos efeitos no benefício por descumprimento de condicionalidades; • Monitorar o cumprimento das metas e prazos pactuados com a gestão das Proteções Básica e Especial com as Unidades de atendimento (Cras e Creas); • Definir, em comum acordo com a coordenação do Programa Bolsa Família, a responsabilidade na digitação das informações do acompanhamento das famílias em descumprimento de condicionalidades contidas nos Relatórios Sintéticos (anexo 2) ou Formulários de Acompanhamento Familiar (anexo 3) e das ações decorrentes desse atendimento no Sicon, quando tais ações já não tiverem sido realizadas pela Unidade de Atendimento;
Retornar ao Cras e ao Creas a lista de famílias com acompanhamento registrado no Sicon para
atualizações e avaliações do registro no Sicon que se fizerem necessárias.
Competências do CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

- Analisar a listagem de famílias com suspensão do benefício enviada pela Vigilância Socioassistencial e verificar se alguma das famílias da lista já se encontra em acompanhamento pela Unidade;
- Registrar no Sicon o acompanhamento das famílias em descumprimento de condicionalidades que já estão sendo atendidas pela Unidade e, de acordo com a avaliação das equipes técnicas, solicitar interrupção temporária dos efeitos no benefício por descumprimento de condicionalidades. Tais procedimentos poderão ser realizados de forma imediata e online no Sicon (caso o Cras tenha acesso ao referido sistema) ou por meio dos formulários próprios (que podem ser impressos no sistema ou, ainda, mediante a utilização do “Relatório Sintético para controle de registros no Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família”, a serem enviados para a Vigilância Socioassistencial;
- Realizar a busca ativa e o atendimento das famílias com suspensão do benefício e que ainda não estavam sendo acompanhadas pela Unidade;
- Inserir no acompanhamento familiar do Paif as famílias localizadas e atendidas por meio da busca ativa (ou encaminhá-las para acompanhamento do Creas/Paefi, conforme a situação exigir);
- Realizar o registro do atendimento destas famílias, informando a inclusão no acompanhamento, ou o encaminhamento para acompanhamento pelo Creas/Paefi, e solicitar, de acordo com avaliação das equipes técnicas, a interrupção dos efeitos no benefício por descumprimento de condicionalidades ou qualquer ação decorrente desse acompanhamento dentro da esfera de competência do serviço socioassistencial. Tal procedimento poderá ser realizado de forma imediata e online no Sicon (caso o Cras tenha acesso ao referido sistema) ou por meio dos formulários próprios em papel; • A solicitação da interrupção temporária dos efeitos no benefício por descumprimento de condicionalidades já deverá ser feita pelo Cras com base no primeiro atendimento realizado, inclusive no caso de famílias encaminhadas para acompanhamento pelo Creas (ou para as equipes de Proteção Social Especial, nos municípios onde não há Creas Municipal ou Regional). Portanto, nas situações que exigirem acompanhamento pelo Creas, o Cras deverá promover o encaminhamento e, no Sicon, indicar a marcação “sim” do seguinte campo: “A família é (ou será) acompanhada pelo Creas?”, indicando, ainda, o devido registro no campo aberto “informações gerais sobre a família” do encaminhamento realizado;

• O técnico do Cras responsável pela marcação do encaminhamento ao Creas deverá formalizar o encaminhamento a essa Unidade. Nesse caso, poderá utilizar-se do formulário presente no Prontuário. Observa-se, ainda, a importância de se estabelecer contatos com a equipe técnica de referência do Creas (ou Responsável pela Proteção Social Especial, nos municípios onde não há Creas Municipal ou Regional), que receberá a família encaminhada para assegurar o acompanhamento necessário à demanda identificada; • Enviar para a Vigilância Socioassistencial na Secretaria, no prazo combinado, os formulários preenchidos, para fins de controle das ações envolvidas nesta IO, informando quais famílias da listagem recebida foram localizadas e atendidas e quais deverão ter o registro do acompanhamento no Sicon e a interrupção dos efeitos no benefício por descumprimento de condicionalidades, indicando se o registro no Sicon foi realizado, ou não, pela Unidade. Este relatório deverá ser assinado pelo Coordenador do Cras, ou por um Assistente Social ou Psicólogo da Unidade, pois com base nele será realizado o registro no Sicon quando já não tiver sido feito pela Unidade.
Competências do CREAS – Centro de Referência Especializado da Assistência Social • Analisar a listagem de famílias com suspensão do benefício enviada pela Vigilância Socioassistencial e verificar se alguma das famílias da lista já se encontra em acompanhamento pela Unidade; • Providenciar o registro no Sicon das famílias que já estão sob o acompanhamento da Unidade e, de acordo com a avaliação das equipes técnicas, solicitar a interrupção dos efeitos no benefício por descumprimento de condicionalidades ou qualquer ação decorrente desse acompanhamento dentro da esfera de competência do serviço socioassistencial. Tal procedimento poderá ser realizado de forma imediata e online no Sicon (caso o Creas tenha acesso ao referido sistema) ou por meio dos formulários próprios em papel, a serem enviados para a Vigilância Socioassistencial; • Inserir no acompanhamento familiar do Paefi as famílias com suspensão do benefício encaminhadas pelo Cras, devido à identificação de situações de risco pessoal e social, por violação de direitos; Atualizar o registro das informações no Sicon, sempre que necessário. Nos casos encaminhados para acompanhamento pelo Cras, o Creas deverá indicar, no Sicon, que a família será acompanhada pelo CRAS.

Fonte: MDS Instrução Operacional Conjunta nº 19 SENARC – SNAS

Considerando a quantidade e a variedade das atividades envolvidas no acompanhamento das famílias em descumprimento, assim como suas repercussões, consideramos que esse processo é fundamental para a manutenção do benefício, bem como para a obtenção dos resultados esperados. Desse modo em nossa pesquisa colocamos ênfase na sistematização do processo no Recife e nas diferenças de atuação em cada região decorrentes da variação de interpretação dos seus respectivos burocratas do nível da rua. Estas diferenças estão relacionadas a

elementos distintivos como, formação, religião, escolaridade entre outros e à sua inserção no meio em que atua, entre outros. Detalharemos essas questões em nossa análise de dados.

5 O CONTEXTO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMABOLSA FAMÍLIA NO RECIFE.

Considerando que, em nossa pesquisa, estudamos os agentes responsáveis pelo atendimento aos beneficiários do Programa Bolsa Família no Recife, selecionamos, em cada Região Politico-Administrativa do Município, um representante de cada função com atuação direta junto aos beneficiários. Esta opção se deu pelo fato de haver uma grande diversidade na realidade de cada território, o que implicaria em diferentes demandas para o atendimento dos usuários.

Neste capítulo realizamos a caracterização do objeto de estudo, considerando os seguintes fatores: o desenho institucional do Programa adotado pelo Município, os aspectos organizacionais dos CRAS e, também, as características sociais de cada território⁴. Consideramos que estes fatores são determinantes na atuação dos burocratas envolvidos, pois eles sintetizam a permanente dicotomia entre os processos organizacionais, com vistas à racionalização dos recursos e a demanda social que carece de soluções adequadas. Sendo assim, o contexto local torna-se primordial na compreensão da atuação desses agentes na implementação da política. Detalhamos, a seguir, o desenho institucional do Programa Bolsa Famíliano Recife, o perfil de cada CRAS e a caraterização sócioeconômica do território em relação ao público alvo do Programa.

5.1 O PERFIL SOCIOECONÔMICO DO RECIFE.

Para entender melhor o contexto em que nossa pesquisa se insere, descrevemos o perfil do Município, detalhando as características sociais de cada uma das suas Regiões Político. Administrativas. Destacaremos, em particular, alguns indicadores de vulnerabilidade econômica que são fatores determinantes de atenção especial do Programa.

Recife é a capital do Estado de Pernambuco desde o ano de 1709. Com uma extensão de 217,01 km² e uma população 1.537.704 habitantes (Censo 2010) apresenta uma densidade demográfica de 7082,32 hab/km². Em 2010 seu Índice de

⁴ O foco da análise são os fatores determinantes da adoção de estilos de interação pelos burocratas do nível da rua. Por isso a caraterização sócioespacial compreendeu os bairros onde estes agentes têm atuação cotidiana e onde estão localizadas as unidades de atendimento.

desenvolvimento humano (IDHM 2010), que mostra as condições da população no acesso a saúde educação e a sua situação econômica, foi de 0,772, considerado alto para os níveis do Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil.

Em relação à educação e à proporção de crianças de 5 a 6 anos na escola o índice era de 95,26%, em 2010. No mesmo ano, a proporção de crianças de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do Ensino Fundamental era de 86,10%; a proporção de jovens de 15 a 17 anos com Ensino Fundamental completo era de 58,51%; e a proporção de jovens de 18 a 20 anos com Ensino Médio completo era de 46,66%.

No tocante à renda, podemos afirmar que a renda per capita média do Recife cresceu 92,44% nas últimas duas décadas, passando de R\$ 594,62, em 1991, para R\$ 778,39, em 2000, e para R\$ 1.144,26, em 2010. Isso equivale a uma taxa média anual de crescimento nesse período de 3,51%. A taxa média anual de crescimento foi de 3,04%, entre 1991 e 2000, e 3,93%, entre 2000 e 2010. A proporção de pessoas pobres, ou seja, com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 140,00 (a preços de agosto de 2010), passou de 35,70%, em 1991, para 25,67%, em 2000, e para 13,20%, em 2010. A evolução da desigualdade de renda nesses dois períodos pode ser descrita através do Índice de Gini, que passou de 0,67, em 1991, para 0,67, em 2000, e para 0,68, em 2010.

Como a maioria das grandes cidades brasileiras, Recife apresenta um alto nível de desigualdade, sendo possível encontrar situações socioeconômicas diametralmente opostas convivendo lado a lado. Essa complexidade social tem impacto direto na atuação dos burocratas do nível da rua em suas escolhas e tomadas de decisões em

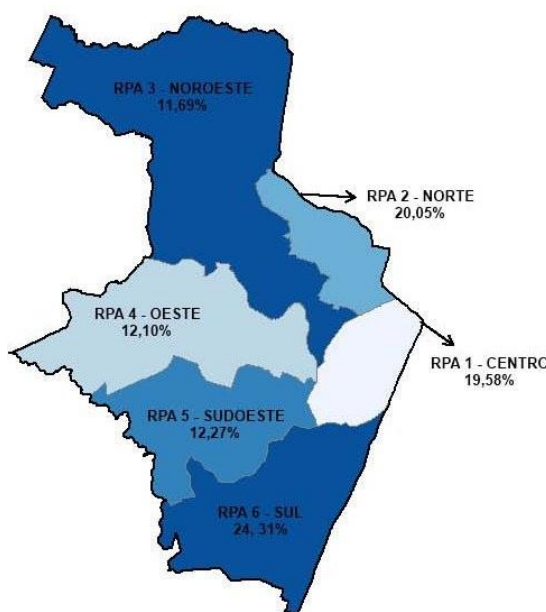
relação aos usuários do PBF. Portanto, o fator territorial ganha notória relevância em nossa análise, pois, a discricionariedade peculiar ao serviço desses agentes públicos, permite-lhes, encontrar soluções próprias para cada ambiente específico em que estão inseridos.

Nesse contexto buscamos analisar os dados coletados juntos aos implementadores do Programa, em contraste com a realidade socioeconômica com a qual se deparam. Nossa escolha de pesquisa está fundamentada no próprio

desenho da Política Nacional de Assistência Social que, desde 2004, passou a adotar a territorialização das suas ações. Tanto os Centros de Referência de Assistência Social (CRASs) quanto os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) foram criados e desenhados para efetivar ao nível do território as proteções básica e especial, respectivamente. Some-se a isto, o fato de que essa análise espacial nos permitirá demonstrar as nuances de implementação de cada região e perceber como o ambiente influencia diretamente na prática e, conseqüentemente, nos resultados das políticas.

Para que possamos compreender melhor o cenário com que nos deparamos, faz-se necessário a exposição dos bairros e áreas do Município. O território de Recife é composto por 94 bairros, **6 Regiões Político - Administrativas – RPAs e 18 Microrregiões (MR)**. A figura abaixo ilustra essa divisão espacial.

Figura 4 - mapa político administrativo do Recife



Fonte SERES - PE/ Prefeitura da Cidade do Recife

Abordaremos cada RPA descrevendo brevemente suas características, equipamentos e estruturas relacionadas ao Programa e destacando as principais considerações dos entrevistados em relação ao acompanhamento dos beneficiários do PBF.

5.1.1 Região Politico Administrativa I (RPA1)

Localizada na região central do município a Região Político Administrativa I (RPA1) é composta pelos bairros: Recife, Santo Amaro, Boa Vista, Cabanga, Ilha do Leite, Paissandu, Santo Antônio, São José, Coelho, Soledade, Ilha Joana Bezerra. Dentre estes os que apresentam maior índice de vulnerabilidade social são: **Santo Amaro** onde se localiza o Centro de Referência de Assistência Social CRAS nessa região. Portanto, esse bairro pode ilustrar de forma bastante significativa a realidade social em que se desenvolve as atividades do PBF em Recife. Descrevemos sucintamente abaixo esse quadro.

Santo Amaro

Com População Residente de 27.939 habitantes, o bairro de Santo Amaro apresenta uma taxa de alfabetização da população acima de 10 anos de 90,5%. Por se tratar de uma área central apresenta uma alta densidade demográfica 73,52 habitante por hectare. As mulheres são a maioria entre os responsáveis pelo domicílio 55,32%. O valor do rendimento Nominal médio mensal dos domicílios é de R\$ 1.892,10, configura-se como Zona Especial de Interesse Social ZEIS, as tabelas abaixo apresentam sua composição demográfica:

Tabela 9 - Distribuição por Sexo Santo Amaro

População por sexo	
Masculina	12.68045,38
Feminina	15.25954,62

Fonte: Prefeitura do Recife

A população tem uma predominância de mulheres o que se reflete também, em relação à chefia dos domicílios. Esse dado é relevante pois a maioria dos responsáveis legais dos domicílios no CADÚNICO é do sexo feminino.

Tabela 10 - Faixa Etária Santo Amaro

População por faixa etária	Hab	%
0 – 4 anos	1.745	6,25
5 – 14 anos	4.404	15,76
15 – 17 anos	1.468	5,25
18 – 24 anos	3.471	12,42
25 – 59 anos	13.258	47,45
60 anos e mais	3.593	12,87

Fonte: Prefeitura do Recife

A maioria dos moradores do bairro esta nas faixas etárias mais altas, acima dos 25 anos.

Tabela 11 - Distribuição Racial Santo Amaro

População por cor ou raça ³	%
Branca	34,49
Preta	9,64
Parda	54,27
Amarela	1,3
Indígena	0,

Fonte: Prefeitura do Recife

No tocante à composição racial do Bairro, os moradores de cor preta e parda representam, aproximadamente, 74% de toda a população, o que reflete a realidade do país, onde as populações negras se concentram nos bairros de baixa renda e com menor infraestrutura. Esse também é um ponto de inflexão em relação à gestão do programa, visto que, em suas diretrizes não estão previstas estratégias para as diferenças raciais dos beneficiários.

5.1.2 A Região Político Administrativa II (RPA2)

Localizada na região norte do Recife é composta pelos bairros do Arruda; Campina do Barreto, Encruzilhada; Hipódromo, Peixinhos, Ponto de Parada, Rosarinho, Torreão, Água Fria, Alto Santa Terezinha, Bomba do Hemetério, Cajueiro, Fundão, Porto da Madeira, Beberibe, Dois Unidos, Linha do Tiro. Com relação à RPA 2 os bairros com maior vulnerabilidade são, Alto Santa Terezinha e Dois Unidos, no entanto nessa RPA o atendimento aos usuários do Bolsa família é realizado no bairro da Campina do Barreto, onde se localiza o CRAS. Essa opção sede pelo fato de haver um espaço próprio da Prefeitura. Descreveremos, portanto as informações dessa comunidade.

Campina do Barreto

O bairro da Campina do Barreto tem uma população residente de 9.484 habitantes, distribuídos em 2.833 domicílios. Dentre estes 48,68% tem mulheres como responsáveis pelo domicílio. Podemos afirmar que em relação a outro bairros da própria RPA, não está entre os mais povoados. A taxa de Alfabetização da População

com mais de 10 anos é de 89,7% e o rendimento nominal médio mensal dos domicílios é da ordem de R\$ 1.088,80. A Campina do Barreto esta inserida na Zeis de Campo Grande. Com relação a distribuição da população, os números estão expressos nas tabelas abaixo:

Tabela 12 - Distribuição por Sexo Campina do Barreto

População por sexo	%	
Masculina	4.430	46,71
Feminina	5.054	53,29

Fonte: Prefeitura do Recife

No tocante à composição de sexo da população, há uma predominância de mulheres, que representam 53% do total de moradores do Bairro.

Tabela 13 - Faixa Etária Campina do Barreto

População por faixa etária	Hab	%
0 – 4 anos	737	7,77
5 – 14 anos	1.585	16,71
15 – 17 anos	543	5,73
18 – 24 anos	1.152	12,15
25 – 59 anos	4.499	47,44
60 anos e mais	968	10,2

Fonte: Prefeitura do Recife

Dentre os moradores do Bairro, 47,44 se encontram na faixa que vai dos 25 aos 59 anos. A segunda faixa é a de crianças entre 5 e 14 anos, que representam 16,74% da população da Campina do Barreto.

Tabela 14 - Distribuição Racial Campina do Barreto

População por cor ou raça ³	%
Branca	29,84
Preta	13,64
Parda	55,67
Amarela	0,70.
Indígena	0,15

Outra importante característica é a composição racial do bairro, onde a soma das proporções de pardos e pretos, que compõe o grupo racial dos negros, atinge 69,31%.

5.1.3 A Região Político Administrativa III (RPA3)

Situada na Zona Noroeste da Cidade esta região é a maior em numero de bairros, tem como principal característica geográfica um relevo altamente acidentado, composta pelos bairros: Aflitos, Alto do Mandu, Alto José Bonifácio, Alto José do Pinho, Apipucos, Brejo da Guabiraba, Brejo de Beberibe, Casa Amarela, Casa Forte, Córrego do Jenipapo, Derby, Dois Irmãos, Espinheiro, Graças, Guabiraba, Jaqueira, Macaxeira, Monteiro, Nova Descoberta, Parnamirim, Passarinho, Pau-Ferro, Poço da Panela, Santana, Sítio dos Pintos, Tamarineira, Mangabeira, Morro da Conceição, Vasco da Gama. Realizamos entrevistas na unidade de atendimento ao público do Bolsa Família situada no alto do Mandu.

Alto do Mandu.

