



LUAN FERREIRA

**A PERCEPÇÃO DOS BUROCRATAS SOBRE A
DISCRICIONARIEDADE NO PREENCHIMENTO DO
CADASTRAMENTO ÚNICO: O CASO DO CENTRO DE
REFERÊNCIA EM ASSISTENCIA SOCIAL DO SUL DE MINAS**

**LAVRAS – MG
2019**

LUAN FERREIRA

**A PERCEPÇÃO DOS BUROCRATAS SOBRE A DISCRICIONARIEDADE NO
PREENCHIMENTO DO CADASTRAMENTO ÚNICO: O CASO DO CENTRO DE
REFERENCIA EM ASSISTÊNCIA SOCIAL DO SUL DE MINAS**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a obtenção do título de Bacharel.

Orientador (a)
Prof. (a) Dr. (a) Denis Renato de Oliveira.

**LAVRAS – MG
2019**

LUAN FERREIRA

**A PERCEPÇÃO DOS BUROCRATAS SOBRE A DISCRICIONARIEDADE NO
PREENCHIMENTO DO CADASTRAMENTO ÚNICO: O CASO DO CENTRO DE
REFERENCIA EM ASSISTÊNCIA SOCIAL DO SUL DE MINAS**

**THE PERCEPTION OF THE BUROCRATS REGARDING THE DISCRETIONARY
IN THE FILLING OF THE SINGLE REGISTRATION: THE CASE OF THE CENTER
OF REFERENCE IN SOCIAL ASSISTANCE OF THE SOUTH OF MINES**

Monografia apresentada à Universidade Federal
de Lavras, como parte das exigências do Curso de
Administração Pública, para a obtenção do título de
Bacharel.

APROVADA EM 05 DE JUNHO de 2019

Dr. Denis Renato de Oliveira
Dr. (a) Júlia Moretto Amâncio

Prof. (a) Dr. (a) Denis Renato de Oliveira.
Orientador (a).

LAVRAS – MG

2019
AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por ter sido minha base e meu principal apoiador. Nele, encontrei forças para nunca desistir e também sempre persistir na luta durante a graduação.

Posteriormente, agradeço aos meus familiares que sempre me motivaram a estudar para que eu me formasse e conseguisse bênçãos em minha vida e, em especial, ao meu irmão Lukas que foi o responsável por eu ter escolhido o curso de administração pública. Também agradeço aos meus amigos e também futuros gestores públicos Athos, Fabio, Lucas, Luciana, Maria Fernanda e William por terem percorrido esse longo caminho ao meu lado, me ajudando e incentivando desde que ingressei na gestão pública.

No que diz respeito à Instituição UFLA, sou grato a ela por ter me dado à oportunidade de estudar nessa ótima universidade e me proporcionado uma qualidade de ensino que, com toda certeza, levarei para a vida toda. Sou grato aos professores que me ajudaram a ter uma óptica diferente da vida e de tudo me tornando uma pessoa mais crítica e observadora através de suas aulas.

Também sou bastante grato aos meus orientadores e também professores Júlia e Denis pela ajuda, atenção e principalmente disposição para que eu pudesse realizar esse trabalho da melhor maneira possível.

Até aqui tem nos ajudado o Senhor.

MUITO OBRIGADO!!!

RESUMO

O objetivo da presente pesquisa foi identificar a percepção dos burocratas de nível de rua sobre a discricionariedade, tratada nesse estudo como uma autonomia relativa, no momento do preenchimento do Cadastro Único em um Centro de Referência em Assistência Social (CRAS). Para isso, procurou – se entender como as decisões nessa unidade foram tomadas por parte dos atores e quais foram as motivações que os levaram a agir dessa forma. A metodologia utilizada compreendeu em seu delineamento uma abordagem qualitativa de cunho exploratório, por meio do estudo de um caso do Sul de Minas. Realizou-se para tanto, como procedimento para a coleta de dados, a observação participante e entrevistas semi-estruturadas com a entrevistadora social, a gestora do bolsa família do município e a coordenadora do CRAS. Como resultados constatou-se que a discricionariedade é uma característica da execução de algumas atividades em cargos públicos e, portanto, talvez não possa ser eliminada por meio da opção por demissão. Em determinados casos, a discricionariedade faz com que os agentes burocratas optem por tomar decisões utilizando-se do juízo de valor, o que contraria as recomendações técnicas de operacionalização da política pública. No caso do CRAS percebeu-se que a entrevistadora social, em uma forma de cometer justiça igualitária, recorreu ao seu lado humano para realizar julgamentos na execução do seu trabalho. No que diz respeito à coordenadora, a mesma conclui que a autonomia pode ocorrer desde que não ultrapasse os limites da lei que a unidade segue. Já para a gestora do bolsa família, a autonomia é importante sendo necessário que se obedeça as normas já estabelecidas, no entanto, ela deixa bem claro que todo os casos possuem exceções.

Palavras – Chaves: Discricionariedade. Burocratas de Nível de Rua. Cadastro Único. CRAS.

ABSTRACT

The objective of this research was to identify the perception of street level bureaucrats on discretion, treated in this study as a relative autonomy, at the moment of filling the Single Register in a Reference Center in Social Assistance (CRAS). In order to do this, we tried to understand how the decisions in this unit were taken by the actors and what were the motivations that led them to act in this way. The methodology used comprised a qualitative exploratory approach, through the study of a case from the South of Minas. Participant observation and semi-structured interviews were carried out with the social interviewer, the municipal family grant manager and the CRAS coordinator, as a procedure for data collection. As a result, it was found that discretion is a characteristic of the execution of some activities in public positions and, therefore, perhaps can not be eliminated through the option of dismissal. In certain cases, discretion makes bureaucrats choose to make decisions using value judgments, which is contrary to the technical recommendations for the operationalization of public policy. In the case of CRAS, it was noticed that the social interviewer, in a way to commit equal justice, appealed to her human side to make judgments in the execution of her work. As far as the coordinator is concerned, she concludes that autonomy can occur as long as it does not exceed the limits of the law that the unit follows. For the family grant manager, autonomy is important and it is necessary to obey the rules already established, however, it makes it clear that all cases have exceptions

Keywords: Discretion. Street-level bureaucrats. Single Registry. CRAS.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ART	Artigo
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADÚNICO	Cadastro Único
CAPAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos
CRAS	Centro de Referência em Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IGD – M	Índice de Gestão Descentralizada do Município
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família
PBF	Programa Bolsa Família
PNAS	Plano Nacional de Assistência Social
RF	Responsável Familiar
SCFV	Serviço de Convivência Fortalecimento de Vínculos
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SICON	Sistema de Condicionalidades
SIGPBF	Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	01
2 REFERENCIAL TEÓRICO	05
2.1 Ciclo de Políticas Públicas	05
2.2 Modelos de Implementação e Discrecionariade.....	07
2.2.1 Caracterização da Perspectiva Top Dow.....	08
2.2.2 Caracterização da Perspectiva Bottom.....	09
2.3 Agentes Burocratas de Nível de Rua	10
2.4 Assistência Social como Política Pública.....	11
2.4.1 O Papel do CRAS na Assistência Social	13
2.4.2 Cadastro Único de Programas Sociais (CADÚNICO).....	14
2.4.3 Manual do Entrevistador Social.....	16
2.4.4 Índice de Gestão Descentralizada	17
3 METODOLOGIA.....	19
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES	21
4.1 Caracaterização dos Serviços Sociais no Município.....	21
4.2 Funcionamento do CRAS	22
4.3 Percepção dos implementadores sobre a discrecionariade.....	23
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	28
REFERÊNCIAS.....	30
ANEXO DA ENTREVISTA.....	33

1 INTRODUÇÃO

É comum notarmos¹ reformulações no que se refere às análises das políticas públicas do Estado considerando novos atores e também novos modelos analíticos (FARIA, 2003). Na participação de novos atores isso fica mais evidente quando tratamos do complexo processo de implementação de políticas públicas, já que uma pequena quantidade de trabalhos se aprofunda nas análises do porquê e como se manifestam as divergências entre o planejamento e a implementação (LOTTA, 2012).

Esse trabalho busca, portanto, contribuir não apenas para a compreensão das ações dos implementadores, mas também problematizar acerca da influência de fatores externos e do contexto político-social no processo de implementação de políticas públicas. Para elucidar tais questões, iremos analisar as ações desempenhadas por burocratas de nível de rua² no momento do preenchimento do Cadastro Único de Programas Federais (CadÚnico).

A literatura destaca a importância da discussão sobre o papel e a influência dos burocratas de rua no nível nos processos de implementação de políticas públicas. Conforme expressam Rua e Romanini (2013), os burocratas de nível de rua são os agentes que proporcionam os serviços dos programas sociais para sociedade.

A discricionariedade dos burocratas de nível de rua se apresenta na determinação de natureza, quantidade, qualidade dos benefícios e nas punições proporcionadas pelas agências. Mesmo que sejam inicialmente estabelecidas regras, os agentes ainda possuem um grau de autonomia, onde decidem de que forma vão inserir e aplicar essas normas comunitárias e administrativas durante a implementação (LOTTA, 2012). Tal discussão é essencial para entendermos e analisarmos como as ações são colocadas em prática e quais são os motivos que levam os agentes a mudarem sua atuação e conseqüentemente os resultados das políticas públicas.

O CadÚnico é uma ferramenta que é utilizada nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) para que se tenha a captação dos dados referentes às informações socioeconômicas e de vulnerabilidade social das famílias em uma determinada localidade, referenciadas pelos CRAS.

¹ É uma opção do pesquisador adotar como orientação para redação deste trabalho expressões na primeira pessoa do singular.

² Os burocratas de nível de rua são os principais atores responsáveis pela entrega dos serviços públicos para a sociedade, onde a implementação se torna um processo complexo de negociação. In.: RUA, M. G; ROMANINI, R. **Para Aprender Políticas Públicas**. A Implementação de políticas públicas. v.1. Unidade IX. Ano 2013.