Semelhante aos outros já descritos, esse Bairro também apresenta um alto índice de vulnerabilidade social, sendo a taxa de alfabetização da população acima de 10 anos de 94,9%. A média do valor dos rendimentos dos domicílios é de R\$ 2.323,28, enquanto 44,4% das residências são chefiados por mulheres.

Tabela 15 - Distribuição por Sexo Alto do Mandu.

População por sexo		
Masculina		
	.091	4,92
Feminina		
	.564	5,08

Fonte: Prefeitura do Recife

A população do Alto do Mandu esta dividida entre, 55,08% de homens e 44,92% de mulheres.

Tabela 16 - Faixa Etária Alto do Mandu

População por faixa etária	Hab	%
0 – 4 anos	230	4,45
5 – 14 anos	610	13,1
15 – 17 anos	201	4,45
18 – 24 anos	541	11,62

25 – 59 anos	2.350	50,48
60 anos e mais	717	15,41

Fonte: Prefeitura do Recife

Em relação a idade, a faixa etária de maior representação é a de adultos, com 50,48%, seguidos pelos idosos, 15,41%. O que confere a esse bairro uma característica etária bastante peculiar, com uma predominância da população madura.

Tabela 17 - Distribuição Racial Alto do Mandu

População por cor ou raça ³	
Branca	8,8
Preta	15
Parda	3,32
Amarela	6
Indígena	13

A identificação racial de maior peso nessa população é a de cor parda, 53,32%. Os brancos apresentam uma proporção de 38,8 do total. Se somarmos os pretos, 7,15%, aos pardos a população negra representaria 60,47% dos moradores do Alto do Mandu.

5.1.4 A Região Político Administrativa IV (RPA4)

Composta pelos bairros do Cordeiro, Ilha do Retiro, Iputinga, Madalena, Prado, Torre, Zumbi, Engenho do Meio, Torrões, Caxangá, Cidade Universitária, Várzea.

Em relação à vulnerabilidade, os bairros que apresentam um maior índice são o Zumbi e o Engenho do Meio. As unidades de atendimento de assistência social estão localizadas nos bairros dos Torrões e do Cordeiro, nos realizamos entrevistas com a equipe no CRAS Cordeiro. Abaixo descrevemos o perfil socioeconômico desse bairro.

Tabela 18 - Distribuição por Sexo Cordeiro

População por sexo	Nº	%
Masculina	18.41644,74	
Feminina	22.74855,26	

Fonte: Prefeitura do Recife

Nessa RPA há uma predominância de mulheres na população, atingindo um total de 55,26% dos moradores da região.

Tabela 19 - Faixa Etária Cordeiro

População por faixa etária	Hab	%
0 – 4 anos	2.456	5,97
5 – 14 anos	5.285	12,84
15 – 17 anos	1.762	4,28
18 – 24 anos	4.906	11,92
25 – 59 anos	21.369	51,91
60 anos e mais	5.386	13,08

Fonte: Prefeitura do Recife

No tocante à faixa etária, percebe-se que a maior parte da população é formada por adultos e a faixa etária de maior concentração é a que abrange as idades entre 25 a 59 anos, sendo esmais da metade da população, 51, 91% do total.

Tabela 20 - Distribuição Racial Cordeiro

População por cor ou raça ³	%
Branca	46,83
Preta	7,48
Parda	44,43
Amarela	0,97
Indígena	0,29

Fonte: Prefeitura do Recife

Outra característica bastante peculiar é o grande número de pessoas de cor branca, sendo nesta RPA o grupo com maior ocorrência, representando quase 47% da população.

5.1.5 A Região Político Administrativa V (RPA5)

Com características bastante variadas alternado áreas planas e

acidentadas esta região é composta pelos bairros: Afogados, Areias; Barro, Bongü, Caçote, Coqueiral, Curado, Estância, Jardim São Paulo, Jiquiá, Mangueira, Mustardinha, San Martín, Sancho, Tejió, Totó. Nosso trabalho de campo se realizou no bairro do totó, onde funciona o Centro Social Urbano, um equipamento público de multisserviços, incluindo o CRAS.

Tabela 21 - Distribuição por Sexo Totó

População por sexo	N	%
Masculina	1.101	45,5
Feminina	1.319	54,5

Fonte: Prefeitura do Recife

Do mesmo modo que as outras regiões, há predominância feminina entre os moradores da RPA5. Dentre eles, 54,5% são mulheres, contra 45,5% de homens.

Tabela 22 - Faixa Etária Santo Totó

População por faixa etária	hab	%
0 – 4 anos	144	5,95
5 – 14 anos	372	15,37
15 – 17 anos	127	5,25
18 – 24 anos	277	11,45
25 – 59 anos	1.218	50,33
60 anos e mais	282	11,65

Fonte: Prefeitura do Recife

Já no tocante à idade, os adultos que se encontram entre 25 e 59 anos representam a maioria dos habitantes dessa região, representando 50,33% do total.

Tabela 23 - Distribuição Racial Totó

População por cor ou raça ³	%
Branca	35,58
Preta	8,97
Parda	53,96
Amarela	0,95
Indígena	0,54

Fonte: Prefeitura do Recife

Com relação à distribuição racial nessa região, os grupos de pretos e

pardos somados, atingem um percentual de, aproximadamente, 63% da população.

5.1.6 A Região Político Administrativa VI (RPA6)

Esta região é uma das mais populosas regiões do Recife e, também, a que tem uma maior variação nas suas características, tanto físicas quanto sociais. É formada pelos bairros de Boa Viagem; Brasília Teimosa: Imbiribeira, Ipsep, Pina, Ibura, Jordão, Cohab. A RPA 6 engloba, ao mesmo tempo região, de Boa Viagem, uma das áreas mais nobres da cidade, e áreas de alto índice de vulnerabilidade, com a região que realizamos nossas entrevistas, o Bairro do Ibura.

Tabela 24 - Distribuição por Sexo Ibura

População por sexo		%
Masculina	23.833	47,08
Feminina	26.784	52,92

Fonte: Prefeitura do Recife

O Ibura de modo semelhante aos outros bairros do Recife, também apresenta uma predominância de mulheres entre seus moradores, chegando a representar 52,92 de sua população.

Tabela 25 - Faixa Etária Ibura

População por faixa etária	hab	%
0 – 4 anos	3.592	7,1
5 – 14 anos	8.958	17,7
15 – 17 anos	2.743	5,42
18 – 24 anos	6.033	11,92
25 – 59 anos	24.881	49,16
60 anos e mais	4.410	8,7

Fonte: Prefeitura do Recife

Em relação à faixa etária, o grupo de adultos entre 25 e 59 anos, apesar de ser o mais representado, não é a maioria da população, tendo um percentual de 49,16%

Tabela 26 - Distribuição Racial Ibura

População por cor ou raça ³	%
Branca	33,2

Preta	8,22
Parda	57,31
Amarela	1,08
Indígena	0,19

Fonte: Prefeitura do Recife

No tocante ao pertencimento racial, o Ibura é formado, predominantemente, por pessoas que se declaram pardos, sendo essa a categoria de 57,31% dos habitantes desse bairro.

Essa caracterização das regiões políticoadministrativas e dos bairros de atuação dos burocratas de nível da rua do Programa Bolsa família, entrevistados em nossa pesquisa, nos ajudará na compreensão das diferentes realidades em que se desenvolvem as atividades de acompanhamento aos beneficiários.

5.2 MODELO DE ATENDIMENTO AO USUÁRIO DO PROGRAMABOLSA FAMÍLIA NO RECIFE.

No município do Recife o atendimento ao usuário é realizado através dos Centros de Referência de Assistência Social, localizados nas seis Regiões Político-Administrativas e na Central de Atendimento ao Usuário no centro da cidade. Entretanto, não há uma clara definição do papel dos técnicos dos CRAS em relação aos usuários do Programa. Esta indefinição tem origem na própria norma do PBF que não especifica como deve ser esse atendimento, limitando-se a definir as famílias em descumprimento como público prioritário para as atividades do Programa de Atenção Integral à Família PAIF. Desse modo, não há técnicos específicos para o acompanhamento ao beneficiário, ficando essas atividades divididas entre os Agentes Sociais e os Técnicos do PAIF.

Para analisar a ação dos burocratas do nível da rua na gestão do Programa, realizamos uma sondagem com um agente de cada função para compor o quadro abaixo que apresenta as atividades por eles realizadas.

Quadro 7 - Atividades desenvolvidas no atendimento dos beneficiários do BolsaFamília no Recife.

Atividade	Descrição	Responsável
Pesquisa de Família em descumprimento de condicionalidades	Possibilita consultar ou identificar as famílias com registro de descumprimento de condicionalidades por meio do NIS do Responsável pela Unidade Familiar ou por meio do Código do Descumprimento de Condicionalidades e, também, a partir: do tipo de benefício, efeito aplicado (advertência, bloqueio, suspensão ou cancelamento), mês de repercussão, tipo de descumprimento ou nome do responsável	Agente Social
Cadastramento e Revisão cadastral	Possibilita a inclusão de novas famílias e a atualização das informações dos cadastros ativos.	Agente Social
Bloqueios/Desbloqueios	Permite a interrupção ou liberação dos Benefícios das famílias em descumprimento de condicionalidades.	Agente social/Técnico Social
Recursos	Permite cadastrar e avaliar o recurso apresentado pela família em decorrência do descumprimento	Agente social/Técnico social
Acompanhamento Familiar	Possibilita registrar os atendimentos/acompanhamentos realizados pela rede de proteção social junto às famílias do Cadastro Único. Permite identificar as situações de vulnerabilidade vivenciadas pela família e cadastrar as atividades realizadas durante esse acompanhamento. Além disso, permite que o usuário interrompa temporariamente a aplicação dos efeitos do descumprimento sobre o benefício daquelas famílias que estão em acompanhamento familiar.	Técnico social
Oficinas sócioeducativas	Reuniões mensais com famílias em descumprimento das condicionalidades	Técnico social
Relatórios Consolidados	Permite a geração de relatórios consolidados das informações processadas no Sicon, tais como: resultados de acompanhamento de saúde e de educação, repercussão por descumprimento de condicionalidades, recursos registrados,	Técnico Social

	acompanhamento familiar, resultados setoriais utilizados para o cálculo do IGD e famílias em fase de suspensão.	
Visitas Domiciliares	Consiste na realização de visitas aos beneficiários em descumprimento de condicionalidades com o objetivo de verificar em loco os motivos causadores dos descumprimentos	Técnico social

Como se pode perceber, as atividades desempenhadas pelos burocratas do nível da rua do PBF no Recife têm uma dinâmica que se configura quase como uma rotina de atendimento, que pretende selecionar os casos atendidos hierarquicamente, dos mais simples aos mais complexos. Neste processo é definido que tipo de repercussão haverá no cadastro do beneficiário. Essas repercussões podem variar de uma simples atualização cadastral até a solicitação de cancelamento do benefício. O modelo de atendimento está desenhado para que os casos de maior gravidade, aqueles em que haja quebra de vínculos familiares ou de direitos, sejam direcionados ao atendimento especializado, realizado pelo corpo de técnicos sociais – psicólogos e assistentes sociais. Enquanto os casos de menor gravidade, como baixa frequência escolar por motivos eventuais, como dificuldade de mobilidade, enchentes, doenças, etc, desde que comprovados, sejam resolvidos no atendimento realizado pelo agente social.

As famílias beneficiárias do Bolsa Família, principalmente as que estão em descumprimento de condicionalidades, ao chegarem ao CRAS, são inicialmente encaminhadas a uma pesquisa cadastral, onde se identifica qual a situação em que esta se encontra. Em seguida, todos os casos são submetidos a uma atualização cadastral e, em casos de desmembramento da família, se realiza um novo cadastro. Após esta atualização é feita a primeira filtragem. Em casos de advertência, ou dos primeiros bloqueios, a família recebe uma orientação sobre os compromissos com o Programa e é realizado o desbloqueio. Para casos de bloqueios reincidentes, onde a família argumenta que os motivos do descumprimento foram resolvidos, é realizado um recurso ao bloqueio. Os casos onde há descumprimentos reincidentes de condicionalidades e não existe protagonismo do responsável legal para resolução do problema são encaminhados ao atendimento técnico. As equipes técnicas do CRAS são compostas por assistentes sociais, psicólogos e sociólogos. No entanto, apenas os psicólogos e assistentes sociais realizam o atendimento ao público. Apesar de

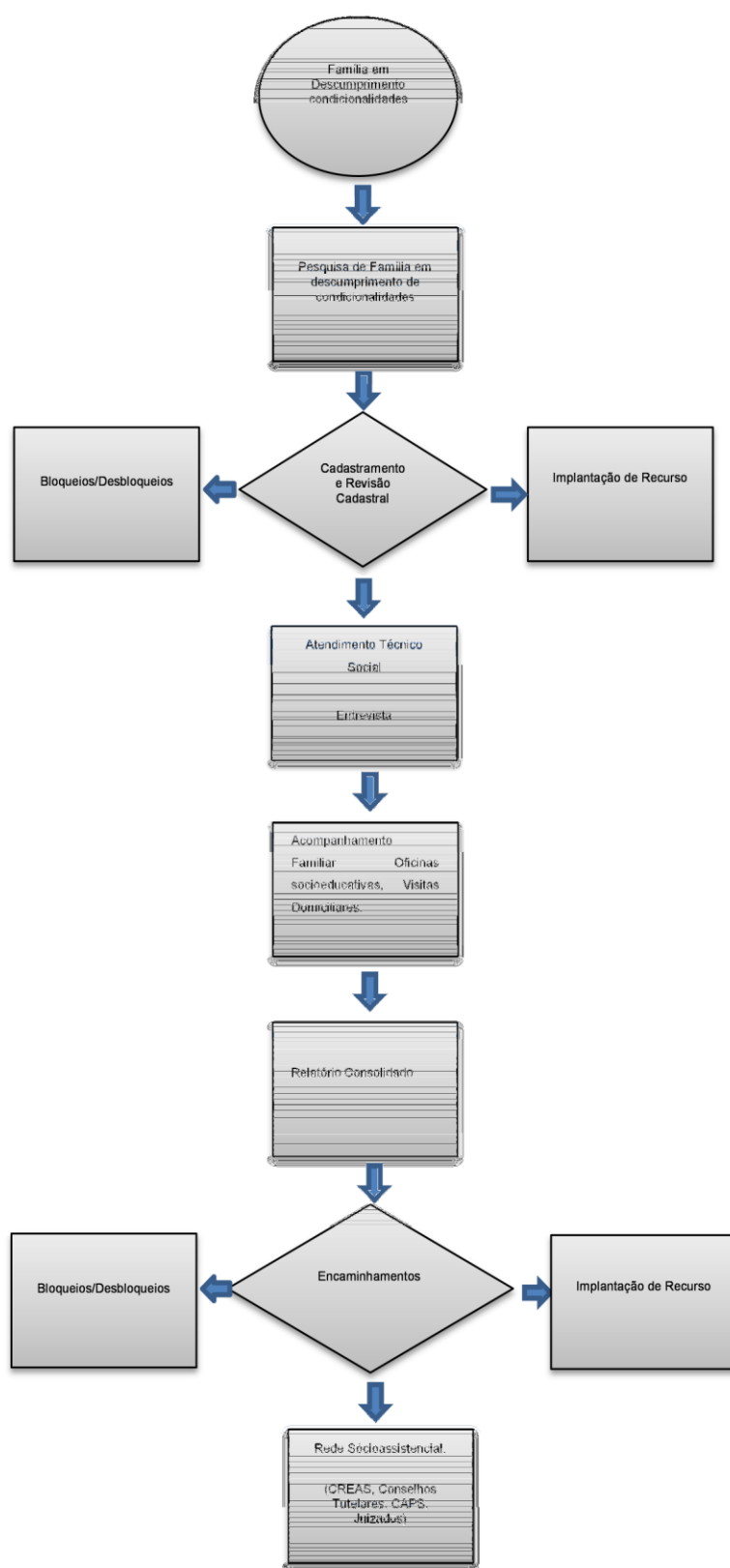
haver entre os técnicos a percepção de que deveria haver uma diferenciação do público destinado para as anamneses realizadas pelos psicólogos e as entrevistas sociais das assistente sociais, isto não se observa e os casos definidos para atendimento especializado são direcionados a qualquer um destes profissionais.

Inicialmente é realizada uma entrevista com a família, com o objetivo de identificar em qual quadro de vulnerabilidade social esta se encontra e quais os principais fatores que concorreram para o aprofundamento dessas vulnerabilidades. Parte-se do pressuposto de que a família que não consegue cumprir minimamente os requisitos para a manutenção no Programa encontra-se, via de regra, em alto grau de risco social.

Depois de realizadas as entrevistas, as famílias entram nas atividades do Programa de Atenção Integral a Família —PAIF— onde serão referenciadas e acompanhadas pela equipe técnica dos CRAS. Se a família estava há menos de seis meses em situação irregular, contados a partir de sua inserção no Programa, o benefício será desbloqueado integralmente. Se o período exceder seis meses, ela receberá apenas o valor relativo ao mês vigente. O acompanhamento consiste em reuniões mensais com os técnicos do CRAS, participação em reuniões de grupo, que são chamadas de Oficinas, realização de visitas domiciliares e, em casos de maior complexidade, direcionamento para o atendimento em outras políticas públicas complementares, como saúde, assistência jurídica, assistência social, entre outros.

A etapa seguinte é a elaboração do Relatório Consolidado, no qual são detalhados o desenvolvimento desta família e os procedimentos que foram realizados. Neste documento, o técnico deve justificar os motivos para os encaminhamentos que deverão ser tomados em relação à família. Neste ponto, mais uma vez, existe uma tomada de decisão por parte dos técnicos diante dos resultados obtidos. As famílias que conseguem reverter o quadro inicial têm seus benefícios mantidos. Aquelas que não conseguiram reverter completamente a situação de irregularidade, são submetidas a recursos para permanecerem desbloqueadas por mais um período de seis meses, que é o tempo para a repercussão das condicionalidades. Já as famílias que não cumpriram os procedimentos são encaminhadas para o bloqueio e potencial suspensão do benefício. Apresentamos abaixo um quadro esquemático do fluxo do atendimento ao beneficiário do Programa.

Figura 7 - Fluxograma do atendimento do Beneficiário do Bolsa Família no Recife



Fonte: Entrevistas realizadas durante o trabalho de campo

A figura acima detalha o modelo de fluxo de atendimento ao beneficiário do programa Bolsa Família nos Centros de Assistência Social do Recife. A plena execução desse modelo, no entanto, está condicionada por fatores internos, relativos a questões administrativas, e por fatores externos, relativos a recursos materiais e condições de trabalho.

6 ANÁLISE DA ATUAÇÃO DOS BUROCRATAS DO NÍVEL DA RUA QUANTO AO SEU ESTILO DE INTERAÇÃO.

Uma questão relevante na análise dos resultados da atuação dos burocratas do nível de rua nas políticas públicas é a forma como se dá a comunicação com os usuários e como são criados os vínculos entre estes no contato direto durante a entrega dos serviços. Considerando que compreendemos os mecanismos da interação como partes integrantes do processo de implementação, etambém, que as diferenças de perfil e afiliação têm reflexos nos estilos dessa interação torna-se ainda mais relevante analisarmos o seu impacto no papel de conector, desempenhado pelos burocratas, entre os usuários e o Estado.

6.1 DIFERENÇAS NA INTERAÇÃO: OS ESTILOS UTILIZADOS POR TÉCNICOS E AGENTES SOCIAIS.

Partimos do pressuposto que uma das formas de compreender como o surgimento dos vínculos e padrões das relações entre os burocratas e seus clientes é observar a forma como estes se relacionam para além do âmbito comportamental, mas observando as dinâmicas dessa relação. Essa análise nos permite compreender quais as regularidades e os padrões que se apresentam neste processo e em que contextos específicos são aplicados, visto que os contextos são o *frame* onde estas interações se realizam.

Em síntese, isso significa que as diversas formas de implementação de uma mesma política se devem a uma variação de contextualização na linguagem e nas mensagens, ao longo de um *continuum* de interações durante a implementação da política. O que significa que parte da questão está relacionada às atividades realizadas pelos agentes e outra parte diz respeito ao modo como eles se relacionam, aquilo que definimos como estilos de interação.

Desse modo, podemos considerar que cada agente se utiliza de recursos próprios para elaborar seu estilo de interação. Esses recursos são discursivos e podem ser utilizados como relativizadores ou como impositores de uma condição, para evidenciar ao usuário o contexto social no qual está inserido. É esta capacidade de adaptar os estilos de interação aos contextos sociais que fornece ao burocrata maior condição de implementação, havendo nesse processo uma constante

negociação entre os atores através da significação das palavras , que expressam os objetivos e as metas que eles querem atingir.

Nesse sentido, vamos analisar, para cada unidade, os estilos de interação dos atores, diferenciando os agentes sociais dos técnicos sociais e compreendendo as suas habilidades de negociação, do mesmo modo que analisamos as diferenças das praticas entre estes grupos. Para esta construção nos baseamos nas observações realizadas durante nossa pesquisa de campo e nas questões específicas das entrevistas. Para facilitar a compreensão, os estilos foram organizados em grupos de semelhança⁵, tal como detalhado abaixo:

a) Estilos mediadores

O Estilo mediador permite que o agente busque um acordo com o usuário, visando à resolução dos problemas. Ele tem foco no atendimento às necessidades do usuário como prioritário e sua instrumentalização se dá pela tradução do que está sendo dito para uma linguagem popular, que visa aproximar o agente e o seu cliente; pela postura didática do agente em relação ao usuário ou pela triangulação de relações, como explicamos a seguir:

- ✓ **Tradução:** Consiste em utilizar a linguagem do cotidiano para explicar as questões técnicas aos interlocutores. Desse modo eles atuam tanto como tradutores das normas da política para os usuários, quanto traduzindo os anseios dos usuários para os gestores da política. É caracterizado por expressões como “quando o povo reclama disso, eles querem dizer...” ou “O que o a senhora tem que fazer é ...”. A tradução pode ser também realizada na prática. Para exemplificar bem o estilo de tradução no Bolsa Família de Recife, pode-se usar os recursos sobre bloqueios, na maioria das vezes redigidos pelos agentes ou técnicos sobre a narrativa das famílias
- ✓ **Triangulação:** muito utilizado pelos agentes sociais, consiste em se colocar como um intermediário entre o usuário e o serviço ou profissional técnico: “vou perguntar á assistente social e depois eu lhe digo”

⁵ A definição dos grupos de estilos, foram baseados nos trabalho sobre os burocratas do nível rua e sua interação com os usuários, aurores como Lotta(2006) e Nunes (2009), utilizaram essas definições em suas pesquisa. Adaptamos alguns grupos para atender a realidade em nosso caso.

b) Estilos Lineares

O estilo linear se dá quando os interlocutores estabelecem uma relação de igualdade no processo de interação. Este estilo diz respeito à reciprocidade dos interlocutores e pode variar de um extremo entre a simetria e a assimetria. Neste grupo colocamos, apenas, os estilos que buscam o equilíbrio entre os burocratas e os usuários. Aqui também estão os estilos que buscam diminuir as distâncias entre estes atores. O recurso às relações pessoais ou de amizade, por exemplo, pode se enquadrar neste estilo.

- ✓ **Referências religiosas:** uma das formas de estabelecer relações lineares com os usuários é utilizar expressões de fundo religioso, como: “Graças a Deus”, “Fique com Deus”, “se Deus quiser, tudo vai dar certo”
- ✓ **Referências da vizinhança:** neste caso, o agente se utiliza do fato de os Centros atenderem a uma determinada região da cidade e se utiliza de referências locais para criar uma relação de proximidade com o usuário, abordando de forma genérica questões relativas à vizinhança e demonstrando que partilha do mesmo contexto que seu interlocutor.
- ✓ **Referências pessoais:** Em alguns casos, quando o agente busca criar vínculo para mostrar propriedade num assunto ou para legitimar uma determinada ação, ele se utiliza de referências de sua história pessoal, como forma de estabelecer um vínculo com os usuários, caracterizado por frases como: “Eu já passei por isso” “Quando eu preciso eu faço assim...”
- ✓ **Referências ao histórico do usuário:** nesse estilo, o agente se utiliza das suas experiências prévias com o usuário para obter a colaboração deste, trazendo à tona fatos já ocorridos nos quais sua orientação foi útil para solucionar questões relativas ao benefício do usuário: “Lembra aquele problema que você teve? No fim deu tudo certo, não? Agora é o mesmo”.
- ✓ **Referência à história social:** Ocorre quando o agente ou técnico se utiliza de questões relativas à história social do usuário. Não necessariamente relativa ao Programa, mas questões que possam demonstrar proximidade com o usuário, já que o primeiro conhece o passado social do segundo.
- ✓ **Uso da linguagem local:** para gerar uma maior confiança os agentes e técnicos se utilizam da linguagem do usuário para abordar questões técnicas.
- ✓ **Estabelecimento da reciprocidade:** durante o processo de interação os agentes e

técnicos buscam estabelecer uma troca entre os serviços e o cumprimento dos compromissos dos usuários: “Eu faço o seu recurso e você se compromete a acompanhar a frequência escolar”

- ✓ **Solícito:** outra forma de comunicação utilizada pelos técnicos e agentes no atendimento dos usuários é a solicitude. Eles se mostram dispostos a ajudar os beneficiários na resolução dos seus problemas. Esta postura é identificada em frases como: “Pode ficar tranquila que eu vou lhe ajudar; “ você pode deixar que eu resolvo isso para você”
- ✓ **Aproximação:** nesta categoria incluímos os estilos que buscam criar um vínculo afetivo a partir da demonstração de carinho, como chamar pelo nome, usar diminutivos, chamar de querida, até pequenos gestos de carinho.
- ✓ **Igualdade:** outro exemplo de estilos de interação utilizado no atendimento é buscar se colocar em condição de igualdade ao usuário, mostrando que também comunga de problemas semelhantes. como acompanhar a frequência escolar dos filhos ou manter a caderneta de vacinação em dia.
- ✓ **Valorização:** para incentivar a participação das famílias nas atividades, principalmente, as que estão em descumprimento de condicionalidades, os agentes e técnicos se utilizam do recurso da valorização das conquistas do outro, através de frases como “Parabéns por manter a vacinação em dia, a frequência está acima da meta, muito bem”

C) Estilos Hierárquicos

Ao contrário dos estilos lineares, os modelos hierarquizados se baseiam na assimetria das relações entre os burocratas e os usuários e buscam provocar uma diferenciação, estabelecendo uma relação de dependência entre os atores da política.

- ✓ **Relações Assimétricas:** existe uma reciprocidade mas ela ocorre de forma assimétrica, ou seja, o agente ou técnico se coloca em uma posição superior ao usuário. O exemplo desse tipo de comunicação seriam frases como: “isso não é minha obrigação, mas vou fazer para a senhora como um favor”
- ✓ **Relações de Autoridade:** para obter a atenção do usuário, os agentes da implementação atuam com autoridade, fazendo cobranças e repreensões aos usuários. Exemplo desse estilo são frases como “na próxima reunião quero que todos tragam os cartões de vacinação em dia”
- ✓ **Ameaça:** um recurso utilizado pelos agentes e técnicos em casos que eles

consideram extremos, consiste em delimitar uma diferenciação entre burocrata e usuário, onde o primeiro ameaça o segundo, caso não cumpra o que lhe foi solicitado. São comunicações do tipo: “ senão apresentar a documentação de matrícula da criança seu benefício vai ser bloqueado”.

Com base nos estilos identificados na atuação dos burocratas do nível da rua do Programa Bolsa Família no Recife, realizamos a análise de cada técnico e agente social e a tabulação desta variável em formato de dummy, onde 1 representa a incidência do estilo e 0 a não incidência do estilo. Após essa tabulação, os dados foram agregados por seus respectivos Centros de Referência e analisados em conjunto.

Para nossa análise nos debruçamos, primeiro, no quadro geral dos atores. Num segundo momento, observamos por RPA, o que nos permitiu uma visão aprofundada dos estilos de interação praticados pelos agentes do Programa.

6.2 OS ESTILOS DE INTERAÇÃO DOS ATORES DO BOLSA FAMILIANO RECIFE

O primeiro passo para desenvolver um panorama dos estilos utilizados pelos burocratas do nível da rua no Recife foi realizar uma tabela de frequência desses estilos por grupo, tendo como base o agrupamento apresentado anteriormente.

Quadro 6 - porcentagem de ocorrência de estilos de interação

Grupo de Estilos	% de ocorrência
Mediadores	82%
Lineares	58%
Hierárquicos	45%

Fonte: pesquisa de campo

Reparem que a soma das ocorrências não é igual a 100, apesar de se tratar de porcentagem. Isso ocorre porque um mesmo ator pode se utilizar de diversos estilos, de acordo com o tipo de questão a ser tratada e as características dos usuários, visto que os burocratas têm um estoque prévio de informações a respeito das famílias de sua responsabilidade.

Na tabela acima, podemos observar que a grande maioria dos atores se

utiliza de recursos mediadores para interagir com seus clientes. Isso se explica, em grande parte, pela própria natureza do trabalho, visto que grande parte de suas atividades está relacionada a colher informações da vida desse beneficiários, que precisam compreender as regras do programa para prestar uma informação mais precisa.

Em segundo lugar, as estratégias lineares de interação. Essa característica se dá, principalmente, na política de territorialização da assistência social, preconizada no SUAS. O fato de cada unidade trabalhar com famílias referenciadas, permite ao, agentes uma relação de proximidade, pois compartilham o mesmo ambiente e contexto social, em alguns casos, a mesma vizinhança. Já as estratégias de hierarquização apresentam menos ocorrência, o que demonstra um aspecto positivo da implementação do Programa, visto que nessas estratégias se encontram o cerne das ações clientelistas.

Quando observamos a ocorrência dos estilos, podemos perceber que a maioria deles é utilizada em algum momento pelo agente e técnicos, 81% dos estilos são adotados por mais da metade dos atores e apenas 19% dos estilos estão presente em menos da metade dos burocratas. Ou seja, os estilos representam uma uniformização da abordagem aos usuários. Mesmo não estando presentes nas normas institucionais do programa, eles traduzem, em parte, a discricionariedade do agente na execução do serviço.

Para detalhar mais profundamente essa ocorrência, observamos os estilos que compõem os 80% dos casos. Em ordem de frequência, são: os de referência religiosa, de vizinhança, pessoais, ao histórico do usuário, ao histórico social, aproximação, triangulação, tradução, vínculo.

A utilização desses estilos de interação permite ao agente e o ao técnico social trazer suas atribuições na implementação da política pública para o contexto social em que seu usuário esta inserido. Seja através do conhecimento do histórico do usuário ou do seu histórico social, por referências religiosas de vizinhança ou pessoais e ainda pela utilização de técnicas de aproximação, triangulação, tradução ou vínculo, o que ocorre é que nesse processo, se materializam as suas atividades, informando, recomendando e até repreendendo os usuários dentro da realidade individual de cada caso em que está atuando.

O grande número de ocorrência dos Estilos, que favorecem a contextualização e a individualização das política está, em parte, relacionado às redes sociais do atores e á própria natureza comunitária da política, que esta centrada na atuação com famílias referenciadas a um determinado posto de serviço. O que provoca o necessário envolvimento dos burocratas com a comunidade, sendo este, por fim, o representante do estado dentro da comunidade. Isso se evidencia na observação do grande número de sobreposição dos vínculos dos atores em suas redes sociais. Esta sobreposição garante a eles a capacidade de individualizar assua abordagem utilizando-se das informações pessoais dos seus usuários, que acessaram não apenas pelos meios institucionais. Em resumo, eles agregam outros elementos que não os formais, à execução da política pública, com o intuito de atingir os seus resultados.

Observamos, também, os estilos que em nossa pesquisa obtiveram menor incidência. Consideramos sua análise importante, visto que se tratam dos estilos hierárquicos. Na utilização desses estilos esta uma questão intrínseca, a questão do poder, e sua utilização pelos burocratas, questão fundamental no debate sobre a mediação e suas consequências, onde a sua distorção levaria a atitudes clientelistas. Essas se caracterizam pela assimetria de poder concomitante a presença de uma aparente solidariedade mutua, e com exploração e a coerção, subvertendo as relações de troca entre Estado e sociedade aos interesses pessoais ou de grupos.

Desse modo, consideramos que a baixa incidência de Estilos hierárquicos, representa que a atuação dos burocratas no Programa esta direcionada para a uma abordagem mais linear e menos assimétrica, por consequência, menos propensa ao clientelismo, o que representa um ponto positivo para o Programa.

Seguindo em nossa análise, observaremos como as considerações acima se comportam em cada contexto territorial específico, abordando cada unidade políticoadministrativa estudada.

6.3 OS ESTILOS DE INTERAÇÃO DOS ATORES EM SUAS RPAS

No Quadro abaixo apresentamos as porcentagem dos estilos adotados pelos técnicos e agentes sociais distribuídos por região políticoadministrativa.

Quadro 7 - Proporção dos Estilos por Região

Estilos por grupos	RPA 1	RPA 2	RPA 3	RPA 4	RPA 5	RPA 6
ESTILOS MEDIADORES						
Triangulação	73%	86%	78%	67%	63%	86%
Tradução	100%	71%	95%	82%	50%	100%
ESTILOS LINEARES						
Referências religiosas	100%	71%	87%	94%	68%	98%
Referências da vizinhança	100%	88%	71%	75%	97%	99%
Referências pessoais	57%	63%	25%	33%	30%	48%
Referências ao histórico do usuário	43%	56%	88%	75%	63%	82%
Referência história asocial do usuário	49%	88%	70%	40%	100%	33%
Uso da linguagem local	100%	86%	38%	100%	48%	70%
Estabelecimento da Reciprocidade	83%	49%	50%	0%	37%	63%
Solicito	54%	100%	33%	27%	38%	50%
Aproximação	100%	90%	75%	75%	72%	80%
Igualdade	45%	43%	59%	51%	63%	50%
Valorização	17%	81%	25%	100%	47%	82%
ESTILOS HIERÁRQUICOS						
Relações Assimétricas	57%	41%	50%	100%	50%	23%
Relações de Autoridade	59%	88%	22%	96%	25%	10%
Ameaça	50%	41%	25%	33%	53%	38%

Fonte: pesquisa de campo

Analisando os dados da tabela acima, podemos observar que dos 16 Estilos identificados, aproximadamente 70% são praticados por mais da metade dos burocratas do nível da rua do Bolsa família em Recife.

Essa semelhança define um padrão de atuação que pode ser explicado pelas semelhanças na composição das equipes e pelo contexto social onde estes serviços são ofertados conforme, demonstrado anteriormente. Ou seja, os estilos são mais ou menos utilizados conforme as experiências desenvolvidas pelos técnicos

e agentes sociais ao longo do tempo e se cristalizam, ficando mais homogêneos e configurando um padrão, durante o processo de implementação.

Nesse mesmo contexto, podemos reforçar o argumento analisando os burocratas da RPA 1, que apresentaram 5 estilos que são praticados por todos cerca de 32% dos estilos praticados na RPA, o que demonstra um alto grau de homogeneização, isso explica por se tratar da menor região político administrativa da Cidade, que por exemplo, favorece as referencias a vizinhança e adoção de um vocabulário local por parte dos técnicos e agentes do Programa. Essa universalização de um estilo nos permite enxergar como e por quais canais, sejam eles formais ou informais, a implementação de uma política é permeada por outros elementos através da adoção de estratégias oriundas dos contextos de interação entre implementadores e usuários. O que permite a nítida noção do tipo de realinhamento promovido pelos burocratas do nível da rua ao desenho institucional da política, no momento da sua execução.

Desse modo, observaremos cada região político administrativa, em relação aos estilos adotados em sua implementação e sua configuração sócio-política.

Na RPA 1 os estilos mais recorrentes são a Tradução, Referências religiosas, Referências a vizinhança, Aproximação e Uso da Linguagem local. Estes Estilos são utilizados pela totalidade dos técnicos e agentes. Podemos considerar a existência de incentivos para a utilização desses estilos, sejam formais ou não, oriundos da população ou do próprio Estado. O fato é que para os burocratas da RPA 1 esses são os meios de atingir os seus objetivos para a execução do programa.

Outra explicação estaria no foco no perfil desses implementadores. A utilização de linguagem local, as referencias a vizinhança e aproximação, podem estar relacionado ao fato de que a maioria desses agentes mora nas proximidades do seu local de atuação. Portanto, estariam eles próprios mais propensos á adoção desses estilos. Isso demonstra que características pessoais são determinantes das escolhas e decisões dos burocratas.

As referências religiosas são também, em parte, originadas nessas características pessoais, mas podem ser analisadas por outro prisma, o da legitimação, visto que, ao evocar tais referencias, os agentes conseguem diminuir

resistências e promover afinidades.

Em relação a outros estilos que também têm alta incidência na RPA1, destacamos o de triangulação entre os do tipo mediadores. E reciprocidade entre os lineares. A triangulação é o estilo que permite que as questões mais delicadas possam ser tratadas de forma a não quebrar o vínculo estabelecido com o usuário, permitindo ao técnico ou agente social tomar atitudes mais severas com um baixo custo, pois as decisões estão sempre relacionadas a outros.