Conforme se evidencia no site do Ministério do Desenvolvimento Social, o Cadúnico se apresenta como uma ferramenta que permite ao governo obter a identificação e a descrição de famílias que possuem baixa renda, possibilitando um maior conhecimento sobre o contexto socioeconômico em que está inserida uma determinada parcela da população. O Cadúnico foi criado em 2003 e, desde então, se tornou o principal mecanismo de inclusão e caracterização de famílias de baixa renda em programas federais, sendo usado de forma obrigatória para o acesso dos usuários aos programas sociais como: Programa Bolsa Família (PBF), Tarifa Social de Energia Elétrica, Programa Minha Casa Minha Vida, Bolsa verde, entre outros.

Essa ferramenta está regulamentada pelo decreto nº 6.135, 26 de junho de 2007, sendo sua execução uma responsabilidade compartilhada entre o Governo Federal, por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), e do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), controlando a administração, a implantação e a execução do Cadúnico; dos Governos Estaduais, que ficam competentes em controlar e executar o treinamento dos gestores e dos entrevistadores dos municípios; e dos municípios e Distrito Federal, que são responsáveis por localizar, entrevistar, registrar dados das famílias que vão ser cadastradas no Cadúnico, atualizando ou excluindo pessoas do programa com suporte na legislação. Dessa forma, pode se dizer que o Cadúnico é uma ação Federal cuja, gestão articulada e descentralizada entre os agentes, faz com que assumam compromissos de forma compartilhada (BRASIL, 2018).

Ainda de acordo com o que está previsto no decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, os mais diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, municipal e estadual podem buscar formular e implementar políticas públicas ou programas que tenham como público alvo as famílias de baixa renda do Brasil. Para que se atenda a essas famílias, o Cadúnico deve ser obrigatoriamente utilizado. Entende-se o Cadúnico então, como uma espécie de porta de entrada para programas sociais para as famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade e também como uma ferramenta que possibilita que as demandas dessas famílias se tornem visíveis e que sejam atendidas pelo poder público (BRASIL, 2018).

A compreensão do que seria o Cadúnico vai muito além do caderno que possui um banco de dados sobre as famílias que se encontram em situações de vulnerabilidade, mas abrange procedimentos tecnológicos, sistemas eletrônicos, apresentando questões referentes à estrutura necessária para o seu funcionamento, e identificando os processos de cadastramento e os perfis de acesso aos sistemas informatizados (BRASIL, 2018).

É de extrema importância ressaltar que o processo de preenchimento do Cadúnico é executado através da entrevista realizada pelo Burocrata de Nível de Rua com o usuário da

política de assistência social atendido pelo CRAS. Este usuário, a partir do Cadúnico será encaminhado a outros setores, onde terá acesso à várias políticas públicas, programas e benefícios que atendam às suas necessidades identificadas pelo resultado do cadastro e do atendimento de referenciamento sociofamiliar, feito no CRAS.

Segundo as teorias de implementação, sobretudo a abordagem Bottom-up, o Agente Burocrata de Nível de Rua se apresenta como o implementador da política pública em posição de linha de frente (FERREIRA; MEDEIROS, 2014). Esse fator os torna responsáveis diretos pela execução da política pública e conseqüentemente um dos elementos centrais para que o processo de realização da política pública tenha sucesso.

Diante dessa compreensão, fatores como a discricionariedade, o tipo de relação entre os burocratas de nível de rua e os usuários da política, a posição do próprio implementador frente aos dispositivos institucionais (normas, regras, crenças e valores) podem pesar na tomada de decisão dos atores envolvidos responsáveis pela realização da política pública (FERREIRA; MEDEIROS, 2014).

Lotta (2012), evidencia os agentes burocratas em nível de rua como atores relevantes que provocam impactos nas políticas públicas devido a autonomia que esses possuem, onde certas decisões são consideradas como exercícios de discricionariedade. Destarte, se percebe como a discricionariedade pode ser útil para que os agentes busquem ações inovadoras para situações no ambiente de trabalho que não foram previstas inicialmente pelos formuladores.

Por outro lado, essa autonomia pode acarretar em práticas clientelistas. Sabendo que a entrevista é feita de maneira isolada, em sala própria para que o cidadão não se sinta desconfortável ao passar seus dados e os de seus familiares, o implementador possui discricionariedade para dialogar com o usuário, sendo o único, de maneira inicial, com conhecimento sobre o contexto familiar do entrevistado.

Deve-se destacar que a autonomia adquirida pelo agente pode de certa forma pode pesar na sua decisão referente ao preenchimento do caderno. Fatores como omissão de informações com intenção de encaixar os usuários nos requisitos, possuir relações de amizade ou algum parentesco com algum usuário, e ser o único da unidade social a ter conhecimento do passado do usuário, são fatos que devem ser considerados. Diante desse contexto se apresenta a questão central desse trabalho: **qual a percepção dos burocratas de nível de rua sobre a discricionariedade no momento do preenchimento do Cadúnico?**

Pretende-se por meio desse trabalho identificar a percepção dos burocratas de nível de rua sobre a discricionariedade no momento do preenchimento do Cadúnico. Mais

especificamente, busca-se compreender de que forma as decisões são tomadas por parte dos atores do CRAS e com quais motivações são feitas estas escolhas.

Esta pesquisa se justifica pelo fato de o impacto da discricionariedade afetar não somente a vida dos usuários da política pública, mas também a qualidade e o sucesso do serviço que estará sendo prestado à sociedade. Sendo o Cadúnico é a porta de entrada dos usuários para os programas sociais governamentais, é papel dos agentes que implementam esse serviço social colaborarem para que cada vez mais a sociedade esteja próxima, mas de forma legalizada, e não distante da administração pública.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

De acordo com Souza (2006), a disciplina de políticas públicas teve sua gênese nos Estados Unidos, e ao contrário do pensamento tradicional europeu que focava sobre o diagnóstico do Estado e não sobre o que os governos produziam, no entendimento de suas ações, ou seja, se resume em um campo de conhecimento que tem o intuito de buscar simultaneamente “colocar o governo em ação” e fazer um diagnóstico dessa ação (variável independente), propondo mudanças em relação à essas ações quando assim necessário (variável dependente).

Depois da Segunda Guerra Mundial, o foco mudou para a redução dos riscos e a ampliação de sucesso na tomada de decisão em nível governamental. Diante desse contexto, procurava-se entender as reais necessidades da sociedade e o processo político na formação e execução das políticas para que se acertasse nas decisões governamentais. Dessa maneira, teve início a construção de uma perspectiva de política em etapas, evidenciando os distintos momentos da formulação e desenvolvimento de uma política pública (BAPTISTA; RESENDE, 2015).

2.1 O Ciclo de Políticas Públicas

O Modelo de Análise conhecido como Ciclo de Políticas Públicas é uma das formas de análise dos processos que dão origem a determinada política pública. De acordo com Baptista e Resende (2015) este modelo se divide em 5 etapas: montagem da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação.

Em um primeiro momento tem a **(1) Montagem da agenda**, onde acontece o reconhecimento de um problema como público. A definição de agenda envolve diversos aspectos e está ligada ao interesse que o governo atribui a determinados problemas, a necessidade de resolução de um problema, e ao cenário político existente no momento, formando um conjunto de decisões que irão determinar a elaboração ou não elaboração de determinada política pública.

Depois, parte-se para a etapa de **(2) Formulação da política**, momento que são feitas discussões em âmbito governamental para apresentar soluções para o problema anteriormente colocado na agenda. Considera – se, que somente após a fase de formulação de políticas públicas estarão constituídas as bases para a tomada de decisão.

A **(3) Tomada de decisão** acontece somente após serem escolhidas as soluções, é feita a tomada de decisão, onde serão discutidas e definidas as metas, objetivos e recursos a serem utilizados na resolução do problema para, a partir daí iniciar o processo de **(4) Implementação da política**, fase de aplicação da solução escolhida e que envolve tanto a ação dos implementadores quanto a utilização de sistemas da administração pública para viabilização da política.

Esta fase envolve diversos sistemas e ações da gestão pública: O sistema gerencial, decisório, os sistemas de informação, os agentes implementadores da política pública e os sistemas logísticos e operacionais (recursos materiais e financeiros). Segundo alguns analistas, essa fase é conhecida como fase administrativa da política pública, onde o controle está em posse dos chamados “formuladores”, que se encontram no topo das organizações (Perspectiva *Top-Down*). Entende-se, portanto, que há a existência de uma organização central que comanda os fatores políticos, organizacionais, técnicos e a divisão de responsabilidades, ou seja, trata-se da perspectiva “de cima pra baixo”. O Estudo dessa fase de desenvolvimento da política pública busca entender o porquê de algumas políticas públicas serem implementadas de maneira correta e darem certo e outras encontrarem obstáculos e darem errado.

A crítica em relação a esta perspectiva de diagnóstico da fase de implementação de políticas públicas surge com o modelo *Bottom-Up*. Essa perspectiva conhecida como “de baixo pra cima”, nega que a política pública se define no topo da pirâmide. Ela sugere que a política pública se define no nível concreto da sua execução. Tal perspectiva defende a ideia de que nunca há um controle perfeito em todo o processo de elaboração de política pública. É extremamente importante citar que nessa perspectiva surge a proposta de que algumas ideias que foram previamente levantadas na fase da formulação da política, de fato só são tomadas na fase da implementação.

Por fim, tem-se a fase de **(5) avaliação da política**, a última etapa do ciclo de políticas públicas, com o conceito de avaliação, comparações entre os estudos traçados e as metas desejáveis. Embora essa fase seja apontada como uma etapa única, ela vem sendo utilizada ao longo de todas as etapas do ciclo, auxiliando no processo de tomada de decisão. Desta maneira, se percebe que essa fase não se limita apenas à avaliação da política pública, tampouco à etapa final do ciclo de políticas públicas.

Dependendo da classificação da avaliação, esta pode ocorrer tanto “*ex-ante*”, correspondendo em levantar demandas e estudos dos fatos para que se possa formular e tomar decisões no processo da política pública, e também quanto “*ex-post*”, acontecendo de forma

simultânea ou logo após a implementação da política pública. Essa por sua vez, se diferencia em “avaliação de processo” e “avaliação de resultados”. A primeira se refere à busca para identificar atores estratégicos, as estratégias de implementação e também os subprocessos no qual a implementação é desenvolvida, já a segunda, se busca ter o conhecimento se os programas alcançaram suas metas, qual o nível desse alcance e a qualidade do serviço.