Já em relação á reciprocidade, da mesma forma que os outros estilos lineares, estes estão muito relacionados ao espaço interativo, onde ocorre a implementação. No caso da RPA1, sua configuração espacial consiste da presença de verdadeiros bolsões de miséria. Nesse quadro, a estratégia de reciprocidade adotada pelo burocratas tem a capacidade de realizar uma amenização das distâncias entre estes e seus clientes. Podemos considerar a RPA1 como uma região onde prevalecem as estratégias que horizontalizam as relações entre os burocratas do nível da rua e os usuários.

No caso da RPA2, apenas um estilo é aplicado por todos os atores de implementação, o solicito. Isso demonstra que esta RPA têm um menos coesão no atendimento ao usuário. As características, diferentes do caso anterior, os grupo de atuação estão alocados de forma dispersa na região, o que não favorece á troca de experiência entre os profissionais, visto que atuam em locais distantes e com realidades diversas.

Portanto, vamos considerar os estilos com maior incidência na RPA2. Entre os do tipo de mediação, a triangulação é o mais utilizado. Essa estratégia é, conforme explicado acima, muito utilizado como forma de dissuadir as decisões tomadas pelos burocratas. Já nos estilos lineares, referencias á vizinhança, ao próprio usuário, ao histórico social e o uso da linguagem local, foram os estilos mais utilizados pelos agentes e técnicos no atendimento ao usuário do programa. Isso corrobora a assumpção de que o ambiente da implementação de políticas públicasé, antes de mais nada, um ambiente de negociação, onde cada ator recorre aos mecanismos ao seu alcance para atingir seus objetivos. Por isso, as estratégias que promovem uma relação horizontal são as mais recorrentes, mesmo em RPAs onde a atuação é dispersa.

No caso em análise, a RPA2, temos um elemento diferencial. Ao contrario da anterior que não apresentou qualquer graduação significativa para estilos hierárquicos, esta região tem um número expressivo de agentes que utilizam o estilo de autoridade. Podemos, para analisar esse ponto, se basear nos relatos e nos resultados das rede sociais desses técnicos. Os centro de atendimento dessa RPa não estão localizados nos bairros com maior número de pessoas com o perfil do programa. Isso é confirmado pelos técnicos quando se referem a uma baixa integração do usuário com o programa.

Nossa próxima analisada é uma região extremamente complexa, a RPA3. Além de grande em numero de moradores, tem dimensões significativas em relação ao município. Isso torna as questões da implementação bastante desafiadoras.

Em relação aos estilos que os burocratas do nível da rua utilizam para encarar estes desafios, os mais encontrados, por ordem de incidência, foram: tradução, referência religiosa, referência ao histórico do usuário, triangulação. Como dito anteriormente, os números mostram o grau de dispersão de estilos nessa RPA, não havendo nenhum estilo que se caracterize como universal. Isso se dá muito em razão da diversidade de característica encontrada nos usuários e, conseqüentemente, nas questões a serem abordadas. Sendo assim, um agente ou técnico que esteja mais centrado numa determinada questão usará um tipo de estilo, enquanto outro envolvido mais cotidianamente com outra sorte de evento, tenderá a se resumir a outros estilos. No entanto poderíamos destacar que os estilos do grupo de mediadores, são bastante praticados entre os implementadores da RPA3. Isso ocorre por conta da característica associativista da região. Os bairros dessa região possuem, em sua maioria, representantes comunitário organizados em associações que buscam atuar como mediadores do poder público , em muitos casos esses representantes acompanham os usuários aos locais de atendimento. Nesse momento, o burocrata aciona os mecanismos de interação que permitam uma melhor comunicação com o usuário, mesmo que, por vezes, essa comunicação seja intermediada por um representante comunitário.

Os estilos lineares mais encontrados, referências á religião e ao histórico, são formas de interagir que funcionam em grande parte dos grupos de usuários. Portanto, considerando que há uma certa rotatividade entre os técnicos em relação

ao tipo de público, eles são utilizados como coringas nos momentos de interação cara a cara, facilitando a criação de vínculos.

Do mesmo modo que na região anterior, vale a pena ressaltar o estilo do grupo dos hierárquicos, que foi mais representado. Metades dos técnicos nessa região se utilizam de *estratégias de assimetria* na sua interação com os usuários. Essas estratégias têm a finalidade de delimitar os espaços de cada ator no processo de implementação. Uma das funções dessa demarcação, para o burocrata, é garantir sua autonomia em relação aos líderes comunitários, que se utilizam dos resultados obtidos pelos usuários como reforço político à sua atuação. Ao estabelecer uma interação assimétrica, o burocrata cria um vínculo de reciprocidade, mas deixa claro que as decisões, apesar de negociadas, cabem exclusivamente a ele, como o legítimo representante do Estado.

Podemos considerar que a negociação é a principal característica dos burocratas do nível da rua dessa região político administrativa, e que essa tendência se deve ao ambiente em que se contextualiza a implementação do Programa.

Devemos destacar, também, que a presença de associações demoradores, clube de mães, grupos de terceira idade, entre outros, que buscam atuar por dentro do tecido do estado, ora como parceiras do governo, ora como agentes de controle social, gera no burocrata do nível da rua duas linhas de intervenção para garantir seus objetivos. Por um lado, busca estabelecer vínculos de afinidade mais pessoais, diretamente com os usuários, demonstrando proximidade e semelhança com este. E por outro, se posiciona como o canal de acesso aos bens públicos almejados pelos líderes para suas comunidades. Garantindo assim apoio para a execução de suas responsabilidades, mesmo quando estas não são agradáveis, visto que, uma ação dos líderes comunitários contra suas decisões implicaria na perda de contato com suas metas os bens e serviços público para suas comunidades.

Ao observar a proporção de estilos utilizados pelos burocratas do nível da rua do PBF na RPA 4, constatamos que três são adotados por todos em sua prática cotidiana: o uso da linguagem local e igualdade, na categoria dos lineares e, pela primeira vez, um dos estilos hierárquicos aparece como praticado por todos os burocratas. Isso se torna mais relevante quando percebemos que o segundo estilo mais praticado na região é, da mesma forma, do grupo dos hierárquicos, o de

autoridade que esta presente em 96% dos casos. Diante do exposto, consideramos que essa região apresenta uma tendência a um maior distanciamento entre usuários e técnicos. Isso se deve, principalmente, a dois fatores. O primeiro e mais importante diz respeito ao tempo de atuação da equipe. Essa é a mais jovem de todas. Isso explica, em grande parte, a adoção de estilos hierárquicos, pois como dito anteriormente, estes garantem ao burocrata uma posição de autoridade em relação aos usuários, evitando questionamentos, ao mesmo tempo diminuem a necessidade de negociação.

Outro fator de grande relevância para reforçar as interações assimétricas nessa região, diz respeito à relação com a comunidade. Por ser mais nova a alocação dos técnicos e agentes não se observou o critério de proximidade com o local de moradia, pois os outros postos já estavam com suas equipes em atividade. Por isso, apenas dois membros moram na região. Essa realidade tem um reflexo na escolha dos estilos por parte dos burocratas pois por mais que estes tenham consciência da realidade local, não a compartilham, o que, naturalmente diminui as relações afetivas entre os grupos.

Quanto às interações baseadas em estilos simétricos, percebemos que, mesmo optando pelo uso da autoridade, a atuação dos técnicos no atendimento dos usuários necessita de um amenizador que facilite a colaboração do seu público. Isso se percebe claramente, na prática da valorização dos beneficiários por parte da equipe técnica. Esse estilo visa recompensar os primeiros por cumprirem as metas estabelecidas pelos técnicos. Desse modo, criando um vínculo, mais sem perder a autoridade.

Podemos considerar que, em relação ao nível de interação entre usuários, e equipe técnica, dessa região ainda esta se configurando na busca de um estilo que lhe permita maior eficiência em seus objetivos.

Analisando a RPA5, percebemos que apenas um estilo de interação é adotado por todos os burocratas dessa região, a *referência ao histórico social dos usuários*. Este estilo se caracteriza por um conhecimento detalhado dos técnicos e agentes sociais do passado do usuário, esteja este ou não relacionado ao atendimento prestado. Esta particularidade aponta para uma atuação bem articulada dos burocratas do nível da rua nesta região político administrativa, que é construída

através da triangulação de informações coletadas, tanto dos dados oficiais, quanto de informações de terceiros e do próprio usuário. Essa percepção é corroborada pelo próximo estilo com maior incidência na região, *referência a vizinhança*. Os burocratas dessa região têm um olhar diferenciado às questões comunitárias, buscam organizar os grupos de trabalho por local de moradia, durante as atividades socioeducativas. Eles se utilizam dessa condição para fortalecer seus vínculos com os usuários.

Com relação às interações hierarquizadas, os estilos que mais são adotados pelos técnicos e agentes sociais na região, respectivamente, *ameaça* e *assimetria*. O primeiro tem origem no mesmo elemento dos estilos anteriores, pois o fato de os burocratas terem informações bem específicas dos seus usuários, permite a estes se utilizarem desse recurso sem comprometerem o vínculo estabelecido, pois é utilizado de forma cirúrgica, atingindo o ponto exato para obter o efeito esperado, a cooperação do usuário nas suas atividades.

O segundo é utilizado como estratégia de distanciamento, que permite ao burocrata oscilar de uma posição mais linear, diminuindo as formalidades e adotando uma postura mais íntima, a uma postura mais técnica e hierarquizada, tendendo ao ***insulamento*** burocrático.

Podemos considerar, então, que a interação entre os burocratas do nível da rua e os usuários do programa Bolsa Família, na quarta região político administrativa do Recife, tem como particularidade a forte relação comunitária entre os técnicos e agentes sociais e usuários. O que permite, tanto uma aproximação gerada por elemento de afinidade, quanto um distanciamento baseado no nível de

A última região administrativa analisada foi a RPA6. Nela encontramos, apenas, um estilo adotado pela totalidade da equipe técnica de atendimento dos CRAS, a tradução . Esse estilo permite aos técnicos e agentes transmitir seus conceitos de forma suave, facilitando a colaboração dos usuários. Porém a equipe dessa região utiliza mais seis estilos de interação com alta frequência. O que significa dizer que já há uma padronização da atuação dos burocratas do nível da rua no tocante a estratégia de interação com os usuários.

Por ordem de ocorrência, os estilos são: Referência a Vizinhança e a

Religião, Triangulação, Referência ao histórico do usuário, Valorização e Aproximação. Os estilos que se apoiam em referências, reforçam os vínculos afetivos e comunitários. São utilizados, geralmente, em casos de maior complexidade em que houve reincidência por parte dos usuários. Não por coincidência essa é a região de maior vulnerabilidade social. Isso explica a necessidade de os agentes conhecerem os históricos e o perfil dos seus clientes. Já os estilos de valorização e aproximação são utilizados no acompanhamento dos casos onde ainda não há reincidência. É adotado primeiro como forma de dar um significado especial ao cumprimento das atividades oriundas de sanções pelas famílias buscando evitar as reincidências. E segundo, como estratégia de vinculação, facilitando o acesso às informações que serão necessárias nos estilos que utilizam referência. Sendo assim, ao realizar o atendimento, os técnicos busca estabelecer vínculos que os permitam aprimorar suas abordagens.

Por se tratar de uma região extensa territorialmente, estabelecer uma relação de proximidade e confiança torna-se imprescindível para a realização do trabalho, visto que, conforme relatos dos burocratas há ocasiões em que o próprio beneficiário em situação irregular busca a unidade de atendimento para regularizar sua situação. Via de regra, eles têm o entendimento de que a atuação da equipe tem como finalidade a garantia da manutenção do benefício, não se constituindo em qualquer tipo de fiscalização ou tentativa de interrupção.

Podemos afirmar que os burocratas da RPA6 têm uma profunda inserção na comunidade, e que isso se dá, em grande parte pelos estilos de interação por eles adotados, pois estes lhes permitem uma efetiva atuação junto aos usuários do programa.

6.4 INFLUÊNCIA DAS CARACTERÍSTICAS DOS AGENTES NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA

Como afirmamos anteriormente, o processo de implementação de uma política é influenciado pelos conceitos e opiniões dos atores envolvidos nessa atividade. Para compreender como isso influencia nos resultados das políticas, é fundamental observarmos algumas características que podem impactar a atuação

desses técnicos e agentes no caso do programa Bolsa Família do Recife.

Vamos considerar, a título de análise, para compor nosso quadro, características individuais tais como, idade, residência na região, escolaridade, e para a composição das características relacionadas ao pertencimento de grupos de afinidades ou perfil de afiliação, *affiliation profile* atividades relacionadas a religião, associativismo, sindicalismo. Essas informações nos ajudarão na caracterização das equipes e na compreensão de como estas constroem suas práticas, a partir de comparação com outras variáveis.

Inicialmente, vamos apresentar a média das características pessoais de cada burocrata que acompanhamos, descritas por região político administrativa em que atua, e as porcentagens das suas afiliações⁶, com o objetivo de compreender como suas características têm influencia nas variações de cada unidade de atendimento ao beneficiário do PBF em Recife. Na tabela abaixo sistematizamos essas características, com base nas informações das equipes em cada RPA. A leitura deve ser feita a partir da informações constantes na coluna, pois aqui consideramos cada unidade de atendimento como um todo, visto que, na maiorias dos casos cada equipe atende a um público referenciado e predeterminado. Portanto, as características e afiliações de cada equipe não têm maior influência na atuação das outras, pois como demonstraremos em nossas análises, os perfis são os pontos de partida para a construção do relacionamento entre usuários e os burocratas do nível da rua, mas outro fatores irão ajudar a compor esse quadro.

Quadro 8 - Perfil dos burocratas do Programa Bolsa Família no Recife por característica pessoais e afiliações

		RPA1	RPA2	RPA3	RPA4	RPA5	RPA6
Idade		24	32	35	25	28	39
Sexo		2 Homens 6 Mulheres	0 Homens 8 Mulheres	4 Homens 4 Mulheres	6 Homens 2 Mulhere	3 Homens 5 Mulhere	4 Homens 4 Mulhere
Cor/Raça		4Parda 3 Branca1Preta	4Parda 4 Branca	3Parda 3 Branca1Preta 1 indígena	4Parda 4 Branca	3 Parda 2 Branca3Preta	4Parda 2 Branca 2 Preta
Tempo de residência no bairro		15 anos	15 anos	30 anos	0 anos	18 anos	30 anos
Tempo de atuação		7 anos	5 anos	8 anos	1,8 anos	4 anos	10 anos

⁶ Para a definição do perfil de afiliação, em caso de duas ou mais atividades, escolhemos a afiliação que o entrevistado respondeu ser a que é mais atuante.

	Ensino médio	25%	0	25%	0	25%	25%
	Técnico profissionalizante	25%	25%	25%	0	0	25%
	Superior	50%	75%	50%	100%	75%	50%
Religião	Católica	25%	12,5	25%	50%	50%	75%
	Evangélica	50%	50%	12,5%	50%	37,5%	0
	Religiões dematiz africanas	25%	25%	12,5%	0	0	25%
	Sem religião	0	12,5%	50%	0	12,5%	0
Associações	Associação de técnicos sociais (profissionais)	35%	0	0	0	0	12,5%
	Associações de Moradores	10%	0	50%	0	12,5%	37,5%
	Conselho de assistência social	0	0	25%	0	12,5%	12,5%
	Associações religiosas	10%	25%	12,5%	12,5%	25%	25%
	Nenhuma	45%	75%	12,5%	87,5%	50%	12,5%

Fonte pesquisa de campo

Os técnicos e agentes sociais da RPA 1 são, em sua maioria, mulheres com média de idade de 24 anos. Sua composição racial é formada por 4 pessoas pardas 3 brancas e 1 negra. Metade deles possui curso superior, enquanto a outra metade se divide entre os que tem alguma formação profissionalizante e os que possuem, apenas, o nível médio. O tempo médio de residência⁷ é de 15 anos, o que permite considerar que essa equipe é bastante familiarizada com a realidade onde atua há 7 anos, em média, sendo a terceira mais experiente em tempo de atuação numa mesma região. Tem uma forte representação religiosa, sendo metade de crença evangélica e a outra metade dividida, igualmente, entre religiões afro ecatólicas. Com relação à participação em associações e atividades comunitárias, 47,5% dos membros da equipe afirmaram não fazer parte de nenhuma associação e 37,5% participam de associação de profissionais; 12,5% estão participando de atividades ligadas à igreja e em associações de moradores do bairro.

⁷ Para calcular a média do tempo de residência consideramos apenas as RPAS onde a maioria dos respondentes afirmou residir na área de cobertura do CRAS, Também consideramos para o nosso cálculo apenas as resposta dos entrevistados que residiam na região, pois medidas de tendência central, como a média, são sensíveis a números extremos como o 0. Podendo causar algum viés em nossos resultados.

Como afirmamos anteriormente, essa região político administrativa é bastante peculiar em relação à sua estrutura urbana, pois ao abranger o centro da cidade, e também pela sua reduzida área, permite-se uma maior mobilidade ao usuário, que pode acessar os serviços com mais frequência. Isso associado ao alto grau de vivência dos técnicos com a comunidade, como aponta a média de anos de residência. A relação servidor/usuário se realiza além das unidades de atendimento. Elas se expandem para outros momentos, como festividades, atividades comunitárias, o que, como vimos nas análises de interação, será fundamental para a aproximação com os seus clientes.

A segunda região político administrativa RPA 2 apresenta a seguinte configuração de características e perfil de afiliação. Com segunda maior média de idade 32 anos essa RPA tem uma equipe técnica formada, exclusivamente, por mulheres, que se declararam 50% pardas e 50% brancas. Assim como a região anterior, seus técnicos residem, em média, há 15 anos naquela área e fazem parte do atendimento ao usuário há 5 anos. A maioria da equipe possui nível superior, 75%, e os outros 25% possuem algum tipo de curso profissionalizante. Predominantemente de religião evangélica, que abrange metade da equipe, a região registra casos em todas as categorias propostas. As religiões de matizes africanas são as que aparecem em segundo lugar, adotada por 25% da equipe, 12% são católicas ou não têm religião. Já com relação às questões do associativismo, a grande maioria não participa de qualquer atividade; 70% afirmou não ter nenhuma afiliação desse caráter; os 25% restantes se concentraram nas atividades de associações ligadas à igreja.

Os dados de nossa pesquisa a respeito do perfil de afiliação e das características pessoais dos técnicos e agentes sociais do Bolsa Família na RPA 3 apresentaram os seguintes resultados. Com uma média de idade de 35 anos, a equipe técnica dessa RPA é paritária com relação à sua composição de gênero, sendo quatro profissionais do sexo masculino e quatro do sexo feminino. Já em relação à composição racial é que apresentou maior variação, com destaque para a única representação indígena na equipe, sendo os restantes, três pardos, três brancos e um negro. Os membros da equipe moram no entorno do local de trabalho, em média há 25 anos, sendo a segunda maior média de residência entre todas as regiões. Também é a segunda região político administrativa em tempo de permanência de atuação dos

seus técnicos na mesma área, totalizando 8 anos de trabalho. Metade da equipe é formada por profissionais de curso superior, 25% têm algum tipo de formação profissionalizante, 12,5% completou o ensino médio e os outros 12,5% concluíram, apenas, o ensino fundamental. A composição religiosa dessa região é caracterizada por uma grande quantidade de pessoas que se declararam sem religião, somando 50% dos casos. Já os que adotam a religião católica são 25%, restando 12,5% para as duas outras categorias, religiões de matriz africana e protestantes. Nessa RPA, apenas 12,7% afirmou não participar de atividades de associações, enquanto 50% estão ligadas à associação de moradores. Ainda existe uma forte participação desses agentes e técnicos em conselhos de controle social, totalizando 25%. Por último está a participação em associações religiosas, 12,5%.

Entre todos os casos estudados em nossa pesquisa, a região político administrativa que tem maior peculiaridade é a RPA 4. Composta pela mais jovem das equipes, com média de idade de 25 anos, é também o único caso onde há predominância do gênero masculino, sendo composta por cinco homens e quatro mulheres. Metade se declarou de cor parda e a outra metade de cor branca. Apenas um dos seus membros reside dentro da área de cobertura da unidade. Portanto, não foi possível calcular uma média de tempo de residência. Já em relação ao tempo de atuação, essa equipe apresenta a menor média, estando a menos de dois anos na região, 1,8 anos, apenas, de contato com a comunidade. Ela também é a equipe com o maior nível de formação, sendo todos os seus membros graduados em nível superior. Quanto à religião há um equilíbrio total, sendo 50% católica e 50% protestante.

O perfil de afiliação dos membros da equipe da regional 4 também é bastante peculiar, pois quase a totalidade dos entrevistados afirmou não possuir qualquer tipo de vínculo associativista num total de 87,5% dos casos. Apenas 12,5% participam das atividades comunitárias de sua religião.

Nossa próxima região analisada é a RPA 5. Nela encontramos a seguinte realidade. Uma média de idade de 28 anos com uma representação de gênero levemente acentuada às mulheres, que são cinco dos oito membros da equipe. Foi também a região com maior concentração de pessoas que se declararam pretas 3 sendo as outras três pardas e duas brancas. A média de residência dessa equipe na

região é de 18 anos, o terceiro maior tempo de residência entre as todas as equipes. Seu tempo de atuação, porém é menor que o das outras regiões ,totalizando, apenas, quatro anos em média de atuação nesta região. De modo semelhante as regiões anteriores, temos em relação a escolaridade a maioria composta por profissionais de nível superior, totalizando 75% da equipe. Os outros 25% por cento se dividem em fundamental completo e ensino médio. Na categoria que mede o perfil de afiliação voltada ao associativismo, metade da equipe não pratica qualquer ação com esse teor, a outra metade esta dividida em 25% ativistas ligados á igreja 12,5% em associações de moradores e 12,5% em representações de conselhos de controle social.

Por fim, apresentamos as informações do perfil e pessoais dos burocratas da região 6. Nesse conjunto de técnicos e agentes, a idade média foi a maior registrada, 39 anos, sendo uma equipe madura em relação ás anteriores. Igualmente á RPA3, a equipe é dividida no tocante o gênero, quatro mulheres e quatro homens. A sua composição racial é de quatro pardos,dois Brancos e dois pretos. É também a mais experiente em relação á sua regional tendo em média 10 anos de atuação no atendimento à comunidade. O que é reforçado ainda mais pelo fato de a média de residência ser de 26 anos também, a maior entres as RPAs. Metade dos profissionais têm formação superior e 25% possui algum curso profissionalizante e há, ainda, 12,5% da equipe com formação média. A religião católica é predominante nessa região; 75% dos respondentes praticam essa religião, enquanto 25% praticam religiões afro-brasileiras. Um ponto forte dessa região diz respeito ao associativismo;37,5 são ligados a associações de moradores; 25% a atividades comunitárias ligadas a religião; 12,5% fazem parte de alguma associação profissional e 12,% não atuam em nenhuma associação.

6.5 CARACTERÍSTICAS DOS BUROCRATAS DO NÍVEL DA RUA EM RELAÇÃO AO ESTILO PREDOMINANTE DE INTERAÇÃO

A partir dos dados levantados em nossa pesquisa com o objetivo de compreender como as características pessoais dos burocratas influenciam na preferência de um estilo, realizamos o cruzamento das duas informações. Para facilitar a compreensão e a apresentação dos resultados, consideramos, apenas, o estilo

predominante⁸ de cada burocrata estudado.

Como explicado anteriormente, um mesmo burocrata pode se valer de mais de um estilo de interação, variando de acordo com questões como local onde ocorre o atendimento, idade do usuário, tipo de procedimento, entre outros. Para nossa análise, consideramos como predominante o estilo de maior ocorrência verificado durante nossas observações. Levamos também em conta qual era a postura do agente no início do atendimento, quando o beneficiário ainda estava apresentando suas necessidades. Desse modo foi possível ver claramente que cada agente busca interagir com o usuário a partir de uma posição de segurança, na busca de obter seus objetivos.

O quadro abaixo relaciona quatro características pessoais de cada burocrata em relação ao estilo. Podemos assim ter uma visualização dos padrões que os perfis têm na adoção dos estilos por estes adotados.

Quadro 9 - Características dos Burocratas do Nível da Rua em relação ao Estilo de interação predominante

	Estilo Predominante	Nível da Função	Idade	Tempo de atuação	Tempo de residência na região	Raça
Mediadores	Tradução	Médio	45 anos	12 anos	10 anos	Parda
			44 anos	13 anos	33 anos	Branca
			36 anos	8 anos	21 anos	Parda
			22 anos	2 anos	26 anos	Branca
			27 anos	2 anos	14 anos	Parda
			25 anos	2 anos	10 anos	Preta
			22 anos	1 ano	Não reside	Parda
			21 anos	2 anos	19 anos	Branca
			32 anos	3 anos	27 anos	Preta
		Superior	21 anos	3 anos	9 anos	Parda
			30 anos	8 anos	27 anos	Branca
			31 anos	7 anos	18 anos	Parda
			48 anos	13 anos	18 anos	Parda
			45 anos	13 anos	29 anos	Parda
	Triangulação	Médio	27 anos	2 anos	Não reside	Parda
			37 anos	7 anos	19 anos	Parda
			21 anos	1 ano	1 ano	Parda
		Superior	43 anos	7 anos	11 anos	Parda
			32 anos	8 anos	Não reside	Branca
			42 anos	13 anos	29 anos	Indígena
			35 anos	4 anos	4 anos	Branca
Lineares	Referências religiosas	Médio	29 anos	3 anos	Não reside	Preta
		Superior	30 anos	3 anos	9 anos	Parda

⁸ Como cada burocrata pode adotar mais de um estilo de interação, inclusive, em um mesmo atendimento, o estilo predominante foi definido como o mais recorrente em suas intervenções. Levamos também em conta o estilo com que o burocrata costumava iniciar suas abordagens, o que reforçou a existência de uma preferência por um estilo específico em cada caso observado.

	Referencias da vizinhança	Médio	38 anos	10 anos	30 anos	Branca
			39 anos	5 anos	37 anos	Branca
		Superior	38 anos	6 anos	45 anos	Branca
			45 anos	13 anos	45 anos	Parda
			40 anos	9 anos	30 anos	Preta
	Referencias pessoais	Médio	31 anos	3 anos	20 anos	Preta
	Referencias ao histórico	Superior	30 anos	6 anos	21 anos	Branca
	Referencia historia a social	Médio	42 anos	9 anos	37 anos	Parda
		Superior	35anos	12 anos	18 anos	Branca
			44 anos	8 anos	32 anos	Branca
	Uso da linguagem local	Médio	40 anos	13 anos	20 anos	Parda
		Superior	35 anos	9 anos	33 anos	Branca
			39 anos	12 anos	19 anos	Preta
	Valorização	Médio	26 anos	1 ano	Não reside	Branca
	Solicito	Superior	28 anos	4 anos	18 anos	Parda
	Igualdade	Superior	30 anos	11 anos	26 anos	Branca
Hierárquicos	Relações Assimétricas	Médio	22 anos	1 ano	Não reside	Branca
		Superior	21anos	4 anos	1 ano	Parda
			39 anos	9 anos	13 anos	Preta
	Relações de Autoridade	Médio	27 anos	6 anos	4 anos	Parda
			24 anos	2 anos	Não reside	Parda
			25 anos	2 anos	Não reside	Parda
		Superior	30 anos	3 anos	19 anos	Branca
	Ameaça	Médio	21 anos	1 ano	Não reside	Branca
		Superior	44 anos	4 anos	32 anos	Parda

6.5.1 Características dos burocratas do nível da rua com predominância de estilos Mediadores

Os estilos mediadores caracterizam interações onde o burocrata se apresenta como um meio para garantir o acesso do beneficiário aos seus objetivos. Nesses casos, os agentes públicos assumem uma atitude isonômica, evitando se posicionarem em relação ao resultado do atendimento. Esse foi o estilo predominante da maioria dos nossos entrevistados, sendo adotado por 21 dos agentes do Programa, que tinham uma média de 32 anos de idade e 6,3 anos de atuação na função e um tempo médio de residência na área de atuação, de 18 anos. Entre os mediadores, a tradução foi o estilo mais adotado. Essa abordagem foi predominante para 14 agentes contra 7, que assumiram a triangulação com principal forma de interagir com o usuário. Já em relação ao nível de escolaridade exigido para a função, entre os tradutores nove são agentes sociais de nível médio e cinco técnicos sociais de nível superior. E entre os adeptos da triangulação três são agentes sociais e quatro técnicos sociais. No tocante ao pertencimento racial, a maioria se declarou parda em 14 casos. Os restantes apresentaram a seguinte distribuição: brancos, seis; pretos dois; e um

indígena.

6.5.2 Características dos burocratas do nível da rua com predominância de estilos Lineares

A postura adotada pelos agentes de ponta, quando utilizam estilos lineares, é a de igualdade em relação ao usuário. Nesse caso; o burocrata busca uma aproximação que lhe permita diminuir possíveis resistências dos beneficiários em relação às demandas impostas pelas normas e regras da política. São comuns em casos em que o usuário precisa cumprir um determinado rito para a renovação ou a continuidade do benefício. Em nossa pesquisa encontramos essa abordagem em 18 casos, destes, seis eram agentes sociais de nível médio e doze técnicos sociais de nível superior. A distribuição em relação às modalidades de interações lineares foi a seguinte. Entre os que priorizaram as **referencias religiosas**, a média de idade foi de 29,5 anos tempo de atuação médio 3 anos e tempo de moradia 4,5 anos. Entre os que utilizaram as **referencias da vizinhança**, a média de idade foi de 40 anos o tempo de atuação médio foi de 8,6 anos e o tempo de moradia de 37 anos. Entre os que priorizaram as **Referencias pessoais**, a média de idade foi de 29,5 anos, o tempo de atuação médio de 3 anos e o tempo de moradia de 4,5 anos. **Referencias ao histórico do usuário e Referencia historia a social do usuário**, apresentaram, apenas, um agente, já os que predominantemente utilizam o **Uso da linguagem local** como estilo de interação, apresentaram uma média de idade de 38;anos o tempo de atuação médio foi de 11,3 anos e o tempo de moradia de 24 anos. Os agentes que se utilizaram dos recursos da **Valorização, Solicito** e da **Igualdade** também foram apenas um, para cada estilo.

6.5.3 Características dos burocratas do nível da rua com predominância de estilos hierárquicos

De modo oposto aos estilos anteriores, a postura característica de estilos hierárquicos é a superioridade dos burocratas em relação aos seus usuários. Nesses casos os agentes buscam impor sua dinâmica no momento da interação, evitando que o usuário questione sua autoridade. Esse tipo de estilo foi o de menor predominância entre os burocratas do nível da rua do Programa, com 5 técnicos de nível superior e 4 agentes sociais de nível médio, totalizando 9 casos. As características pessoais dos que adotaram predominantemente essa estratégia por tipo de estilo, foram: **relações**

assimétricas: média de idade de 27 anos, o tempo de atuação médio foi de 3 anos e o tempo de moradia de 4,6 anos **Relações de Autoridade:** média de idade de 26,5 anos, o tempo de atuação médio foi de 2,35 anos e o tempo de moradia de 3,75 anos **Ameaça** média de idade de 32,5 anos, o tempo de atuação médio foi de 2,5 anos e o tempo de moradia de 16 anos

6.6 PERFIL DE AFILIAÇÃO DOS BUROCRATAS DO NÍVEL DA RUA EM RELAÇÃO AO ESTILO PREDOMINANTE DE INTERAÇÃO

Continuando as investigações a respeito dos fatores determinantes das preferências dos burocratas do nível da rua na escolha dos seus estilos predominantes de interação, promovemos o cruzamento destes com os perfis de afiliação de cada caso analisado. Desse modo, buscamos observar como a questão religiosa e associativista se distribuiu em nosso universo em relação à forma de abordagem utilizada no momento da execução das suas atividades em contato direto com o usuário. A seguir detalhamos esta realidade;

Quadro 10 - Perfil de afiliação religiosa dos Burocratas do Nível da Rua em relação ao Estilo de interação predominante

Grupo de	Estilo dominante	Católica	Evangélic	Religiões	Sem
Mediadores	Tradução	4 Agentes 2 Técnicos	2 Agentes 2 Técnicos	3 Agentes 1 Técnico	
	Triangulação	Agente Técnicos	2 Agentes 1 Técnico		1 Técnico
Lineares	Referências religiosas	1 Técnico	1 Agente		
	Referências da vizinhança	Agente Técnico	1 Agente 1 Técnico		
	Referências pessoais			1 Agente	
	Referências ao histórico			1 Técnico	
	Referência história a social	1 Agente 1 Técnico			1 Técnico
	Uso da linguagem local		1 Técnico		1 Agente 1 Técnico
	Valorização		1 Agente		
	Solicito			1 Técnico	
	Igualdade	1 Técnico			
Hierárquico	Relações Assimétricas	1 Técnico	1 Agente	1 Técnico	
	Relações de Autoridade	1 Agente	2 Agentes		1 Técnico
	Ameaça	1 Agente	1 Técnico		

Fonte: Pesquisa de Campo

O quadro acima relaciona o pertencimento religioso aos estilos predominantes de interação. Para melhor definir os burocratas, distinguimos suas funções dentro da categoria a que se afiliou. Proporcionalmente, nosso universo

registrou 39, 6% de atuantes na religião católica, 33,3% evangélicos, 16,7% religiões africanas e 10,4 sem religião.

6.6.1 Afiliação religiosa dos burocratas do nível da rua com relação à predominância de estilos Mediadores

No tocante ao estilo **tradução**, desagregado por função, a afiliação religiosa se apresentou nas seguintes proporções 6 burocratas são da religião católica, sendo 4 agentes sociais de nível médio e 2 técnicos sociais de nível superior, o que representa 1,4% dos entrevistados. Os evangélicos e adeptos de religiões de matriz africanas que se utilizam do recurso da mediação, representam 19,92 do total e suas funções, são respectivamente, 2 agentes e 2 técnicos e 3 agentes e 2 técnicos.

Já os atores em que predominam estilos de **triangulação**, apresentam o seguinte perfil religioso: católicos, 1 agente social e 2 técnicos, proporção 1,44% e Evangélicos 1,44%.

6.6.2 Afiliação religiosa dos burocratas do nível da rua com relação à predominância de estilos Lineares

O segundo grande grupo de estilos os lineares, formado por 9 estilos, apresentou a seguinte composição religiosa, Burocratas adeptos das **referências religiosas** foram: 1 técnico social de religião católica e 1 agente social de religião evangélica o que representa 0,48% dos casos. Já os que preferem as abordagens baseadas nas **referências da vizinhança** foram 1 agente social e 2 técnicos sociais católicos, 1,44% e 1 agente social e 1 técnico social protestantes, representando 0,96% do total, **Referência ao História Social**: 1 técnico social e um agente social católicos e um técnico sem religião, respectivamente, 0,96% e 0,48%, outro estilo que foi adotado em três casos, foi o **uso da linguagem local**, sendo 1 técnico social de religião evangélica 0,48% e 1 agente social e 1 técnico social sem religião definida, proporcionalmente, 0,96%. Os outros estilos apresentaram 1 caso cada, representando 0,48% do universo. Foram: **Referências pessoais**, um agente social adepto de religião de matriz africana. **Referência ao histórico do usuário**, um técnico social praticante de religião afro-brasileira. **Valorização**, um agente social evangélico. **Solícito**, um técnico social praticante de religião africana. E **igualdade**, um técnico

social de religião católica.

6.6.3 Afiliação religiosa dos burocratas do nível da rua com relação à predominância de estilos Hierárquicos

Os estilos hierárquicos dos burocratas no tocante a composição religiosa apresentaram-se, predominantemente de autoridade. Essa forma de interagir foi escolhida por 1 agente católico, 2 agentes de religião evangélica e 1 técnico sem religião. Já as relações assimétricas, 1 técnico católico, 1 técnico de religião africana e 1 agente evangélico e a ameaça foi o estilo de 1 agente católico e 1 técnico de religião evangélica.

Com essas informações concluímos o quadro das afiliações religiosas dos burocratas. Seguiremos na caracterização desses atores analisando, agora, o perfil de associativismo.