Rua e Romanini (2013), afirmam que o processo de implementação, por sua vez, corresponde a um processo de diversas etapas com o intuito de tornar concreta as decisões referentes à formulação de políticas públicas, identificando problemas, objetivos e o arranjo institucional de execução. Então, segundo os autores, entende – se esse processo como um conjunto de ações e medidas que procedem à definição de decisões da política pública que necessitam de serem geridas e que provocam um impacto na vida das pessoas.

2.2 Modelos De Implementação e Discricionariedade

Se tratando da prática, o processo de implementação é entendido como um grupo de ações e decisões que são desenvolvidas por um indivíduo ou grupos, seja na esfera privada ou pública, com o objetivo de alcançar objetivos previamente estabelecidos por decisões que antecedem as políticas públicas. De modo simplório, essa fase trata-se das atividades que fazem a política sair do papel. (RUA; ROMANINI, 2013).

Conforme a literatura revela, a formulação, implementação e avaliação ocorrem de maneira simultânea, em um processo de contínua retroalimentação, onde um processo interfere ao outro. Por isso, segundo Santos (2017), a implementação é um processo que envolve todos os outros processos, acontecendo a todo o momento.

Após se realizar um diagnóstico de algumas políticas públicas, percebe-se que os seus próprios formuladores atuam em ambientes de extremas incertezas que surgem em determinadas ocasiões. De acordo com Melo e Silva (2000), os formuladores: se encontram limitados a entender os problemas sociais por motivos de tempo prévio e falta de recursos; trabalham com a impossibilidade de prever a chegada de eventuais problemas que poderão aparecer na política pública futuramente; seguem planos e programas limitados que abrem margem para que os agentes implementadores exerçam poder discricionário ou autônomo no momento da implementação.

Pode-se dizer que as dificuldades encontradas no processo de implementação são originárias de uma formulação que se encontra vaga e incerta por não ser capaz de prever situações do cotidiano. Devido a isso, a discricionariedade dos implementadores se faz necessária, ou seja, para que a política se transforme é necessária certa autonomia de decisão

por parte dos agentes, tornando o processo de implementação também como um processo de formulação (SANTOS, 2017).

Santos (2017), explica que o essencial de se enxergar na análise do burocrata de nível de Rua é que a discricionariedade, denominada em seu estudo como autonomia relativa, provoca mudanças que incrementam e às vezes até se adequam melhor na política pública. Em um processo de implementação que é considerado imprevisível, mesmo atuando conforme a formulação, a discricionariedade é necessária, pois é possível que ocorram novos acontecimentos que necessitarão de novas decisões e com um determinado tempo de reação (SANTOS, 2017).

Contudo, Santos (2017), deixa claro que há de se questionar sobre o limite que esses agentes implementadores têm para legitimar tais decisões autônomas. A autora explica que é verídico que essa autonomia pode diminuir a distância entre o Estado e as comunidades, reajustando a política pública de acordo com as características locais da comunidade, por outro lado, deve – se ter em consideração que essa discricionariedade abre margem para ações clientelistas dos agentes implementadores, que poderiam obter algum tipo de privilégio no serviço público.

Santos (2017) também problematiza a questão da discricionariedade e o seu limite. Neste sentido faz questionamentos relativos a não existência de mais mecanismos de controle no processo de formulação que impeçam a discricionariedade e também se a maneira como o processo de implementação se desenvolve seria o principal motivo da dificuldade de se instituir mecanismos de controle, visto a possibilidade de troca de favores.

A forma como o processo de implementação de políticas públicas é diagnosticada pelos estudiosos tem gerado grande polêmica na Ciência Política. Ocorre um embate de concepções entre duas abordagens, que se esforçam para que a realidade seja entendida da maneira correta e também para que os responsáveis que administram o processo de implementação o façam da melhor maneira possível (RUA; ROMANINI, 2013). Segundo os autores, as abordagens se denominam “Modelo *Top Down*” e “Modelo *Bottom – Up*”.

2.2.1 Caracterização da perspectiva Top Down

Em sua maioria, a prioridade desse modelo se deve à suas ligações com a concepção racionalista e também com o modelo weberiano de organização burocrática. No pensamento racionalista nasce a concepção de que o processo de implementação da política pública se dá em diversas ações de atividade – meio com o intuito de se alcançar objetivos que foram

previamente estabelecidos. Já a vertente weberiana, considera o processo de implementação de políticas públicas como um sistema que é erguido por comandos centralizados e hierárquicos agregados com uma exata separação entre administração e política (RUA; ROMANINI, 2013).

A primeira abordagem se trata do modelo “*Top Down*” (de cima pra baixo), onde tal concepção se baseia na ideia de que a implementação se inicia a partir de um ponto central (governo), que define os objetivos da política pública e os meios que serão usados através das burocracias para se chegar ao objetivo determinado (RUA; ROMANINI, 2013). Lotta (2014) destaca que este modelo é focado no controle e na hierarquia, seguindo as estruturas tradicionais da governança, deixando clara a separação entre administração e a própria política pública, sendo feita no topo e executada pelos agentes de acordo com os objetivos.

Se tratando dos implementadores, o papel destes no momento da execução é de executar fielmente os objetivos estabelecidos, tendo uma margem de decisão limitada em relação aos aspectos operacionais. A implementação neste modelo, não é uma preocupação dos atores governamentais, sendo de responsabilidade dos Burocratas de Nível de Rua, onde se tenta realizar a política pública da maneira mais perfeita possível (RUA; ROMANINI, 2013).

Deste modo uma das principais características do modelo *Top-Down* se traduz pela limitada discricionariedade dos Agentes Burocratas à Nível de Rua, uma vez, que tais agentes possuem seu poder de atuação extremamente rígido e menos flexível devendo seguir o que já foi estabelecido pelas Instituições formuladoras (MONTEIRO, 2017).

2.2.2 Caracterização Da perspectiva *Bottom-Up*

A partir dos anos 80, foi observado que as políticas não eram executadas seguindo totalmente os objetivos estabelecidos inicialmente, sendo implementadas de maneira distinta ou até mesmo não sendo executadas, chegando a um ponto que até mesmo os resultados das políticas públicas não tinham nenhuma ligação com os objetivos iniciais. (RUA; ROMANINI, 2013).

Foi neste momento que analistas buscam mudar o foco de seus estudos, voltando seus olhares aos atores envolvidos no processo de implementação da política e deixando de lado a estrutura que tinha se criado. Diante desse contexto, começaram a se levantar questionamentos sobre a criação da política realizada de cima pra baixo e também se os implementadores da política deveriam se limitar a seguir, de maneira única, os objetivos como

proposto no modelo *Top-Down*. Foi levantada, então, a primeira crítica a essa abordagem denominada como abordagem *Bottom-Up*. (RUA; ROMANINI, 2013)

No modelo *Bottom up* a política pode sofrer mudanças ao longo de suas ações, sendo assim, a política se torna flexível e apta a sofrer alterações, sendo extremamente relevante ressaltar que irão ser tais fatores que irão definir os resultados da política pública (LOTTA, 2014). Rua e Romanini (2013) destacam que neste modelo a implementação é focada nas estratégias criadas pela burocracia nível de rua e não em sistemas do topo político, e que a discricionariedade assumida por eles é um fator determinante.

Este modelo atua pela coletividade, onde os atores agem de modo a encontrar soluções para os problemas. A partir do momento que se tem a percepção que estas ações têm efeitos positivos, elas passam a ser discutidas nas estruturas mais altas e são institucionalizadas em forma de políticas públicas (RUA; ROMANINI, 2013).

2.3 Os Agentes Burocratas de Nível de Rua

Segundo Lima e D'Ascenzi (2013), limitar, ter o controle, saber regular a discricionariedade dos implementadores, se tornaram questões primordiais para que se consiga o sucesso no procedimento de implementação. Os autores afirmam que no ambiente de trabalho, regras claras e com maior grau de entendimento possível possibilitam uma maior divulgação do plano e ajudam a diminuir a concepção de auto-controle que é considerada um problema pela autoridade governamental. Também, complementam que às falhas que ocorrem no processo de implementação se devem às falhas na comunicação, pois, o procedimento de implementação não acontece de acordo com os objetivos que já foram traçados.

De acordo com Lipsky (1980), o funcionário de serviço público que possui discricionariedade e que interage com as pessoas no desenvolvimento do seu trabalho é caracterizado como burocrata de nível de rua. O autor continua evidenciando que as agências públicas que contratam um número significativo de burocratas são denominadas como agências burocratas de nível de rua. Professores, policiais e outros agentes de execução, juízes, advogados públicos e outras autoridades que prestam serviços sociais e oferecem acessos a programas do governo são exemplos de burocratas de nível de rua.

Diferentemente do que acontece na maioria das organizações, os burocratas de nível de rua possuem certa discricionariedade para escolher a quantidade, qualidade e a natureza dos benefícios ou punições que são disponibilizados pelas agências que eles trabalham. Os policiais decidem por si só quem prender, possuindo o comportamento de vigiar. Os juízes também decidem qual punição uma pessoa deve receber, seja ela, máxima, mínima ou até

suspensa. Os professores, responsáveis pela educação, decidem quais alunos devem permanecer na escola e quais não (LIPSKY, 1980).

No momento em que os burocratas de nível de rua são considerados profissionais, é bastante provável que na execução do seu trabalho ocorra a discricionariedade. É esperado que esses agentes cometam julgamentos discricionários em suas áreas, pois são aceitos pelos clientes em seus locais especiais de trabalho e estão parcialmente livres de supervisão de chefes e supervisores. Até funcionários públicos, que não possuem um status de profissional, possuem uma parcela considerável de discricionariedade. Um exemplo dessa afirmação são os funcionários da previdência pública e da social que tem a possibilidade de executar sua discricionariedade ao possibilitar o acesso das pessoas nos programas sociais do governo, embora estejam sobre regras formais e com supervisão não distante (LIPSKY, 1980).

É muito provável que o melhor exemplo, sobre a discricionariedade dos burocratas de nível de rua, seja a respeito das punições e correções que eles praticam durante exercício do seu trabalho. Os policiais, às vezes, relatam denúncias injustas nos documentos de ocorrências sobre detidos que julgam não terem ficado em silêncio (LIPSKY, 1980).