Quadro 11 - Perfil de afiliação associativista dos Burocratas do Nível da Rua em relação ao Estilo de interação predominante

Estilo	Estilo dominante	Associação profissional	Associações de Moradores	Conselho de assistência social	Associação religiosa	Nenhuma
Mediadores	Tradução	1 Técnico	3 Agentes	1 Agentes 1 Técnicos	1 Agente 1 Técnicos	4 Agentes 2 Técnicos
	Triangulação	1 Técnico			1 Agente 1 Técnico	2 Agente 2 Técnico
Lineares	Referências religiosas				1 Agente	1 Técnico
	Referências da vizinhança		2 Agentes			3 Técnicos
	Referências pessoais					1 Agente
	Referências ao histórico					1 Agente
	Referência histórica social		1 Técnico			1 Agente 1 Técnicos
	Uso da linguagem local		1 Agente 1 Técnico	1 Técnico		
	Valorização	1 Agente				
	Solícito					1 Técnico
	Igualdade					1 Técnico
Hierárquicos	Relações Assimétricas			1 Técnico		1 agente 1 Técnico

	Relações de Autoridade				1 Agente	2 Agentes 1 Técnico
	Ameaça		1 Agente			1 Técnico

Fonte: pesquisa de campo

6.6.4 Afiliação associativista dos burocratas do nível da rua com relação à predominância de estilos Mediadores

O primeiro estilo mediador, a **tradução**, quando observado, a afiliação associativista apresentou os seguintes números 6 burocratas declararam não participar de nenhuma associação. Desses 4 agentes sociais e 2 técnicos, a associação de moradores ficou em segundo, com 3 agentes sociais, o conselho municipal de assistência social e as associações religiosas, foram citados como atividade por 1 agente e 1 técnico social e a associação profissional teve, apenas, 1 técnico social. Para os que em sua atuação predominam estilos de **triangulação** as atividades foram associação religiosa com a representação de 1 técnico e 1 agente, associação profissional com 1 técnico e sem atividades associativista, se declararam 2 agentes e 2 técnicos.

6.6.5 Afiliação associativista dos burocratas do nível da rua com relação a predominância de estilos Lineares

Para os burocratas que buscam horizontalizar as suas relações adotando estilos lineares, obtivemos os seguintes resultados em cada estilo: **referências religiosas** foram 1 técnico social que participa de associação religiosa e 1 agente social sem atividade na área; as **referências da vizinhança** foi a opção de 3 técnicos sociais que não têm afiliações e de 2 agentes sociais atuantes no conselho de moradores; **Referência ao Histórico Social** como estratégia de interação, 1 técnico social e 1 agente social não tinham atividade direcionada ao associativismo e um técnico social participa do conselho de moradores; **uso da linguagem local** foi a opção de 1 agente social e 1 técnico social dos atuantes em conselho de moradores, 1 técnico social atuante no conselho de assistência social. Entre os outros estilos com menor representatividade tivemos 1 agente social adepto das **Referência pessoais** sem atividades relacionadas ao associativismo. O mesmo se observou para as **Referência ao histórico do usuário**. A **Valorização**, apresentou um agente social membro de associação profissional. E os estilos, **Solícito** e **igualdade**, ambos

representados por técnicos sociais sem atividades associativistas.

6.6.6 Afiliação religiosa dos burocratas do nível da rua com relação à predominância de estilos Hierárquicos

Por fim, os estilos hierárquicos dos burocratas no tocante à composição religiosa apresentaram-se, predominantemente, de **autoridade**. Essa forma de interagir foi escolhida por 1 agente associação religiosa 2 agentes de e 1 técnico sem atividade associativista. Já as **relações assimétricas** 1 técnico conselho de assistência 1 técnico e 1 agente sem atividades. A **ameaça** foi o estilo de 1 agente associação de moradores e 1 sem associação.

A análise dos estilos lança luz, também, sobre o tema da mediação, pois como dito anteriormente, a mediação consiste em pôr em contato grupos parcialmente desconectados, através de praticas comunicativas. Nesse momento, o burocrata de nível da rua serve de ponte entre o demandante dos bens públicos e o ofertante, no caso, o Estado. Essa conciliação provisória é orientada pelos estilos de interação, que são opcionais aos agentes implementadores.

Sendo assim, é possível concluir que, apesar de o Estado ser capaz de controlar a atuação dos burocratas no tocante às suas praticas, mediante a normatização de suas funções, ele não consegue determinar com eficiência a forma como estes interagem no processo de mediação com os usuários, pois essa construção se dá numa relação direta entre o burocrata e o usuário, gerando uma diversidade de abordagens e resultados.

A constatação da existência de diferenças no processo de implementação do Programa no Recife, considerando os estilos de interação nas regiões político administrativa, traz à tona a questão de quais fatores estão relacionados a essa diferença? Vimos que os contextos organizacionais podem ter reflexos nas práticas mas não determinam os estilos mais relacionados a escolhas pessoais e ao perfil de afiliação. Portanto, procedemos à análise dos elementos apresentados anteriormente agregados em clusters, com o objetivo de criar um quadro contextual da atuação dos burocratas do nível da rua. Organizamos os casos em grupos de incidência.

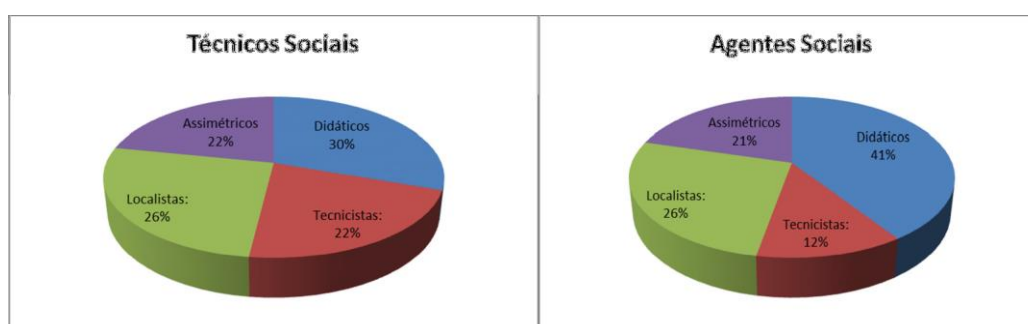
Quadro 12- Clusters de estilos de interação

Clusters de estilos	Didáticos: Tradução, Linguagem Local.	Técnicistas: Triangulação, Referências histórico usuário.	Localistas: preferências a historia social, pessoal, vizinhança e religiosa, valorização, igualdade.	Assimétricos: estilos de Ameaça E autoridade; solicito.
---------------------	---	--	--	--

Ao reunirmos os estilos dentro dos grupos de incidência pudemos então identificar a distribuição dos implementadores em cada forma de abordagem no contato direto com o usuário, em relação ao seu perfil de afiliação e ao tipo de vínculo.

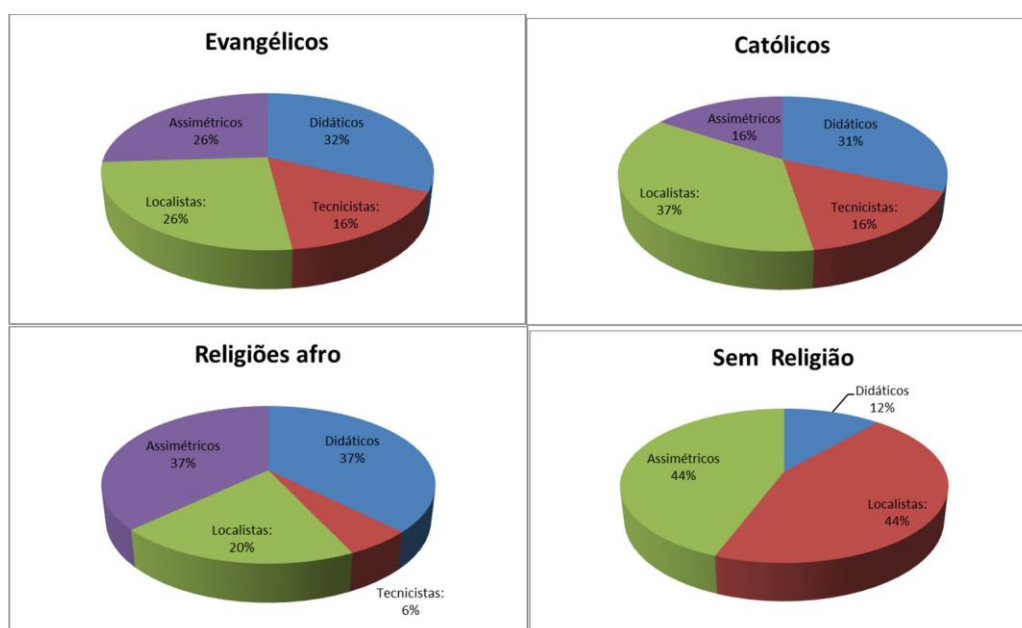
Os gráficos abaixo apresentam a proporção de grupos de estilo para cada tipo de afiliação religiosa, associativa e função desempenhada.

Gráficos 1, 2 grupos de estilos por função



Primeiramente, abordaremos as proporções dos grupos de estilos nas funções exercidas e sua influencia na escolha dos estilos dos burocratas. Entre os agentes sociais com funções de nível médio, 41% optam pelo didatismo. Em segundo vem os localistas com 26%, seguidos de assimétricos e tecnicistas, respectivamente 21% e 12%. A composição dos técnicos de nível superior se apresenta mais equilibrada no tocante aos clusters de interação. Os didáticos são a maioria, com 30% seguidos dos localistas com 26%, tendo tecnicistas e assimétricos 22% cada.

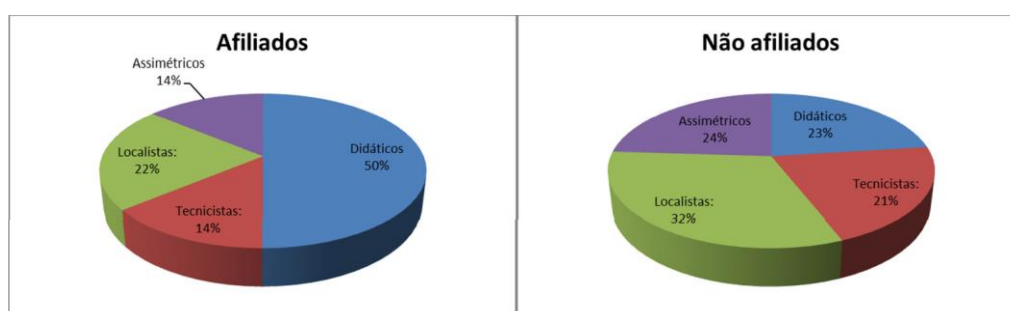
Gráficos 3,4,5 e 6 grupos de estilos por religião



Fonte: Pesquisa de campo

Podemos observar que o pertencimento religioso influencia, significativamente, na escolha dos estilos de interação pelos burocratas de nível da rua. O **didatismo** é adotado pela maioria dos adeptos de religiões de matriz africana, 37%, e dos evangélicos, 32%, contra 31% dos católicos. E esse cluster é composto por apenas 12% dos que se declararam sem religião. Outro grupo de análise que demonstrou uma tendência à concentração decorrente de fatores relacionados à religião foi o **Localista**, esse cluster é a opção da maioria dos sem religião 44%. A proporção dos católicos também é significativa, 36% destes estão nesse perfil; 26% dos evangélicos e 20% dos de religião africana. Os **Assimétricos** representam a outra parcela majoritária dos sem religião, de forma análoga ao grupo anterior; 44% se autodeclararam desse modo. Outro grupo com um peso grande de assimétricos são o de religiões de matriz africana. 37% estão nesse grupo, que corresponde a 16% dos católicos e 11% dos evangélicos. Por fim, complementando as filiações religiosas estão os **Tecnicistas**, que totalizam 16% dos Católicos e Evangélicos e 6% dos adeptos de religiões de matriz africana. Não há representação desse grupo entre os que se declaram sem religião.

Gráficos 7 e 8 Grupos de estilos e afiliações associativista



A participação em associações se mostrou um elemento fundamental na orientação dos estilos dos burocratas implementadores do PBF em Recife. A categoria dos **didáticos** comporta 50% dos afiliados a algum tipo de associação, contra 23% dos que não participam de atividades associativista. Em contrapartida 32% dos não afiliados são **localistas** e 22% dos que atuam em algum tipo de agremiação, associativistas. O restante dos associados se divide em 14% **Técnicistas e Assimétricos**, Em relação aos sem afiliação, 21% e 24% são, respectivamente **Técnicistas e Assimétricos**.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer de nossa investigação buscamos analisar de que forma se dá a atuação dos burocratas implementadores de nível da rua do Programa Bolsa Família, no Recife, durante o processo de implementação dessa política, considerando os fatores que influenciam nas suas atividades.

Nossa perspectiva para a compreensão das políticas públicas apresenta o processo de implementação como uma relação dinâmica que envolve usuários e representantes públicos. Estes últimos têm a agência que os permite transformar a concepção da política no momento de seu desenho institucional. Essa transformação se dá por alguns caminhos, a saber: valores, crenças, ideias, relações sociais, entre outros. Buscamos detalhar o processo de implementação para compreender como se processam tais transformações.

O *locus* de nossa pesquisa estava na atuação dos agentes e técnicos sociais responsáveis pelo cadastramento, orientação, atendimento e acompanhamento dos beneficiários do Bolsa Família. Esses agentes públicos têm em sua grande maioria laços comunitários com seu local de trabalho, o que lhes confere uma dupla vinculação: com o Estado e com a comunidade.

Iniciamos a investigação com o levantamento das normas e dos objetivos do programa e, a partir de uma observação direta das práticas diárias desses agentes, procuramos estabelecer como se dá a atuação deles para além das destas normas, diante dessa observação pudemos estabelecer os estilos de interação praticados pelos atores no contato direto com os beneficiários, isso nos permitiu enxergar por dentro o processo de implementação da política, visto que, como afirma Lipski (1980), este se materializa no momento do contato direto entre o burocrata do nível da rua e o seu cliente. Realizamos a classificação desses estilos e calculamos as proporções de incidência em cada centro de referência onde ocorre atendimento aos usuários estudados na pesquisa. Observamos um alto índice de variabilidade de estilos praticados nas unidades, demonstrando como o burocrata do nível da rua exerce de forma relevante sua discricionariedade no momento do contato direto com o usuário.

Na sequência do trabalho abordamos os elementos orientadores dessas

escolhas de estilos de interação e como se dá essa influência no tocante a discricionariedade.

Inicialmente, detalhamos como se apresentam a organização e o fluxo do trabalho de atendimento ao usuário. Pudemos observar que, via de regra, as unidades têm um mesmo *layout* de atendimento e a mesma configuração de recursos humanos e serviços. Isso ocorre em função das determinações das normas de gestão dos programas federais, que condicionam o repasse de recursos financeiros à existência dos serviços no município. No entanto, essa padronização não leva em conta as diferenças dos territórios a que as unidades servem de referência. Para demonstrar o efeito dessas diferenças na implementação da política, detalhamos a composição sociodemográfica de cada região político administrativa da cidade. Estas regiões são a base física de nossa análise. E como consequência dessa diversidade de realidades, identificamos características diferentes que, em parte, podem ser explicadas pela ambiguidade da legislação que, de modo geral, é vaga em relação aos protocolos de atendimento, e, por outra parte pela realidade de escassez de recursos humanos e financeiros para atender a um grande público.

Pudemos observar que cada centro de referência responde a demandas específicas dos seus territórios, criando um contexto próprio, favoráveis ou não ao exercício da discricionariedade, onde se constrói a atuação dos burocratas do nível da rua do PBF.

Outro fator levado em conta na análise foi o perfil de afiliação dos técnicos, a partir das características pessoais, como sexo, escolaridade, idade, religião etc, de cada agente. Estabelecemos, a partir daí, um quadro que nos permitiu perceber que cada região privilegia um tipo de perfil e que esse determina a forma de atuação desses agentes.

Notamos que, ao mesmo tempo, que um agente ou técnico social busca elaborar relações a partir das premissas estabelecidas pelo programa, essas relações impactam diretamente a sua forma de implementar o Programa.

Na busca de aprofundar nossa análise realizamos o cruzamento dos fatores organizacionais e relacionais. Como resultado encontramos questões relevantes. Primeiro, os fatores organizacionais que apesar de impactarem as práticas de atuação

dos burocratas estão fortemente condicionados ao ambiente onde estas se realizam. Em outras palavras, a realidade local conforma as características organizacionais ulteriormente, remodelando-as para funcionarem de acordo com a dinâmica da região em que se localizam.

Sendo assim, a organização e a implementação dos serviços se darão em função das condições de trabalho daquela área e do tipo de público mais frequente no atendimento. Nossa pesquisa demonstrou que, em situações onde as condições permitem uma atuação mais centralizada na figura do burocrata, há menor variabilidade das práticas. Já em situações opostas, aumenta o exercício da discricionariedade.

Em relação aos estilos, podemos perceber que não há influência dos fatores organizacionais. Eles são adotados como estratégias de comunicação dos burocratas, que se orientam pelos perfis de afiliação. Nas regiões onde prevalecem agentes com relações comunitárias mais fortes e com redes mais densas, também prevalecem as estratégias de atuação localista, voltadas à tradução e ao uso de referências, buscando criar um vínculo de proximidade com os usuários.

Portanto, as características pessoais têm grande influência na atuação dos agentes, bem como os fatores organizacionais. No entanto, todos estão mediados por fatores relacionais, seja através dos vínculos comunitários, seja por meio das redes de atuação.

A partir do exposto, passamos agora para às análises mais gerais de nosso objeto para responder à questão principal de nossa pesquisa sobre o efeito das diferenças de práticas e estilos na implementação do Programa.

Não é possível definir o impacto dessas práticas nos resultados do programa, pois eles são influenciados por uma miríade de fatores, sobre os quais, nossa pesquisa não tinha por finalidade explorar. No entanto, podemos apresentar as consequências dos estilos e práticas dos burocratas do nível da rua a partir da nossa investigação.

As consequências da ação dos implementadores podem ser organizadas em grupos. Um grupo relativo à ação dos burocratas no tocante à acessibilidade e a mediação dos usuários. Um grupo de consequências sobre o programa e como ele se

organiza. E um grupo sobre reflexões na análise de políticas públicas.

O papel dos burocratas como mediadores entre o estado e a população já foi abordado nas sessões anteriores, sempre reforçando que essa mediação ocorre através mecanismos articulados de comunicação que definimos como estilo de interação. Estes, por sua vez, não são iguais para todos os implementadores, variando de acordo com sua filiação e com suas relações sociais e afetando, diretamente suas ações.

Porém só poderá existir uma mediação se as duas partes envolvidas compartilharem de um estoque mínimo de conhecimento específico que lhes permita perceber e atuar nesse sentido. Para captar a percepção dos usuários do papel de mediação desempenhado pelos agentes sociais, realizamos entrevistas semiestruturadas com 30 usuários selecionados após o atendimento abordando questões relativas ao papel dos agentes sócias quanto ao acesso aos serviços e a aspectos relacionais.

Essa abordagem não pretendeu produzir qualquer generalização ou aferir resultados do programa, apenas caracterizar a visão do usuário em relação ao trabalho do burocrata e de sua posição de representante do Estado.