Lipsky (1980) deixa claro que muitas dessas complexidades apresentadas até aqui poderiam desaparecer teoricamente se a discricionariedade fosse eliminada nos serviços dos burocratas, mas mesmo com as exclusões se notaria que essa autonomia relativa não deixaria de existir uma vez que ela se levanta como característica na execução de alguns empregos dos burocratas de nível de rua.

De acordo com Lipsky (1980), em determinadas ocasiões, os burocratas se encontram em certos contextos que são impossíveis de agir apenas conforme padrões já estabelecidos. O autor traz um exemplo dos policiais e a inviabilidade de atuarem em manifestações hostis apenas seguindo instruções previamente estabelecidas. Similarmente, os professores utilizam a mesma corrente de educação, mas com didáticas diferentes de acordo com a facilidade de aprendizado de cada aluno. Também, há de se considerar que os burocratas, no seu cotidiano de trabalho, se deparam com situações que apelam para o seu próprio valor humano exigindo observação sensível e de julgamento, dificultando em uma eliminação da discricionariedade.

2.4 Assistência Social como Política Pública

Segundo Dantas (2016) a Assistência Social tem sua origem diretamente ligada com a filantropia e a benesse, sendo reconhecida pós-estabelecimento da constituição de 1988 como direito de responsabilidade do Estado. Após a aprovação da Carta Magna, a Assistência Social também passou a fazer parte da Seguridade Social, junto com a Saúde e a Previdência Social.

Contudo, apenas no ano de 1993 a LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social) foi aprovada, passando a regulamentá-la como política social pública, e tendo a possibilidade de superar o caráter emergencial e dividido das ações que mostravam a trajetória da Assistência Social no Brasil (DANTAS, 2016).

Ainda sim, conforme aponta Dantas (2016), apesar da aprovação da Lei, a Assistência Social somente foi garantida com a criação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004. A criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2005 objetivou materializar as metas da PNAS dando sentido a novas formas de administração, de estruturação de serviços, composição e qualificação da equipe de trabalho, monitoramento e avaliação da política (DANTAS, 2016).

O SUAS, conforme evidencia Dantas (2016), consiste em uma forma de garantir direitos que para muitas pessoas foram negados. Essa garantia se dá através de participação em programas e projetos, recebimento de benefícios e serviços, e por outro lado, de uma contribuição para que a autonomia do indivíduo seja construída. Destarte, não se trata apenas de solucionar necessidades, mas também impor a concepção de que o desenvolvimento das localidades resultará na promoção de acesso, por parte das pessoas, a bens, serviços e garantias de direitos.

Pelo SUAS, a assistência social é organizada em dois tipos de proteção social. A primeira, referente à Proteção Social Básica que se preocupa em prevenir riscos sociais e pessoas fornecendo programas, projetos, serviços e benefícios a pessoas e famílias que se encontrem em situação de vulnerabilidade social; e a segunda, referente à Proteção Social Especializada, que atua com serviços de média e alta complexidade, destinada as pessoas e as famílias que já estão inseridas em um contexto de risco e que passam por situações de abandono, de maus tratos, de abuso sexual e de uso de drogas, consequentemente indivíduos que tenham seus direitos sociais violados (BRASIL, 2018).

A definição de Proteção Social segundo o site do Ministério de Desenvolvimento Social está relacionada com a entrega de direitos sociais Básicos e de inclusão social envolvendo políticas de renda (Bolsa Família, Bolsa Verde, Benefício de Prestação Continuada) e de acesso aos serviços sociais (Assistência saúde, educação, energia, água, segurança, alimentação, dentre outros).

O SUAS fornece, então, serviços de Proteção Social Básica através das unidades do CRAS (Centro de Referência de Assistência Social), como o Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família (PAIF), e o Serviço de Convivência e Fortalecimentos de Vínculos (SCFV). Em referência ao serviço de Proteção Social Especial, o SUAS fornece os

serviços através do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a famílias e indivíduos (PAEFI), abordagem social e serviços para pessoas com deficiência, Idosos e seus familiares (BRASIL, 2018).

2.4.1 O Papel do CRAS na Política de Assistência Social

O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é considerado uma porta de entrada da Assistência Social, pois se apresenta como um espaço físico público, estrategicamente e prioritariamente localizado em áreas onde há maior índice de vulnerabilidade social. Esse Espaço oferece serviços de Assistência Social, com a finalidade de fortalecer o convívio sócio familiar e comunitário (BRASIL, 2018).

Conforme está previsto no site do Ministério do Desenvolvimento Social, pós-conhecimento do território, o Centro busca promover organização e articulação das unidades de rede socioassistencial e de outras políticas públicas. Desta maneira, viabilizará que as pessoas participem e tenham o acesso aos serviços, benefícios e projetos da Assistência Social, tornando-se de forma literal uma referência para a população da comunidade no qual está inserido e também para outros serviços setoriais.

Ainda de acordo com o MDS, se tratando dos serviços ofertados, o CRAS dispõe o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), e o Serviço de Convivência e fortalecimento de Vínculos (SCFV). No CRAS, as pessoas recebem informações e são orientadas sobre programas que geram benefícios assistenciais através da inscrição no CadÚnico para Programas Sociais do Governo Federal. Em relação ao público atendido, o CRAS foca em famílias e indivíduos em situações sociais graves, pessoas com deficiência, idosos, crianças que são retiradas de algum tipo de exploração infantil, pessoas que estão inseridas no CadÚnico, pessoas beneficiárias do Bolsa Família e do BPC (Benefício de Prestação Continuada), entre diversos outros.

O Centro de Referência de Assistência Social possui as chamadas “Equipes Volantes” que são os responsáveis pela busca ativa. Essa equipe se desloca através de carros e a das lanchas de Assistência Social. A busca ativa se apresenta como uma estratégia do Plano Brasil Sem Miséria e resulta em levar o poder público ao cidadão. O grande desafio desse Plano é entregar os serviços públicos aos indivíduos que são considerados invisíveis. São denominados dessa forma por razões como ausência de documentação civil, pessoas que não conhecem a existência de seus direitos, indivíduos que moram em lugares bastante isolados, entre outros motivos (BRASIL, 2018).

Conforme escrito no site do Ministério do Desenvolvimento Social, a busca ativa se relaciona com a localização, a inclusão, a atualização dos dados no Cadúnico de todas as famílias e indivíduos que se encontram em extrema pobreza com o intuito de encaminhar esses cidadãos aos serviços de Proteção Social.

2.4.2 *Cadastro Único de Programas Sociais (CADÚNICO)*

De acordo com o Manual de Gestão do Cadastro único para Programas Sociais do Governo Federal, em 2001, quando os programas de transferência de renda passaram a ser implementados como instrumentos estratégicos no combate a pobreza no Brasil, foi criado, através do Decreto nº 3.877, o Formulário de Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal.

Nos períodos entre 2001 e 2002, o Governo Federal implementava diversas ações de transferência de renda voltadas as famílias como: Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). Todos esses programas sociais usavam diversos cadastros para a identificação do público-alvo, resultando na ineficiência dos serviços sociais, pois devido aos diferentes cadastros, aumentavam – se as dificuldades em organizar as ações, sendo que também havia divisões em relação aos atendimentos. Levando em conta, que a falta de incorporação de informações em um único conjunto permitia o acúmulo de benefícios por parte de uma mesma família, enquanto outros indivíduos permaneciam sem qualquer tipo de apoio (BRASIL, 2017).

A criação do CADÚNICO teve a finalidade de incorporar estes programas para que as ações fossem direcionadas para o atendimento de um público-alvo com demanda e características parecidas. Não houve essa incorporação de maneira rápida, pois ainda faltava concretizar as diretrizes para o seu funcionamento (BRASIL, 2017).

Ainda conforme o Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, a ideia de Cadastro Único como instrumento inclusivo das famílias vulneráveis em programas sociais se tornou real com a criação, em 2003, do Programa Bolsa Família por meio da junção dos programas de transferência de renda. Também expresso no Manual, em 2004, a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, responsável pela criação do PBF, determinou o Cadúnico como ferramenta seletiva e de identificação de seus usuários.

Ao ser utilizado pelo PBF e com a edição do Decreto nº 6.135/2007, essa ferramenta se fortaleceu, ganhou mais qualidade em suas informações, aumentaram-se os números de famílias e indivíduos cadastradas, o Cadastro Único então, além de instrumento de

identificação e caracterização socioeconômica das famílias vulneráveis, também se apresentava como instrumento de incorporação de programas sociais do Governo Federal (BRASIL, 2017).

O Cadastro Único então, se apresenta como uma ferramenta que seleciona famílias atendidas pelos programas sociais governamentais, que possui o objetivo de fornecer melhorias no bem-estar da sociedade atuando sobre os diversos contextos que resultam em exclusão dos indivíduos nas dimensões econômica e social (BRASIL, 2017).

Segundo o art. 2º do decreto nº 6.135, refere-se ao CadÚnico para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências:

Art. 2º O Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico é instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público. (BRASIL, 2007).

O Sistema do Cadastro único possibilita que os dados sejam registrados no caderno verde (CADÚNICO). É necessário que a equipe responsável pela coleta de dados, através da entrevista, tenha total conhecimento e observe alguns conceitos relevantes que são constantemente usados para operacionalização do Cadastro Único. (BRASIL, 2018).

Conforme também é explicado no site do Ministério do Desenvolvimento Social, entende-se por Responsável pela Unidade Familiar ou Responsável Familiar (RF), como um membro que obrigatoriamente deve pertencer à uma família e que tal pessoa de preferência seja mulher. Referente à idade do RF, é necessário que tenha no mínimo 16 anos. Tal pessoa, ficará responsável por conceder às informações necessárias sobre a família na qual ela está inserida, uma vez que, tais informações serão passadas e registradas no caderno verde.

Compreende-se por renda, como toda e qualquer retribuição por serviço ou favor prestado realizado pela pessoa, seja de trabalho formal ou informal, sendo considerados lucros do trabalho, de aposentadoria, pensão, seguro desemprego, auxílio-doença, salário-maternidade, BPC, doações regularmente recebidas pelas pessoas da família, entre diversos outros. (BRASIL, 2018). O conceito de renda, conforme está expresso no site do Ministério do Desenvolvimento Social, se subdivide em renda familiar mensal (per capita), sendo que tais valores sempre são gerados através de cálculos feitos pelo próprio Sistema do Cadastramento Único, sempre levando prioritariamente e unicamente as informações concedidas pela RF.

É de extrema importância ressaltar que só devem ser registradas informações passadas pela própria Responsável Familiar, sendo obrigatoriamente negada toda e qualquer tipo de interferência ou mudança do que tenha sido dito por ela por parte de outras pessoas, sendo necessária também, ao final do caderno, a assinatura da Responsável Familiar para que se tenha a responsabilização. (BRASIL, 2018).

O Cadúnico precisa sempre ser atualizado conforme explica o site do Ministério do Desenvolvimento Social. Pois, é necessário que se tenha o conhecimento da situação socioeconômica atual ou mais recente da família. O período de atualização dos dados, de acordo com o site, é de no máximo 2 anos. Em específico, a atualização deve ocorrer prioritariamente nos campos: do endereço, da renda da família, na composição familiar, no Cadastro da Pessoa Física (CPF), ou título de eleitor para o RF, nome (e Código INEP), à respeito da Escola das crianças e dos adolescentes, além do ano escolar.

De acordo com o Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, o responsável pela entrevista do Caderno é o Entrevistador Social que se caracteriza como responsável por registrar as informações passadas pelo RF no formulário do Cadúnico. Esse agente também realiza atendimento às famílias, orientando e identificando as demandas das mesmas. Segundo o Manual, é exigido que o entrevistado possua nível médio, sendo capaz de realizar a entrevista de maneira correta e clara.

2.4.3 Manual do Entrevistador Social

O Cadastro Único vai além do que apenas uma base de dados de famílias de baixa renda. Essa ferramenta se caracteriza como uma ponte que permite o acesso, por parte das famílias e das pessoas cadastradas, às políticas públicas com o intuito de elevarem suas condições de vida. Para que isso ocorra, o passo inicial é utilizar a técnica e o método para preencher os formulários do Cadúnico, para que se retrate da melhor maneira possível a realidade de determinado contexto familiar (BRASIL, 2017).

Nesse contexto, o papel do entrevistador social é de extrema relevância. Conforme ocorre a entrevista e o preenchimento dos formulários do CADÚNICO, esse ator coopera para a melhoria de vida das famílias cadastradas. Executando a entrevista de forma padronizada, conhecendo os conceitos que estruturam os formulários e agindo com muita atenção e respeito às famílias, o entrevistador social colabora para a diminuição da distância entre Estado e Família, ampliando a democracia e a inclusão social (BRASIL, 2017).

O Manual do Entrevistador cita que o Cadastro deve ser voltado para as famílias que possuem baixa renda, ou seja, aquelas com renda mensal per capita igual ou inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo ou famílias que possuem renda de até 03 salários mínimos.

Se tratando especificamente do PBF, conforme expresso no site da Caixa Econômica Federal, o programa tem como foco as famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza. As famílias que se encontram em situações de extrema pobreza tem renda mensal per capita menor que R\$ 89,00 reais. As que se encontram em situações de pobreza, que também podem participar do programa para recebimento do benefício desde que tenham em sua estrutura familiar gestantes, crianças e adolescentes com idade entre 0 e 17 anos, possuem renda mensal per capita entre R\$ 89,00 E R\$ 178,00 reais.

Contudo, no início da entrevista para a realização do Cadastramento Único, o RF deve ter conhecimento de que ele próprio será responsável pelas informações que serão passadas para o Cadastro de sua família, onde, ao final da entrevista, o mesmo assinará para que se auto responsabilize pelas declarações feitas (BRASIL, 2017). É de extrema importância que o entrevistador social, ao perceber que as informações prestadas durante a entrevista são distintas do contexto real das famílias, relate essas divergências ao gestor municipal (BRASIL, 2017).

Conforme o Manual do Entrevistador explica, é necessário que durante a entrevista haja clima de cordialidade entre o entrevistador e o entrevistado, evitando que quaisquer assuntos divergentes dos formulários do Cadastro Único ocorram. O Manual também explica que o entrevistador em hipótese nenhuma deve fazer qualquer juízo de valor sobre determinado contexto familiar.

O município é o principal ator competente em relação ao processo do Cadastramento Único, pois o contato e a identificação do perfil das famílias são realizados de maneira direta pela gestão municipal do Cadastro Único (BRASIL, 2017). Destarte, O Manual do Entrevistador explica que o município é responsável pela alimentação do Cadastro Único fazendo com que o Entrevistador Social seja seu parceiro relevante na busca pela finalidade desse programa.

2.4.4 *Índice de Gestão Descentralizada – IGD*

O Índice de Gestão Descentralizada (IGD) é uma ferramenta elaborada pelo Ministério do Desenvolvimento Social que indica a qualidade de gestão local do Programa Bolsa Família (PBF) e do CadÚnico, evidenciando as responsabilidades assumidas por estados (IGD-E), Distrito Federal e municípios (IGD-M), ao decidirem adotar o programa (BRASIL, 2018).

Os recursos financeiros dessa ferramenta são repassados aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, do Fundo Nacional de Assistência Social para o Fundo Estadual de Assistência Social ou o Fundo Municipal de Assistência Social. Dessa maneira, essa ferramenta compartilhada gera recursos que são agregados como receita própria no orçamento de estados e municípios, com o objetivo de serem investidos novamente na gestão local do programa (BRASIL, 2018).

O site do Ministério do Desenvolvimento Social mostra que de acordo com o termo de adesão que é firmado entre os municípios, estados e o MDS, cabe ao gestor do Programa Bolsa Família, seja ele municipal ou estadual, ser o agente competente pela aplicação desses recursos. Ainda, evidencia que deve haver um planejamento para que as ações sejam articuladas e integradas com os setores da educação, assistência social e saúde, tendo como base as demandas da gestão local do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único.

Os gastos devem ser realizados seguindo os mesmos parâmetros legais dos outros gastos que são executados na Administração Pública, além do processo de prestação de contas desses recursos devendo ser feitos anualmente pelos gestores dos Fundos de Assistência Social, sob o controle dos agentes do PBF e do Cadastro Único (gestores), aos Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social (BRASIL, 2018).

Através do Índice de Gestão Descentralizada, o Ministério do Desenvolvimento Social busca criar o aperfeiçoamento da qualidade de gestão, além de colaborar para que os Estados e municípios cumpram suas ações em relação às suas competências (BRASIL, 2018).

3. METODOLOGIA

Com intenção de identificar a percepção dos burocratas de nível de rua sobre a discricionariedade no momento do preenchimento do Cadúnico optou-se por realizar uma pesquisa qualitativa exploratória.

Para Gil (2002), a pesquisa exploratória tem como intuito fornecer maior familiaridade com o problema de pesquisa para que tal complexidade se torne mais clara e que também haja a construção de hipóteses. Segundo o autor, o planejamento de tal pesquisa é bastante flexível. Já as pesquisas qualitativas não se preocupam com as representações numéricas, mas sim, com a profundidade do entendimento sobre uma organização ou um grupo social (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

Segundo Gerhardt e Silveira (2009), os pesquisadores que usam métodos qualitativos tentam deixar explícitos o porquê das coisas, evidenciando os caminhos a serem percorridos sem quantificar valores e sem se submeter à provas de fatos, pois os dados diagnosticados não podem ser medidos, sendo resultados de diferentes abordagens.

A presente pesquisa se caracteriza também como um estudo de caso. Para Gil (2002), o estudo de caso se caracteriza como uma pesquisa profunda sobre um ou mais objetos de estudo, para que se consiga uma ampliação do conhecimento de forma detalhada sobre tais objetos. A escolha pelo estudo de caso é pertinente, pois busca analisar um grupo social específico dentro de um município ou localidade em um determinado período de tempo.

O caso a ser analisado foi em um Centro de Referência de Assistência Social que atende algumas localidades da zona norte de um município do sul de Minas. A respeito dos instrumentos de coleta de dados, foram utilizados na pesquisa entrevistas semi-estruturadas. Essa forma de entrevista é a mais pertinente, pois permite mais liberdade ao entrevistador de adaptar perguntas ao contexto, facilitando a exploração do conteúdo (GIL, 2002). Também se utilizou a observação participante, que segundo May (2001) se caracteriza como o método que gera mais recompensas para o pesquisador, gerando entendimentos incríveis a respeito das vidas sociais dos indivíduos e influencia para que se compreenda o porquê das diferenças e diversidades se depararem com o preconceito varias vezes.

As entrevistas foram feitas com os funcionários do CRAS que se caracterizam como: a Entrevistadora Social, em razão de tal agente possuir um papel direto na condução da entrevista do Cadúnico; a Coordenadora do CRAS, por se responsabilizar pelos agentes do CRAS; e a Gestora do Bolsa família, por se responsabilizar pelo Cadúnico no Município. Em relação à Entrevistadora Social as perguntas abordaram o processo de condução das

entrevistas para preenchimento do Cadúnico. O interesse principal do pesquisador foi identificar como é feita a entrevista e se existe obediência às recomendações do Manual do Entrevistador. As perguntas para a Coordenadora do CRAS e a Gestora do PBF estavam relacionadas com a capacitação e a possibilidade de existência de autonomia dos entrevistadores sociais.

A composição da equipe da unidade de atendimento possui uma Coordenadora, responsável pela organização do CRAS; uma Assistente Social que é responsável pelo encaminhamento do Cadúnico e pela realização da visita domiciliar; uma Psicóloga que fica competente para o acompanhamento psicológico dos usuários e também realiza visitas domiciliares; uma Entrevistadora Social que realiza a entrevista do Cadúnico com os indivíduos que desejam participar dos programas; uma Recepcionista responsável por atender e encaminhar os usuários aos outros agentes; e 7 Professores das Oficinas que oferecem programas e lazer para os usuários desse Centro, incluindo a pedagoga social.

As entrevistas foram gravadas para que pudessem ser analisadas. Nesse contexto, há a possibilidade de entender como o fenômeno da discricionariedade ocorre através da decisão dos implementadores (burocratas de nível de rua) do Centro de Referência em Assistência Social.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Caracterização dos Usuários dos Serviços Sociais em um Município do Sul de Minas

O Índice de Gestão Descentralizada do Município (IGD-M), determina por meio de medidas a qualidade das ações executadas pelo município em relação às atividades de cadastramento, de atualização cadastral e de acompanhamento das casualidades de educação e saúde (BRASIL, 2018). Com base nessa ferramenta social, são considerados os dados levantados em relação ao Acompanhamento Familiar feitos pelo município no Sistema de Condicionalidades (SICON), e a data da última atualização dos registros em relação à gestão municipal através do (SIGPBF), Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (BRASIL, 2018).