Inicialmente os usuários afirmaram que costumam recorrer aos serviços dos técnicos, sempre que necessitam, de qualquer orientação sobre o benefício, e que são regularmente atendidos, às vezes, mediante a um agendamento, dependendo do tipo de caso. Dentre os serviços realizados pelos técnicos os mais citados foram: orientação sobre sanções, atualização cadastral, desmembramento, desbloqueio, reuniões sociofamiliares, oficinas sociais e recursos. Além disso. Foram citados também, encaminhamentos, emissão de certificados, transferências e inclusão em programas complementares. Isso corrobora a afirmação de LIPSKI,(1980) de que os usuários vêm no burocrata a representação do Estado, através do acesso aos bens e serviços públicos.

Para compreender melhor essa sobreposição entre agente e Estado, questionamos quais os “problemas” os agentes eram capazes de solucionar. Os entrevistados apontaram os seguintes pedidos: desbloquear cartão, encontrar vagas nas escolas, encaminhar para conselho tutelar, encaminhamento para agente de

saúde. Ainda foram ressaltadas questões menos relacionadas ao programa como, informação sobre emprego e cursos, auxílio funeral e alimentação (cestas básicas). Isso nos mostra que os serviços públicos mediados pelos burocratas do nível da rua superam as suas obrigações profissionais. Ele se tornam exatamente como proposto por (LIPSKI 1980) na representação do Estado no nível da rua.

Outro elemento importante está relacionado com a inclusão comunitária dos implementadores do programa. Quando indagados sobre como teve conhecimento do serviço do agente, os beneficiários apontaram outros atores do território em sua maioria participantes das redes de serviços. Isso reafirma nossa visão de que a inserção social dos burocratas amplia sua área de atuação e lhe transfere a credibilidade necessária para realizar suas atividades.

Com relação a percepção da importância do trabalho, os entrevistados afirmaram ser muito importante, porque eles diminuem o tempo de solução dos problemas, que antes eram realizados de forma centralizada. Também ressaltaram o papel de tradutor do agente social, dirimindo dúvidas e dando agilidade. E em relação, também, à disponibilidade, pois se encontram todos os dias nos centros de atendimento.

Outro fator para entender as consequências dos estilos de implementação das políticas é o processo de construção da mediação. Ao analisar o processo de interação dos agentes sociais, percebemos que estes são vinculados a duas ordens de práticas: as comunitárias e as institucionais. E que elas escolhem estilos de interação através dos quais seja possível acionar os seus saberes e hábitos locais, mantendo as obrigações normativas, facilitando o acesso ao seu público alvo, garantindo assim os meios para melhor realizarem suas atividades sem se desviarem de suas funções.

Encontramos uma grande variação de estilos. Em última estância cada agente cria o seu estilo, mediante as questões organizacionais dentro de contextos locais, propiciando uma variedade de processos de implementação nos quais se legitimam suas práticas e se estabelece um elo entre usuários e o Estado, propiciando a troca de saberes e conhecimentos.

Tal fato pode ser visto, por exemplo, quando os Agentes desempenham

uma função de tradução ou uma função didática, tornando os conhecimentos mais acessíveis para a comunidade e para os profissionais de saúde. O que reforça a ideia de que eles se tornam mediadores no sentido mais comunicacional (MISCHE, 2007).

Pensando ainda na função de mediação, na medida em que a prática destes agentes impacta diretamente a vida dos usuários, eles passam a ter capacidade de tomar decisões redistributivas e alocativas, ao determinarem a elegibilidade dos beneficiários dos serviços. Ou seja: tomam decisões que afetam diretamente as chances e oportunidades de vida dos indivíduos, o que tem consequências na forma como são recebidos pelos cidadãos e nas expectativas que as pessoas criam sobre seus trabalhos (LIPSKY, 1981).

Os agentes sociais, de um lado, possuem ambas as linguagens que possibilitam um diálogo e, de outro, conhecem o cotidiano das pessoas, possibilitando inserir as práticas da assistência nestes contextos. Desse modo, nessa mediação, eles conectam o mundo do Estado ao mundo da comunidade.

As atribuições dadas aos agentes pelo poder público possibilitam uma mediação em duas direções: ao mesmo tempo em que transmitem informações e cuidam do amparo à população carente a partir do sistema único de assistência social, conseguem trazer para a política pública alguns elementos do cotidiano e da vida das pessoas, permitindo que as políticas sejam estabelecidas de acordo com as necessidades, demandas e vivências locais.

A partir destas conexões, eles realizam um papel de mediação, em que funcionam como elo ou ponte (como inclusive é afirmado por diversas pessoas envolvidas com o trabalho) entre a comunidade e a política pública. É a partir desta perspectiva que podemos ver que a ação dos Agentes, enquanto mediadores, permite estabelecer ações e relações que vão além das práticas do programa, trabalhando a partir das referências de direitos, educação, mobilização, entre outras.

Ao mesmo tempo, o processo de mediação promovido por eles pode ser visto, tanto em termos comunicacionais – como vimos com o uso dos estilos de interação – como estruturais ou relacionais – comprovados pelas redes sociais. Dessa forma, a ação e a posição relacional dos Agentes, enquanto mediadores, permite que as políticas de transferência de renda não se limitem apenas, ao combate à pobreza

econômica, mas sim, a uma visão mais ampla das vulnerabilidades decorrentes da falta de acesso aos bens públicos e aos direitos sociais. Buscando a ampliação do acesso à informação entre os moradores das comunidades que, muitas vezes, constituem benefícios ou serviços oferecidos pelo poder público.

Isso promove, diante da ação dos burocratas, consequências diversas, tanto para a políticas públicas em si, quanto para a suas dinâmicas. Para as políticas por que estas se realizam de forma dialógica com as comunidades, já que seu conteúdo passa a compor o seu cotidiano dessas comunidades, e de forma inversa durante a implementação os conteúdos da política são colonizados pelas práticas e saberes locais, o que aumenta sua aceitação e o envolvimento, aprofundando-se, ainda mais, no cotidiano das comunidades. Percebe-se que o processo de inserção comunitária dos agentes públicos na implementação do Bolsa Família no Recife é um ciclo que se retroalimenta, pois quanto mais os agentes se aproximam dos usuários para divulgar os conteúdos da política, mais esses conteúdos são percebidos pela comunidade como conceitos pertencentes ao seu dia a dia, Apropriam-se de questões relativas a direitos políticos e sociais, aumentando assim a cobrança dos serviços oferecidos pelos órgãos públicos e, conseqüentemente, aumentando a cobrança da ação dos burocratas de ponta ao programa, para garantir esses serviços.

Conforme apresentado por LIPSKI (1980), a atuação dos burocratas do nível da rua promove a inserção do Estado na sociedade durante as relações estabelecidas com seus clientes. As capacidades alocativas desses funcionários permitem-lhes determinar a quantidade e a forma que estes recursos serão distribuídos. As pesquisas sobre inclusão social e redução da pobreza argumentam que não são apenas as desvantagens econômicas que os pobres têm em relação aos grupos mais favorecidos que determinam esta condição, mas destaca aspectos relacionais que podem potencializar ou diminuir sua exclusão. Para esta literatura, as relações sociais tornam-se elementos importantes na promoção de inclusão das pessoas. Como sugerimos acima, a atuação de burocratas a través construídas a partir de relações comunitárias promovem uma inserção em termos de produção de identidade, redução do isolamento, sensações de pertencimento (MARQUES, 2007); Isso se dá pelo componente conector de um agente que esta ali mas, ao mesmo tempo, faz parte de uma outra estrutura, a estrutura estatal, que o conecta a outros

profissionais e, conseqüentemente, conecta seus clientes.

Essa questão também está presente na discussão sobre inclusão social, a capacidade que estes agentes têm de gerar formas de acesso aos bens e direitos públicos. A ideia que permeia estes estudos é de que no processo de implementação, cada burocrata desenvolve estilos que podem facilitar ou não o acesso dos usuários aos bens e serviços estatais (BICHR, 2008; LIPSKY, 1980; TORRES, 2005). Ou seja, estes burocratas implementadores são entendidos como o elo da cadeia que une o Estado às comunidades, de maneira que são o canal de acesso mais direto que permite levar e trazer informações, gerando a integração e a permeabilidade entre esses mundos. É a ideia da interação heterofílica, que pode trazer novos elementos, informações e recursos aos grupos excluídos (GRANOVETTER, 1973), ou a ideia de buracos estruturais e dos indivíduos que ocupam posições estratégicas para diminuir a segregação (BURT, 1992; LIN, 2001).

Os agentes que trabalham no atendimento aos usuários do Bolsa Família no Recife, como vimos, distribuem informações, usam estilos de difusão, traduzem a linguagem e conectam usuários e serviços, mudando as configurações relacionais e promovendo o acesso. Essas práticas e estruturas relacionais possibilitam a eles construir políticas mais adaptáveis às realidades locais que, por sua vez, transformam as fronteiras do Estado e da sociedade, gerando permeabilidade.

Como vimos ao analisar os agentes sociais, eles conseguem promover uma ligação entre seus clientes e o Estado, tornando a informação mais permeável a para ambos os lados. Isso associado ao seu caráter mobilizador e disseminador de direitos, faz a atuação desse profissional ganhar características capazes de gerar um impacto relevante no sucesso das políticas públicas e, conseqüentemente na inclusão social e na redução da pobreza.

Como podemos notar, a ação mediadora dos técnicos e agentes sociais do PBF tem a capacidade de conectar os usuários aos bens e serviços públicos. Essa condição pode ser definitiva na inclusão e no acesso desses beneficiários. Porém esse processo é permeado por especificidades inerentes a cada burocrata e essas características definem a forma e a qualidade como os usuários acessam os serviços.

Considerando as análises realizadas durante o trabalho, realizamos

reflexões sobre o serviço de acompanhamento e a ação dos técnicos e agentes à luz das evidências levantadas.

A discricionariedade é uma das principais questões abordadas nos trabalhos a respeito da atuação dos burocratas do nível da rua e, por consequência, nesta análise. Os questionamentos sobre esse tema, já expostos acima, se concentram na pergunta sobre a legitimidade desses agentes públicos em interpretar e modificar as políticas durante a sua implementação. O que observamos é que, a exemplo de outras políticas, existe no serviço de atendimento ao beneficiário um ambiente institucional que favorece essa discricionariedade, causado, principalmente, pela falta de clareza e ambiguidade das regras.

Pudemos observar que entre o processo de formulação e a implementação, a política é dissecada em várias camadas administrativas com funções, objetivos e níveis federativos variados. E mesmo no nível de implementação, as responsabilidades estão divididas entre uma equipe técnica ligadas ao PAIF, com as regras específicas do programa e uma equipe auxiliar ligados ao PBF com limitações do ponto de vista técnico. Podemos constatar portanto que como o perfil de gestão dos agentes implementadores é variado, isso lhes permite maior ou menor autonomia em sua ação. E, a partir destes elementos, percebemos como há espaço, efetivamente, para adaptações, mudanças e transformações do programa ao longo da cadeia entre formulação e implementação.

O contexto em que a política se realiza é um fator altamente determinante do processo de implementação. Por consequência, o seu resultado depende, diretamente, dos recursos e dos atores que participam dessa fase que, orientados por suas preferências, tomam microdecisões sobre a alocação desses recursos. O que se configura no que MATLAND (1995) caracterizou de modelo de implementação experimental, pois como se observou na pesquisa de campo, existe uma ambiguidade alta decorrente da falta de clareza nas regras e uma baixa conflito. Como o ambiente de implementação está saturado de pessoas com valores, referências e funções variadas, permite uma variabilidade das ações. O que favorece ao agente implementador a utilização da discricionariedade, principalmente na relação direta com os usuários.

De acordo com essa assertiva, analisamos a atuação dos agentes de

sociais que, atuando entre essas adaptações e o contexto organizacional, possuem maior ou menor espaço para o exercício da discricionariedade. Esse exercício pode ser observado a partir dos estilos de interação. Os estilos de interação se demonstraram menos influenciados pelo desenho institucional do que por questões relativas ao indivíduo, como suas características pessoais ou perfis de afiliação. Eles são a base na qual o burocrata se apoia para estabelecer a mediação com o público. Portanto, é natural que cada burocrata adote o estilo que lhe dê maior segurança para atingir suas metas.

Outra questão observada na pesquisa diz respeito ao desenvolvimento das habilidades sociais necessárias para a implementação. Elas dependem, em grande medida, de elementos relacionais e pessoais dos burocratas do nível da rua. Realizamos a identificação destes e os relacionamos com o estilo de interação predominante. Assim, pudemos perceber qual o perfil dos burocratas que adotam, preferencialmente, um determinado estilo, permitindo-lhes adaptar e contextualizar as políticas ao cotidiano dos usuários.

Consideramos essa condição positiva, pois o fato de cada implementador ser capaz de optar livremente pela forma como estabelece relações com seus usuários na ponta se mostrou bastante útil. Com a adoção dessas estratégias é possível contextualizar as ações, evitando o isolamento característico da burocracia. Os diálogos assumem uma legitimidade construída a partir da aceitação mútua. O caso da discricionariedade dos estilos é um exemplo de como as flexibilizações à norma podem agir em prol da políticas públicas.

Nossa pesquisa se insere nos estudos de análises de políticas públicas, tendo com foco a fase de implementação. Traz como contribuição ao debate a validação em escala micro dos processos identificados na literatura específica. Tendo como premissa que as transformações ocorridas nas políticas, desde sua concepção até sua efetivação, são inerentes ao próprio processo e, portanto, devem ser compreendidas com o intuito de otimizar a condução de projetos e programas governamentais. Pretendemos ampliar o espectro de estudos nessa linha, promovendo uma abordagem fincada no momento zero da atuação do nosso grupo de estudo: os burocratas do nível da rua.

O momento onde se materializa a relação entre estado e sociedade, nas figuras de agente público e do usuário e onde pode ser observado como os valores e referenciais influenciam as escolhas dos implementadores. Sendo assim, afirmamos que não há uma implementação, mas sim, implementações que variam de acordo com o grau de discricionariedade e o tipo de interação ocorrida no processo.

Ao analisar um universo em que as variáveis recursos humanos, recursos materiais e número de atendimento estavam praticamente controlados, conseguimos isolar o estilo de interação como principal condutor do processo discricionário. Essa forma de interagir vai além da mera mecanicidade burocrática e se apresenta como a própria essência da atuação dos agentes implementadores, que assumem nas relações cara a cara um papel de mediadores entre as demandas de uma clientela altamente carente e a escassez de bens e serviços públicos. Assim, seu objetivo torna-se propiciar aos beneficiários os meios para a manutenção dos benefícios, garantindo um controle mínimo do Estado sobre os beneficiários.

REFERÊNCIAS

ABERBACH, J., ROCKMAN, B. & PUTNAM, R. **Bureaucrats and Politicians in Western Democracies**. Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1981.

ABRUCIO, F. L. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociol. e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

ALMEIDA, E. Z. **As Concepções do Agente Comunitário de Saúde sobre a Promoçãoem Saúde**. Dissertação de mestrado apresentada à escola de enfermagem da USP, 2008.

ALMEIDA, M. Recentralizando a Federação?. **Revista de Sociol. e Política**, Curitiba, n. 24; p. 29-40, jun. 2005.

_____. **Federalismo e Proteção Social**: a experiência brasileira em perspectiva comparada. São Paulo, mimeo, 2000.

_____. Federalismo e Políticas Sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, a. 10, 1995.

AMENTA, E. & SKCOPOL, T. States and Social Policies. **Annual Review of Sociology**,12, 1986.

ANDRADE, F. M. **O Programa de Saúde da Família no Ceará**. Fortaleza, 1998.

ARRETCHE, Marta. Uma Contribuição para Fazermos Avaliações Menos Ingênuas.In: MOREIRA, Maria Cecília Roxo; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (Org.).**Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. IEE/PUCSP, São Paulo, 2001.

_____. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Org.). **Políticas Públicas**. 1ª ed. ENAP, Brasília, 2006.

BACHILLI, Rosane Guimarães; SCAVASSA, Ailton José e SPIRI, Wilza Carla. A **Identidade do Agente Comunitário de Saúde**: uma abordagem fenomenológica. *Ciência & Saúde Coletiva*. vol. 13, n.1, pp. 51-60, 2008.

BACHARACH & BARATZ. Two Faces of Power. **American Political Science Review**,vol. 56, n. 4, december. 1962.

BARRETT, Susan. Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. **Public Administration**, 82, v. 2, 2004.

BARRETT, S. and C. FUDGE (eds), **Policy and Action**. Methuen, London,1981.

BICHIR, R. M. . Novas experiências nas políticas de combate à pobreza: os programas de transferência de renda em São Paulo. In: 32º Encontro Anual da

Anpocs, 2008, Caxambu. **Anais do 32º Encontro Anual da Anpocs**, 2008.

BLOKLAND, T. **Urban Bonds**. Basil Blackwell, Londres, 2003.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Lei 11.350/06**. Brasília, 2006.

_____. **Sobre a Qualificação e a Profissionalização dos Agentes do CRAS e Agentes de Vigilância em Social**. Informação para a reunião da tripartite de 26/06/03;2003.

_____. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência social/ NOB-SUAS**

BROWN, P. and LEVINSON, S. **Politeness**: some universals in language usage. Cambridge University Press, Cambridge, 1987.

BURT, Ronald. **Structural Holes**: the social structure of competition. Harvard University Press, Cambridge, MA, 1992.

CLINE, K. Defining the Implementation Problem: organizational management versus cooperation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, vol. 10, n. 3, pg.51-572, 2000.

CLEMENS, E. e COOK, J. Politics and Institutionalism: explaining durability and change. **Annual Review of Sociology**, 25, 1999.

COBB, Roger W. e ELDER, Charles D. Issues and Agendas. In: THEODOULOU, Stella and CAHN, Matthew A. **Public policy**: the essential readings. Upper Saddle River, New Jersey, Prentice Hall, 1995.

COHEN, Michael, MARCH, James e OLSEN, Johan. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, vol 17, p. 1-25, 1972.

DAHL, R. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Jorge Zahar Editora, Rio de Janeiro, 1989.

_____. **Dilemmas of pluralist democracy** – autonomy versus control. Yale University Press, New Haven, 1982.

_____. **Who Governs?** Democracy and Power in an American City. Yale Press, New Haven, 1961.

DATASUAS. **Base de Dados**. Disponível em www.datasuas.gov.br. Acessado em janeiro de 2015.

DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato. Estado e Sociedade no Brasil? Uma revisão crítica. BIB - **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. ANPOCS, 1986.

DURANTI, A. and GOODWIN, C. **Rethinking Context**: language as an interactive

phenomenon. Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

DURSTON, J. Capital Social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe . In ATRIA et all (orgs). **Capital Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y Caribe**. Cepal e Michigan State University, 2003.

EASTON, D., A Systems Analysis of Political Life. Wiley, New York, 1965.

_____. **A Framework for Political Analysis**. Prentice Hall, Englewood Cliffs N.J., 1965.

EISENSTADT, S.N., and R. LEMARCHAND (eds). Political Clientelism, Patronage and Development. **Contemporary Political Sociology**, vol. 3, Sage Publications, London, 1981.

ELIASOPH, Nina. Making a Fragile Public: a talk-centered study of citizenship and power. **Sociological Theory**, vol.14, p. 262-89, 1996.

ELIASOPH, Nina and LICHTERMAN, Paul. Culture in Interaction. **American Journal of Sociology**, vol. 108, p.735-94, 2003.

ELSTER, J. A Plea for Mechanisms. In HEDSTROM, P, e SWEDBERG, R. (orgs.). **Social Mechanisms: an analytical approach to social theory**. Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

EMIRBAYER, Mustafa. Manifesto for a Relational Sociology. **American Journal of Sociology**, n. 103, 1997.

EMIRBAYER, Mustafa e MISCHKE, Ann. What is Agency? **American Journal of Sociology**, n. 103, 1998.

EMIRBAYER, M. e GOODWIN, J. Network Analysis, Culture and the Problem of Agency. **American Journal of Sociology**, n.99, p. 6, 1994.

EVANS, P., REUSCHMEYER, D. e SKOCKPOL, T. **Bringing the State Back In**. Cambridge University Press, 1985.

FARIA, Carlos A. Pimenta. Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas. **RBCS**, vol. 18,n. 51, fev. 2003.

FARIA, Vilmar. Government Policy and Fertility Regulation: unintended consequences and perverse effects. In: **Brazilian Journal of Population Studies**, vol, 1997.

FUKS, Mario. Definição da Agenda, Debate Público e Problemas Sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. **BIB**, n. 49, 1º sem. 2000.

GANZ, Marshall. Resources and Resourcefulness: strategic capacity in the unionization of california agricultures 1959-1966. **AJS**, vol 105, n. 4, january. 2000.

GIFFIN, K, SHIRAI, T. O Agente Comunitário de Saúde Pública: a proposta de Manguinhos. **Cad Saúde Pública**, vol 5(1), p. 24-44, 1989.

GOFFMAN, Erving. **Frame Analysis**. Harper and Row, New York, 1974.

_____. **Forms of Talk**. University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1981.

GRANOVETTER, M. The Strength of Weak Ties. **American Journal of Sociology**, vol. 78, 1973.

_____. Economic Action and Social Structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, vol. 91 (3), 1985.

GRINDLE, S. Marilee. **Public Choices and Policy Change**. The Johns Hopkins University Press Baltimore, Maryland, 1991.

_____. **Bureaucrats, Politicians, and Peasants in Mexico**: a case study in public policy. University of California Press, 1977.

GUN, LA. Why is Implementation so Difficult?. **Management Services in Government**, vol. 33, p. 169-76, 1978.

GUNN, L. e B. HOGWOOD, **Models of Policy-Making**. Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, 1982.

HANKS, W. The Indexical Ground of Deictic Reference. In DURANTI and GOODWIN. **Rethinking Context**: language as an interactive phenomenon. Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

HECLO, H. **Modern Social Politics in Britain and Sweden**. Yale University Press, New Haven, 1974.

HILL, H. Understanding Implementation: street-level bureaucrats' resources for reform. **Journal of Public Administration Research and Theory**, vol. 13, p. 265-282, 2003.

HILL, M. Introduction. In: HILL, M. e HAM, C. **The Policy Process in the Modern Capitalist State**. Harvest, Nova Iorque, 1993.

HILL, M. e HAM, C. **The Policy Process in the Modern Capitalist State**. Harvest, Nova Iorque, 1993.

HJERN, B. e PORTER, D. Implementation Structures. A New Unit of Administrative Analysis. In: HILL, M. e HAM, C. **The Policy Process in the Modern Capitalist State**. Harvest, Nova Iorque, 1993.

HOGWOOD, B. e GUNN, L. Why Perfect Implementation is Unattainable. In: HILL, M. e HAM, C. **The Policy Process in the Modern Capitalist State**. Harvest,

Novalorque, 1993.

_____. **The Policy Orientation Centre for the Study of PublicPolicy**, University of Strathclyde, 1981.

_____. **Policy Analysis for the Real World**. Oxford University Press, Oxford, 1984.

IMMERGUT, Ellen M. **The Theoretical Core of the New Institutionalism Politics & Society**, 1998.

_____. As Regras do Jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 30, n. 11, p. 139-63, 1996.

JOHN, Peter. **Analysing Public Policy**. Pinter, Londres, 1999.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. New York: Harper Collins, 1995. 2nd ed. Cap. 9 Wrapping things up – session Agenda setting”. Republicado parcialmente em THEODOULOU, Stella Z. and CAHN, Matthew A. **Public policy: the essential readings**. Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall, 1995.

KLUTHCOVSKY, A. C. G. C., & TAKAYANAGUI, A. M. M. O Agente Comunitário de Saúde: uma revisão da literatura. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, vol. 14, p. 957-963, 2006.

KUSCHNIR, Karina. **Antropologia Política: uma perspectiva brasileira**. University of Oxford, Centre for Brazilian Studies, Working Paper number CBS-64-05, 2005.

_____. **O Cotidiano da Política**. Jorge Zahar, Rio de Janeiro 2000.

LAMOUNIER, Bolivar. **Análise de Políticas Públicas: quadro teórico-metodológico de referência**. (texto digitado). São Paulo, s/d.

LAUMMAN, Edward e KNOKE, David. **The Organizational State: social choice in thenational policy domains**. University of Wisconsin Press, Madison, 1987.

LAZIN, Frederik. **Politics and Policy Implementation: project renewal in Israel** (Sunny Series in Israeli Studies). State University of New York Press, 1994.

LIN, Nan. **Social Capital: a theory of social structure and action**. Cambridge University Press, NY, 2001.

LINDBLOM, Charles. **O Processo de Decisão Política**. Ed. Universidade de Brasília, Brasília, 1981.

_____. Still Muddling, Not Yet Through. **Public Administration Review** vol. 39, p. 517-526, 1979.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public**

service. Russell Sage Foundation, New York, 1980.

LONG, Norman. **The Multiple Optic Of Interface Analysis**. UNESCO BackgroundPaper on Interface Analysis, 1999.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Saber e Poder**: agentes comunitários de saúde aproximando saberes locais e políticas públicas. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, 2006.

LOWI, Theodore J. **Distribuição, regulação, redistribuição**. São Paulo, s/d.

_____. O Estado e a Ciência Política ou como nos Convertemos naquiloque Estudamos. BIB – **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, vol. 38, ANPOCS, São Paulo, 1994.

MAHONEY, J. **Beyond Correlation Analysis**: recent innovations in theory and method. *Sociological Forum*, vol.16 (3), 2001.

MAJONE, Giandomenico e WILDAVSKY, Aaron. Implementation as Evolution. In: THEODOULOU e CAHN. **Public Policy**: the essential readings. Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall, 1995.

MATLAND, R. Synthesizing the Implementation Literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 5(2), p. 145-174, 1995.

MCLEAN, Paul. A Frame Analysis of Favor Seeking in Renaissance: Agency, Networks and Political Culture. **American Journal of Sociology**, 104, p.51-91, 1998.

_____. **The Art of The Network**: strategic interaction and patronage in Renaissance Florence. Duke University Press, Durham, 2007.

MEIER e O'TOOLE. **Bureaucracy in a Democratic state**: a governance perspective. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2006.

MILIBAND, Ralph. **O Estado na Sociedade Capitalista**. Zahar, Rio de Janeiro, 1972 (1969).

MOHR, J. Soldiers, Mothers, Tramps and Others: discourse roles in the 1907 New York City charity directory. Poetics, **Journal of Empirical Research on Literature, the Media, and the Arts**, vol. 22, p. 327-357, 1994.

MOSCA, Gaetano. **The Ruling Class**. McGraw-Hill, New York, 1939.

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Jorge Zahar/Enap, Rio de Janeiro, 1997.

OLSEN, M., **The Logic of Collective Action**. Harvard University Press,

CambridgeMass.,1965.

ORLOFF, A. **The Politics of Pensions**. Wisconsin, University of Wisconsin, 1993.

PIERSON, P. Timing and Sequence. In: Pierson, P. **Politics in Time**. Princeton University Press, 2004.

_____. Coping with Permanent Austerity: welfare state restructuring in affluent democracies. In: PIERSON, P. (ed.). **The New Politics of the Welfare State**. Oxford University Press, Oxford, 2001.

_____. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. **American Political Science Review**, vol. 94, n. 2, june. 2000.

_____. The New Politics of the Welfare State. In: **World Politics**, vol. 48(2), p.143-79, 1996.

_____. Fragmented Welfare States: federal institutions and the development of social policy. **Governance: International Journal of Policy and Administration**, vol. 8,n. 4, p. 449-478, London, oct. 1995.

_____. When Effect Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change.**World Politics**, 45, 1993, 4, pp. 595-628, 1992.

_____. Policy Feedbacks'and Political Change. **Studies in American PoliticalDevelopment**, 6, 1992.

PIERSON, P. e Skockpol, T. **Historical Institutionalism in Contemporary Political Science**. Harvard University. Versão Preliminar, s/d.

POULANTZAS, N. **O Estado, o Poder e o Socialismo**. Graal, Rio de Janeiro, 1985.

_____. **Poder Político e Classes Sociais**. Martins Fontes, São Paulo, 1977.

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

PUPIN, V. e CARDOSO. Agentes Comunitários de Saúde e os Sentidos de Ser Agente. **Revista estudos de psicologia**, 2008.

RONCALLI, AG e LIMA, KC. Impacto de Programas de Saúde da Família sobre Indicadores de Saúde da Criança em Municípios de Grande Porte da Região Nordeste do Brasil. *Rev Ciência e Saúde Coletiva*, vol.11(3), p. 713-24, 2006.

SABATIER, Paul. Political Science and Public Policy. IN: SABATIER, Paul A., SABATIER, P. Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research. In: HILL, M. e HAM, C. **The Policy Process in the Modern Capitalist State**. Harvest,Nova Iorque, 1993.

SABATIER, Paul e JENKINS-SMITH, Hank. **Policy Change and Learning**: the advocacy coalition approach. Westview Press, Boulder, 1993.

SABATIER, P and MAZMANIAN, D. The Conditions of Effective Implementation. **Policy Analysis**, vol. 5, 1979.

SACKS, H. **Lectures on Conversation**. Edited by Gail Jefferson. Mass: Blackwell, Cambridge, 1992.

SAETREN, H. Facts and Myths about Research on Public Policyimplementation: out-offashion, allegedly dead, but still very much alive and relevant. **Policy Studies Journal**, vol. 33, p. 559-82. 2005.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, Peter, RUESCHEMEYER, Dietrich e SKOCPOL, Theda. **Bringing the State back in**. Cambridge University Press, New York, 1985.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias** n.16. PortoAlegre, july/dec. 2006.

_____. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil pós1988. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, Curitiba, 2005.

_____. Governos Locais e Gestão de Políticas Sociais Universais. **São PauloPerspectiva**, n.18, vol. 2, São Paulo, 2004.

_____. Governos e Sociedades Locais em Contextos de Desigualdades e deDescentralização. **Ciência e Saúde Coletiva**, vol. 7, n. 3, p. 431-442, 2002.

STEINMO, S., THELEN, K., LONGSTRENT, F. **Structuring Politics**: historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

STOTZ, E.; DAVID, H; BORNSTEIN, V. J. . O agente comunitário de saúde como mediador: uma reflexão na perspectiva da educação popular em saúde. **Revista de APS** v. 12, p. 487-497, 2009.

ANEXO A – MOTIVOS DA BAIXA FREQUÊNCIA, SITUAÇÕES COLETIVAS E OUTROS REGISTROS

MOTIVOS DA BAIXA FREQUÊNCIA, SITUAÇÕES COLETIVAS E OUTROS REGISTROS

Conjunto A – Beneficiário com vínculo escolar/matricula escolar Tratamento de doença e de atenção à saúde do aluno

1 a - Doença/problemas físicos

1 b - Doença/problemas psicológicos/mentais 1 c - Pós-parto/gravidez de risco/TPM

Doença na família/óbito na família/óbito do aluno 2 a - Óbito do aluno

2 b - Doença de pessoa da família prejudicando a frequência do aluno à escola 2 c - Óbito de pessoa da família prejudicando a frequência do aluno à escola Fatos que impedem o deslocamento/acesso do aluno à escola

4 a – Enchente

4 b - Falta de transporte

4 c - Estradas intransitáveis

4 d - Violência na área onde mora

4 e - Inexistência de pessoa para levar à escola

4 f - Grande distância entre a residência e a escola 4 g – Outro

Concluiu o Ensino Médio

6 a - Sabe-se que ingressou no Ensino Superior

6 b - Sabe-se que ingressou no Ensino Técnico Profissionalizante ou outro curso 6 c - Não se sabe se houve continuidade nos estudos

Suspensão escolar

7 a - Com tarefas domiciliares

7 b - Sem tarefas domiciliares EJA Semipresencial

8 a – Com acompanhamento regular

8 b - Sem acompanhamento regular

9 a - Situação coletiva que impede a escola de receber seus alunos

9 b - Greve

9 c - Calamidade pública que atingiu a escola ou exigiu o uso do espaço como abrigo

9 d - Escola sem professor

9 e - Reforma geral da escola

9 f - Escola fechada por situação de violência 9 g - Falta de merenda escolar

9 h – Outro

Participação em jogos estudantis/atividade escolar extra-classe 10 a - Considerada atividade escolar

10 b - Não é considerada como atividade escolar Preconceito/Discriminação no ambiente escolar/bullying 11 a -A escola está agindo no enfrentamento do problema

11 b - A escola ainda não está agindo no enfrentamento do problema Ausência às aulas por respeito às questões culturais, étnicas ou religiosas: 12 a – Indígenas

12 b – Circenses

12 c - Ciganos

12 d - Opções religiosas 12 e - População de rua Gravidez

51 a - Gravidez de risco (sistema lançará para o motivo 1)

51 b - Não é gravidez de risco

51 c - Situação de rua

52 a - A escola sabe que o aluno conta com o acompanhamento da rede de proteção local (Cons. Tutelar/CRAS/CREAS)

52 b - A escola não sabe se conta com acompanhamento da rede de proteção social. Negligência dos pais ou responsáveis

53 a - A escola examinou a questão com as famílias

53 b - A escola não abordou esta questão com as famílias Trabalho infantil

54 a - A escola sabe que o aluno conta com atenção da rede local de proteção e/ou participa do PETI

54 b - A escola não sabe se o aluno conta com acompanhamento da rede de proteção local

Motivo da baixa frequência não foi informado

58 a - A escola não procurou saber o motivo junto à família

58 b - A escola esclarece que a família não informou o motivo 58 c - A escola, apesar de

solicitada, não informou o motivo 58 d - Não foi identificado motivo adequado nesta tabela

Violência/Agressividade no ambiente escolar

60 a - A escola está atuando no enfrentamento da situação

60 b - A escola ainda não está atuando no enfrentamento da situação Trabalho do Jovem

62 a - Emprego formal (a partir de 16 anos)

62 b - Estagiário sem vínculo empregatício

62 c - Trabalho informal Exploração/Abuso Sexual

63 a - A escola sabe que a rede de proteção local já foi acionada/comunicada

63 b - A escola não sabe se a rede de proteção foi acionada/comunicada

Desinteresse/Desmotivação pelos estudos

64 a - A escola vem agindo para identificar as causas dessa situação 64 b - A escola não tem procurado identificar as causas dessa situação Abandono Escolar/ Desistência

65 a - A Escola vem agindo para identificar as causas desse comportamento 65 b – A Escola não tem conseguido agir em relação a essa situação Questões sociais, educacionais e/ou familiares

68 a - Separação dos pais

68 b - Necessidade de cuidar de familiares (idoso, criança, pessoa com deficiência)

68 c - Viagem com a família (trabalho sazonal/agricultura temporária/colheita/outros)

68 d - Casamento do(a) Aluno(a) – Atualizar cadastro familiar 68 e - Falta de uniforme/calçado/roupa adequada

68 f - Pais “sem domínio” dos filhos/relação familiar precária 68 g - Família desconhece as faltas da criança às aulas

68 h - Aluno com deficiência/necessidades especiais sem apoio/estimulação para permanecer na escola

Envolvimento com drogas/atos infracionais

70 a - A escola sabe que foi encaminhado aos órgãos competentes

70 b - A escola não sabe se houve encaminhamento adequado Violência Doméstica

71 a - A escola sabe que a criança já foi encaminhada à rede de proteção social 71 b - A escola não sabe se a criança foi encaminhada à rede de proteção social CONJUNTO B – BENEFICIÁRIO SEM VÍNCULO ESCOLAR/MATRÍCULA ESCOLAR.

O Conjunto B abrange os registros relativos aos/as beneficiários/as sem identificação de vínculo/matricula escolar. O/a beneficiário/a colocado/a nesse Conjunto receberá zero de frequência sendo que estes registros não são computados no quantitativo do relatório de

baixa frequência.

CARACTERIZAÇÃO DE SITUAÇÕES

Beneficiário sem vínculo/matricula escolar por uma das situações abaixo caracterizadas:

72 a - Inexistência de ensino fundamental na comunidade em que mora
72 b - Inexistência de ensino médio no território onde mora

72 c – Inexistência de serviços educacionais para acampados/ciganos/circenses/itinerantes.

72 d - Inexistência de serviços educacionais em situação de internação/privação de liberdade.

72 e - Inexistência de escola indígena no território onde mora.

72 f - Concluiu o ensino fundamental/EJA e inexistente oferta imediata da etapa seguinte.

72 g - Inexistência de atendimento educacional especializado para beneficiário com deficiência/necessidade educacional específica.

72 h - Inexistência de transporte/locomção acessível à escola para beneficiário com deficiência/necessidade especial.

72 i - Questões de resistência da família para que o beneficiário com deficiência/necessidade especial frequente a escola.

72 j - Inexistência de acessibilidade no ambiente escolar para o beneficiário com deficiência/necessidade especial.

72 k - Negativa da escola em receber a criança com deficiência/necessidade especial alegando falta de vaga

72 l - Transferência em andamento/pendente – permanecendo sem solução/aceite, após o encerramento de 02 (dois) períodos de coleta, o beneficiário será lançado como Não Localizado no município de origem do cadastro familiar.

72 m - Beneficiário sem vínculo/matricula escolar foi encontrado, mas não quer mais estudar.

72 n - Beneficiário sem vínculo/matricula escolar foi identificado em condição de óbito (falecido).

73 o - Beneficiário com dados errados impedindo a identificação pela escola (nome errado/data de nascimento errada/NIS duplicado)