Utilizando como base IGD-M e o seu resultado, o MDS, de maneira mensal, mede quanto cada município irá receber. Os recursos financeiros são reinvestidos apenas para os municípios que conseguiram bater índices mínimos na taxa e na média das taxas do cálculo do IGD-M, e também se limitam apenas para os municípios que adotaram para si a gestão do SUAS e registraram os gastos e obtiveram aprovação da prestação de contas do ano interior no Sistema Suasweb (BRASIL, 2018).

De acordo com os dados evidenciados pelo IBGE do Censo de 2010, a população desse município é de 92.200 pessoas com uma estimativa de 102.728 pessoas para o ano de 2018 (IBGE, 2010). O total de famílias inseridas no CadÚnico no mês de Julho de 2018, era de 13.020 das quais 3.614 possuíam renda per capita familiar de até 85,00 reais; 1.498 com renda per capita familiar entre 85,01 e 170 reais; 4.221 com renda per capita familiar entre 170,01 reais e meio salário mínimo; 3.687 com renda familiar per capita acima de meio salário mínimo, em um montante total de 32.607 pessoas cadastradas (BRASIL, 2018).

Ainda de acordo com o MDS, o Programa Bolsa Família se apresenta como um Programa de transferência de renda que tem a finalidade de beneficiar as famílias que se encontram em situação de pobreza ou extrema pobreza. No mês de agosto de 2018, o programa beneficiou 3.780 famílias. Esse benefício gira em torno de aproximadamente 173, 17 reais com um valor total repassado pelo governo federal às famílias beneficiárias de 654.578, 00 reais no mês de agosto (BRASIL, 2018).

No que se diz respeito às condicionalidades, e tendo como base os registros do segundo semestre do ano de 2018, o acompanhamento da frequência escolar obteve 77.8%, entre crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, o que consiste em um valor de 2.519 alunos

que foram acompanhados de um total de 3.237. Para os adolescentes entre 16 e 17 anos, se obteve 56.5%, o que equivale a 318 alunos em um montante de 563 (BRASIL, 2018).

Em relação ao acompanhamento da saúde das famílias, no período de dezembro de 2017 se obteve 57.9%, registro que equivale a 1.517 famílias em um total de 2.621 que constituem o público perfil para monitoramento do setor de saúde no município (BRASIL, 2018).

Conforme está expresso na NOB – RH/SUAS (2011), para os centros de Referência de Assistência Social de Porte I, como no caso do CRAS desse município, a equipe deve ser formada por 2 técnicos de nível superior, sendo um profissional de assistência social e o outro profissional da área de psicologia, além de 2 técnicos de Nível Médio.

4.2 Funcionamento do CRAS

O CRAS estudado foi implantado no 1º semestre de 2014 com objetivo de inserir as famílias com alta vulnerabilidade no Cadastramento Único (CadÚnico) em programas sociais. Mas, tal centro só começou a funcionar de fato no 1º semestre de 2017 em razão dos poucos recursos disponibilizados pela prefeitura do município para sua efetivação. A unidade é gerida por uma equipe formada por uma coordenadora, um entrevistador social, uma recepcionista, uma pedagoga social, uma assistente social, uma psicóloga, além dos profissionais que oferecem cada uma das oficinas. Atualmente, são oferecidas oficinas de Percussão (fanfarra), zumba, vôlei, karatê, “contos e histórias” (realizada pela pedagoga social), futsal, computação, capoeira, balé e cinema.

Está previsto no Manual de Orientações Técnicas do CRAS que a unidade, necessariamente, deve possuir 7 espaços que são necessários em todos os CRAS's. São eles: Recepção; Sala de Atendimento; Sala de Uso Coletivo; Sala Administrativa; Copa; e Banheiro (BRASIL, 2009). O Centro atende aos requisitos previstos no manual de orientações, pois possui os espaços mencionados. Em relação ao local de implantação do Centro, tal local foi escolhido por possuir, junto às outras localidades que são atendidas pela unidade, uma grande quantidade de famílias que possuem um alto risco e vulnerabilidade social.

Esse CRAS também se apresenta como uma porta de entrada para a Assistência Social conforme está expresso no Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, pois através das inscrições no cadastramento único as pessoas se tornam usuárias dos serviços de assistência social. O CRAS possibilita aos usuários participarem dos Programas sociais e receberem benefícios como Bolsa Família, Tarifa Social de Energia

Elétrica, Programa Minha Casa Minha Vida, Carteira do Idoso (ID), Aposentadoria para pessoas de baixa renda, Telefone Popular, Isenção de Pagamento de Taxa de Inscrição em Concursos Públicos, Serviços Assistenciais, ID Jovem, Benefício de Prestação Continuada (BPC), para pessoas com deficiência e etc.

Em relação às atividades do CRAS, A unidade, além de buscar a inclusão dos usuários em relação aos serviços sociais, também oferece oficinas com objetivo de alcançar o desenvolvimento saudável e social de crianças, adolescentes, idosos, além de tentar identificar e solucionar problemas familiares relacionados à violência contra a mulher ou qualquer outro tipo de violência para posterior atuação.

O CRAS atua em rede com o Governo Federal, com a Prefeitura do município que disponibiliza equipamentos e também fica responsável pela alimentação das pessoas que participam das oficinas, juntamente com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, uma vez que, estando terminada a entrevista para o preenchimento do CADÚNICO, o caderno contendo as informações passadas pela Responsável Familiar (RF), é levado à secretaria de desenvolvimento social para que seja conferido e analisado com objetivo de verificar se a situação daquela determinada família se enquadra nos requisitos de vulnerabilidade.

O principal serviço do CRAS é o serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), que representa o trabalho social com as famílias e que tem o objetivo de melhorar sua qualidade de vida (BRASIL, 2018). Esse serviço é realizado em conjunto, ou seja, entre famílias e profissionais através do acompanhamento da situação de vulnerabilidade. Vale ressaltar, em algumas situações, que é necessária a visita da assistente social e da psicóloga para que se verifique a situação do ambiente familiar e de vulnerabilidade de algumas famílias. As visitas desses dois atores normalmente são feitas todas as sextas feiras durante o dia, salvo nos períodos em que o carro social se encontra em manutenção e também quando o veículo se encontra em uso por outra unidade social do município.

A diversidade de serviços, funções e atendimentos realizados pelo CRAS, exige esforços de diversos atores que se relacionam e interagem em favor de seus objetivos, seja para identificar um possível beneficiário, seja para realizar visitas, desenvolver projetos, como para arcar com o custeio dessas atividades.

4.3 Percepção dos implementadores sobre a discricionariedade

Em relação aos dados obtidos através das entrevistas e também de um longo período de observação em um Centro de Referência em Assistência Social no sul de Minas, se percebe que o fator da discricionariedade ocorre assim como evidencia Lipsky (1980), uma vez que

esse fenômeno se caracteriza como uma característica de execução de alguns trabalhos dos burocratas em nível de rua.

A percepção dos atores envolvidos comprova que a discricionariedade pode acontecer nas atividades do CRAS, inclusive no momento do preenchimento do cadastro único, tal como confirma a fala da coordenadora quando questionada se os servidores e funcionários possuem autonomia:

“Então, se você falar da autonomia através de uma decisão rápida que não afeta as normas ou as leis que estão regidas, então o funcionário possui autonomia”. (Coordenadora).

Nota-se que a coordenadora do CRAS tem o conhecimento de que esse fator ocorre, mas deixa claro que as decisões dos atores, tomadas através da sua autonomia, só poderão ser consideradas e válidas uma vez que os mesmos estejam aptos para realizá-las e que os atores não excedam as normas que foram previamente estabelecidas, tal como explica ao ser questionada sobre a possibilidade dos servidores possuírem autonomia:

“Ele só não tem autonomia para realizar um determinado tipo de serviço quando ele não está apto. Todo funcionário exerce um tipo de função naquele local de trabalho e algumas atribuições. Então cabe a ele cumprir essas atribuições. Se ele exceder isso de forma que não afete as leis que regem ou até mesmo a pessoa que foi ali e procurou o serviço, ele possui autonomia. Autonomia que eu reconheço é aquela de decisão, decisão que não pode ser tomada por uma pessoa, mas através de reuniões, grupos que possuem líderes e gestores”.(Coordenadora)

Ainda de acordo com a coordenadora do centro de referência em assistência social, o Plano Nacional de Assistência Social serve como uma base de diretrizes (devendo ser seguida), que direciona as atividades da gestão do centro e do município em relação à política social para que se proporcione uma assistência social plena :

“O Plano Nacional de Assistência Social serve de estrutura, para nós profissionais da Assistência social (CRAS), pra acompanharmos tudo que envolve a política social. Nele, temos nossas regras e temos direcionamento da política para fazer valer a assistência social de fato e não realizando apenas um mero assistencialismo”. (Coordenadora).

Ainda em relação a esse plano, a gestora da bolsa família deixa claro que o centro de referência em assistência social possui autonomia em relação à secretaria, pelo fato deles se relacionarem diretamente com as famílias e os usuários em geral de determinada localidade, quando questionada sobre o que tem sido feito pelo CRAS em relação ao município:

“Nessa parte do CRAS, essa entidade tem uma total autonomia da secretaria, porque é o atendimento ao público, é ver pra onde as famílias devem ser encaminhadas, o que da pra ser feito, dentro da assistência social. Temos a assistente social e o psicólogo para atender as famílias”.(Gestora do Bolsa Família).

Por outro lado, diferentemente do que explicou a coordenadora e conforme explica Lipsky (1980), os burocratas de nível de rua, em determinados casos, se deparam com situações que os forcem a agirem conforme sua dimensão humana e em não conformidade com as normas que já estão ali estabelecidas. Segundo Lipsky (1980) esses atores, em determinadas situações, agem através de julgamentos e observações realizadas de modo sensível. O caso da ação dos policiais em manifestações hostis e de ambiente de incerteza ilustra bem isso. O trabalho compreendeu até aqui que o burocrata de nível de rua se depara em contextos no seu emprego que os influencia a não agirem conforme instruções previamente estabelecidas mandam. Um exemplo que se pode levantar para confirmar esse trecho foi percebido por meio da observação do pesquisador, em uma determinada entrevista realizada para credenciamento de uma família no Cadúnico.

Na ocasião, embora o responsável de uma família tenha relatado a composição salarial mensal acima do permitido com os valores ultrapassando o limite de R\$170 por pessoa (na mesma residência), a família foi contemplada com o benefício do Bolsa Família. Isso ocorreu pois se descobriu por meio da entrevista que o responsável familiar não era o único que recebia vencimentos ou contribuía com a renda. O irmão do entrevistado também recebia salário, o que garantia uma renda mensal per capita acima do permitido. O problema da situação era que o responsável afirmava que esse outro salário não agregava em nada para os custos da família, mas que era inteiramente consumido em produtos ilícitos, pelo fato de seu irmão ser dependente químico. Visto tal situação, a entrevistadora social tomou a decisão de omitir o salário do irmão no caderno para que essa família pudesse participar do programa.

Conforme já evidenciou Lipsky (1980), se percebe ainda mais que a discricionariedade ocorreu de fato fazendo com que a entrevistadora social, indignada com casos de não merecimento de auxílio, tomando decisões conforme seu lado humano, quando

se verifica a percepção de autonomia dos burocratas de nível de rua da gestora da bolsa família, quando questionada se os funcionários possuíam autonomia nas suas decisões e se ela era importante:

“Sim e é muito importante. Porque eu acho que cada caso é um caso, cada família é uma família. Eu acho que a gente deve sim trabalhar dentro das regras da assistência social do cadastro único, mas em minha opinião todo caso tem exceção. Cada família tem que ser analisada de uma forma diferente, não é um padrão, e às vezes você pega uma família que você acha que não precisa de ajuda e precisa muito mais do que famílias que já são assistidas no CRAS”. (Gestora do PBF).

Uma das explicações que esse trabalho entendeu encontrar através das entrevistas e da observação participante de casos de discricionariedade no momento do preenchimento do cadastro único se resume ao fato de a entrevistadora social ter achado injusto algumas famílias que não precisam receber o auxílio, recebendo, e outras com necessidade constatada não serem contempladas. Imagina-se, neste caso que a entrevistadora social possui o conhecimento de qual família de fato é vulnerável, e qual não é. Conforme a própria entrevistadora cita,

“[...]Tem visitas que você identifica de forma clara pelos olhares da pessoas, às vezes eu tenho que fazer a visita. No momento da entrevista, quando estão sendo feitas perguntas sobre o salário de todos os integrantes da família, você sabe quando a pessoa está mentindo ou quando não está”. (Entrevistadora Social).

Como uma motivação baseada em ser justa e garantir igualdade, a entrevistadora tomou essa decisão através do juízo de valores (se posicionando contra o manual do entrevistador) entendendo que algumas famílias devam receber o auxílio mesmo não se enquadrando nos critérios. Isso então, novamente confirma a hipótese de que a entrevistadora, revoltada, encaixou essa determinada família porque estava motivada com um entendimento de justiça igualitária, confirmando a análise de Lipsky ao afirmar que às vezes os atores apelam para sua condição humana. Essa situação parece ficar mais clara quando se analisa a opinião da própria entrevistadora social ao ser questionada sobre a eficiência da gestão do cadastro único:

“Não, em minha opinião não. Deveria ser mais transparente, pois tem famílias que não possuem a necessidade de receber o auxílio e

recebem, um valor absurdo que recebem e não deveriam''.
(Entrevistadora Social).

Um outro detalhe que pôde ser observado foi o não conhecimento do manual de recomendações por parte da entrevistadora social. A mesma foi direta e objetiva ao dizer que não seguia manual nenhum. Fato, que abre uma imensa possibilidade de tomar decisões por conta própria, podendo resultar em ações totalmente divergentes das normas previstas no PNAS, no manual do MDS e no site da Caixa que ilustra o auxílio financeiro. Em relação aos processos de capacitação, a coordenadora explicou que há um período de capacitação dos funcionários antes deles assumirem o cargo de entrevistador social.

Ainda referente à questão da capacitação, a gestora do bolsa família explicou de forma diferente a existência e de que forma se desenvolvem as atividades de treinamentos para os entrevistadores sociais. Notou-se que os treinamentos não são feitos no período prévio do ingresso no cargo, mas sim durante o próprio serviço e de forma contínua.

“Existe. Por exemplo, na parte que eu cuido (os entrevistadores sociais), a gente faz, a cada dois meses, conversas, passamos regras, questionamos a respeito do atendimento e etc. O entrevistador social é a porta de entrada para os programas sociais, então na própria entrevista, através das perguntas, ele vai descobrir as necessidades das famílias. É importante que ele não realize apenas o cadastro e deixe o usuário ir embora, é necessário que ele passe a informação pra equipe técnica e tome as providencias necessárias”. (Gestora do PBF).

Conforme visto, essa não concordância entre as relações das formas de capacitação levantam hipóteses de que esse processo nesse caso é falho, podendo abrir margem para que a entrevistadora social tome decisões por si só em casos que não são permitidos um poder discricionário.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou identificar qual era a percepção dos burocratas de nível de rua sobre a discricionariedade, vista nesse estudo como uma autonomia relativa, no momento do preenchimento do cadastro único. Buscou – se analisar como as decisões eram tomadas no centro de Referência de Assistência Social e também com quais motivações eram feitas essas escolhas. Através do estudo, entendeu-se que esses agentes se deparam com distintas situações no seu cotidiano que não os possibilitam agir apenas conforme instruções já programadas. Também ficou claro que a entrevistador social recorreu para sua dimensão humana para tomar determinadas decisões referentes ao preenchimento do cadastro único, assim como explicou Lipsky em seus estudos sobre a dificuldade de se eliminar a discricionariedade. Ação esta, que determinados casos significa em um não cumprimento das regras que já estavam previamente estabelecidas e a manifestação de juízos de valores que vai em detrimento do manual do entrevistador social.

A presente pesquisa também concedeu o entendimento que é muito difícil eliminar o fator discricionário dos atores, uma vez que esse fenômeno se levanta como característica da execução de alguns empregos dos burocratas, onde os mesmos tem a possibilidade de escolher a natureza das qualidades dos serviços, dos benefícios e das punições prestadas para a sociedade. Dessa maneira, não se obteria sucesso ao tentar acabar com a discricionariedade apenas demitindo a entrevistadora social, pois não haveria a certeza de que outro indivíduo não tomaria as mesmas decisões.

As percepções da coordenadora e gestora se opõem no momento em que a coordenadora evidencia a importância da autonomia praticada pelo entrevistador social desde que ele esteja sobre as normas legais da entidade. Já para a gestora, é necessário que aconteça a autonomia e que se tomem decisões sob um regime de regras e normas, mas com todo caso possuindo exceções, evidenciando claramente as situações de cotidiano que Lipsky encontrou ao analisar que os atores utilizam julgamentos em distintos casos.

No que diz respeito à entrevistadora social, a mesma relata não ter conhecimento de um manual de recomendações, o que evidencia um amplo espaço para o poder discricionário em suas decisões, e também deixou exposto seu juízo de valor ao cometer ações com o intuito de fazer justiça igualitária através de julgamentos e observações sensíveis no desenvolver do seu cotidiano de trabalho.

É visto que a autonomia é importante para os burocratas de nível de rua, uma vez que são eles os agentes implementadores da política pública e que o processo de formulação dessa

política é incerto, insuficiente e não prevê acontecimentos futuros. Então, isso possibilita ações inovadoras para que a política pública se transforme e melhore, proporcionando um serviço de qualidade para os usuários. Por outro lado, foi visto que a discricionariedade nesse caso da pesquisa resultou em um não cumprimento de regras e normas ocasionando em, de certa forma, em um “burlamento de regras” por motivos de um julgamento discricionário em relação às falhas da gestão do Bolsa Família.

É necessário que se criem dispositivos para se controlar tal autonomia. Talvez, se os processos de capacitação não focassem exclusivamente nos critérios do caderno e focassem na atuação e na forma do entrevistador social de conduzir suas entrevistas, apresentando o manual do entrevistador, possivelmente se conseguiria diminuir a margem discricionária do ator. Também, é notável que a fiscalização seja falha visto que uma parte de famílias que não possuem a necessidade de receber o auxílio recebem e uma grande parte que realmente necessita não recebe.

Entende-se que o presente estudo poderia abranger mais Centros de Referência em Assistência Social para que se aprofundasse mais a problemática, pois algumas respostas das entrevistas ficaram curtas e com um alcance de diagnóstico menor. Para futuras pesquisas, seria interessante a entrevista em mais unidades para que se houvesse a comparação dos resultados e a possibilidade de uma melhor análise da questão da discricionariedade em mais atores das diferentes unidades.

REFERÊNCIAS

BAPTISTA, T.W.F.; REZENDE, M. **A ideia de ciclo na análise de políticas públicas**. In MATTOS, R.A.; BAPTISTA, T.W.F. (Org). Caminhos para análise das políticas de saúde, 1.ed.– Porto Alegre: Rede UNIDA, 2015. p.221-272.

BRASIL. (26 de Jun. de 2007). Decreto nº 6.135: Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Brasília. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm>. Acesso em 27 de Mar. de 2018.

BRASIL, **Manual do Entrevistador**. Cadastro Único para Programas Sociais. 4ª Edição. Disponível em <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/cadastro_unico/Manual%20do%20Entrevistador%204%20ed%20-%20Livro%20Consolidado%20-%2013042017.pdf>. Acesso em 26 de Out. de 2017.

BRASIL, Caixa Econômica Federal – **BOLSA FAMÍLIA**. Disponível em <<http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>>. Acesso em 26 de Out. de 2018.

BRASIL, **Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal**. Disponível em <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/cadastro_unico/Manual_Gestao_Cad_Unico.pdf>. Acesso em 18 de Set. de 2017.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social – **CADASTRO ÚNICO**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico>>. Acesso em 25 de Mar. de 2018

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social – **ASSISTÊNCIA SOCIAL**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social>>. Acesso em 2 de Mai. De 2018.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social – **BOLSA FAMÍLIA**. Disponível em <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/igd>>. Acesso em 12 de Set. de 2018.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social, **CENSO SUAS**, Resultados Nacionais. Disponível em <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/index.php>>. Acesso em 12 de Set. de 2018.

BRASIL, **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social: Anotada e Comentada**. Disponível em <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NOB-RH_SUAS_Anotada_Comentada.pdf>. Acesso em 12 de Set. de 2018.

BRASIL, **Orientações técnicas Centro de Referência de Assistência Social – CRAS**, Brasília 2009. Disponível em <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_Cras.pdf>. Acesso em 18 de Set. De 2018.

DANTAS, J. G. S. **A Assistência Social no Brasil: Da Benemerência ao Direito.** Socializando, FVJ, ano 3, n°1, Jul, p. 105-113. 2016.

FARIA, C. A. P. **Ideias, conhecimento e políticas públicas.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 18, n. 51, p. 22-29, fev. 2003.

FERREIRA, S. R. V; MEDEIROS, J. J. **Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas.** Cad. EBAPE.BR, V.14, n°3, Artigo 7, Rio de Janeiro, Jul/Set. 2016.

GERHARDT, T. E; SILVEIRA, D. T. **Métodos de Pesquisa.** Ed. UFRGS, 1ª edição, 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** Ed. Atlas, 4ª edição, São Paulo, 2002.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/lavras/panorama>>. Acesso em 12 de Set. de 2018.

LIMA, L. L; D´ASCENZI, L. **Implementação de Políticas Públicas: Perspectivas analíticas.** Revista de Sociologia e Política. V.21, N° 48: 101-110. DEZ. 2013.

LOTTA, G. S. **Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania. São Paulo, v. 19, n. 65, Jul./Dez. 2014.

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

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service.** New York: Russell Sage Foundation, Chapter 2, Street level Bureaucrats as Policy Makers, pag 13 – 25, 1980. Disponível em: <<https://jackjinlee.files.wordpress.com/2016/09/lipsky.pdf>>. Acesso em 23 de Mai. de 2019.

MAY, T. Pesquisa social. Questões, métodos e processos. Porto Alegre, Artemed. 2001.

MONTEIRO, L. M. **Modelo “Top Down”: Uma Reflexão Sobre A Implementação De Políticas Públicas E A Participação Dos Gestores Governamentais.** Novembro 2017.

RUA, M. G; ROMANINI, R. **Para Aprender Políticas Públicas.** A Implementação de políticas públicas. v.1. Unidade IX. Ano 2013.

SANTOS, C. S. **Implementação de Políticas Públicas, um processo contínuo da formulação da Agenda?** In: XVII Enanpur. PPEUR-UFRN. São Paulo, 2017. Disponível em http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%2010/ST%2010.7/ST%2010.7-05.pdf Acesso em 29 de Abr de 2019.

SILVA, P. L. B; MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes na avaliação de programas e projetos.** Campinas: NEPP: Unicamp, (caderno 48), 2000.

SITE DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – **Programas Sociais – Bolsa Família**.
Disponível em <<http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 10 marc. 2019.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão de literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n°16, jul/dez 2006, p. 20-45.

APÊNDICE

Transcrição das Entrevistas

ENTREVISTADORA SOCIAL

Em sua opinião, a gestão do Cadúnico é eficiente? 1

“Não, em minha opinião não. Deveria ser mais transparente, pois tem famílias que não possuem a necessidade de receber o auxílio e recebem, um valor absurdo que recebem e não deveriam. As pessoas escondem informações no momento da entrevista e começam a participar”

Em sua opinião, qual a importância do seu papel de entrevistador social?

“Primeiramente, reconhecer o grau de necessidade das famílias para que recebam o auxílio. São muitas as famílias vulneráveis que não possuem renda alta e nem estável que realmente precisam do bolsa família. Possibilitar o acesso nos programas pode diminuir a pobreza das famílias”

Como você executa suas funções de entrevistador?

“Executo através do caderno (Caderno Único), pelo Programa mesmo do computador, de forma direta e o mais comum é através da entrevista mesmo (por meio das perguntas)”

Como você reconhece a vulnerabilidade, existem casos que você pode citar?

“Tem visitas que você identifica de forma clara pelos olhares da pessoas, as vezes eu tenho que fazer a visita. No momento da entrevista, quando estão sendo feitas perguntas sobre o salário de todos os integrantes da família, você sabe quando a pessoa está mentindo ou quando não está”

Você conhece algum manual de recomendações que você deve seguir para trabalhar?

“Não, não conheço”. A entrevistada nessa questão, de forma direta e objetiva, deixou claro que não segue nenhum manual de recomendação para o entrevistador social. Destarte, se percebe um imenso espaço para que surjam ações discricionárias e autônomas no momento do preenchimento do cadastro único, pois não há a garantia de seguimento das normas previstas no manual do entrevistador.

COORDENADORA

Qual a finalidade do PNAS no município?

“O Plano Nacional de Assistência Social serve de estrutura, para nós profissionais da Assistência social (CRAS), pra acompanharmos tudo que envolve a política social. Nele, temos nossas regras e temos direcionamento da política para fazer valer a assistência social de fato e não realizando apenas um mero assistencialismo”

Como saber se o trabalho está sendo bem executado?

“O trabalho da Assistência Social, se referindo ao nosso município é bem executado, mesmo sabendo que existem alguns entraves e dificuldades. Há Dificuldades relacionadas à

orçamento, obtenção de recursos, recursos humanos, capacitação etc. Porém o CRAS desenvolve um bom trabalho a partir do momento em que ele leva o serviço, sendo que esse serviço seja prestado com qualidade. O que vem a ser isso? Trabalho através de todos profissionais que são formados, especialistas, direcionados para a área da assistência social (Profissional de Assistente Social e a Psicóloga), que realizam esse trabalho para as famílias e usuários, para que estes sejam colocados dentro da cadastro único e usufruam dos programas”

Os servidores e funcionários possuem autonomia? É importante? Por que?

“ Olha, vamos entender a autonomia.... No serviço Público, nos temos as hierarquias e temos as leis. Então, se você falar da autonomia através de uma decisão rápida que não afeta as normas ou as leis que estão regidas, então o funcionário possui autonomia. Ele só não tem autonomia para realizar um determinado tipo de serviço quando ele não está apto. Todo funcionário exerce um tipo de função naquele local de trabalho e algumas atribuições. Então cabe a ele cumprir essas atribuições. Se ele exceder isso de forma que não afete as leis que regem ou até mesmo a pessoa que foi ali e procurou o serviço, ele possui autonomia. Autonomia que eu reconheço é aquela de decisão, decisão que não pode ser tomada por uma pessoa, mas através de reuniões, grupos que possuem líderes e gestores”

“ Autonomia é importante.. Vamos falar de autonomia, para se desenvolver alguma coisa ou alguma regra para ser inserida eu preciso de formação. Eu estou preparada? Estou qualificada para tomar aquela decisão? Pois, pra cada autonomia se passa uma decisão e essa decisão é exclusiva de quem está fazendo, pois não se deve criar falsas autonomias. Um exemplo: Cadastro Único, o cadastrador único é capacitado a realizar a entrevista. Eu como coordenadora, não posso passar a frente do entrevistador, sentar, digitar a senha e realizar a entrevista. Não possuo essa autonomia, eu posso saber mas não estou aqui pra fazer. O meu direito acaba quando começa o dele. Então a questão da autonomia é importante na medida em que se repete os limites”

Existem treinamentos de funcionários?

“Sim, existem os períodos de capacitação antes do ingresso no cargo social”

Quais recomendações você daria para melhor funcionamento do órgão?

“ O nosso trabalho deve funcionar de dentro pra fora, não de fora pra dentro. Todos os funcionários que trabalham comigo deveriam participar do processo de capacitação e temos situações em comum que precisamos ofertar um serviço de qualidade. Pra se conseguir tal serviço, temos uma equipe que trabalha em prol da sociedade e sob regime da NOB, SUAS, PNAS... Temos varias situações que nos dão respaldo pra que a gente trabalhe”

GESTORA BOLSA FAMÍLIA DO MUNICÍPIO

Qual a finalidade do PNAS no município? O que tem sido feito pelo CRAS?

“ Nessa parte do CRAS, essa entidade tem uma total autonomia da secretaria, porque é o atendimento ao público, é ver pra onde as famílias devem ser encaminhadas, o que da pra ser feito, dentro da assistência social. Temos a assistente social e o psicólogo para atender as famílias.”

Como saber se o trabalho está sendo bem executado?

“Pela própria população sabemos se esta sendo bem executado ou não”. Pelo fato das reclamações ou elogios”

Os servidores e funcionários possuem autonomia? É importante? Por que?

“ Sim e é muito importante. Porque eu acho que cada caso é um caso, cada família é uma família. Eu acho que a gente deve sim trabalhar dentro das regras da assistência social do cadastro único, mas na minha opinião todo caso tem exceção. Cada família tem que ser analisada de uma forma diferente, não é um padrão, e as vezes você pega uma família que você acha que não precisa de ajuda e precisa muito mais do que famílias que já são assistidas no CRAS”

Existem treinamentos de funcionários?

“Existe. Por exemplo, na parte que eu cuido (os entrevistadores sociais), a gente faz, a cada dois meses, conversas, passamos regras, questionamos a respeito do atendimento e etc. O entrevistador social é a porta de entrada para os programas sociais, então na própria entrevista, através das perguntas, ele vai descobrir as necessidades das famílias. É importante que ele não realize apenas o cadastro e deixe o usuário ir embora, é necessário que ele passe a informação pra equipe técnica e tome as providencias necessárias”

Quais recomendações você daria para melhor funcionamento do órgão?

“As pessoas são diferentes. Todos nós possuímos problemas. Tem dia que os próprios funcionários não estão bem. O Público que nós atingimos é muito carente e na maioria das vezes não sabem dos próprios direitos. O Cadastro Único oferece diversos direitos e não apenas o bolso família como as pessoas pensam e desconhecem. Para receber o PROUNI, BPC é necessário a inscrição no cadastro único. Então o entrevistador social deve perceber que o seu papel e função são importantíssimos dentro do CRAS”