



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE,
E CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO – FACE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA
Doutorado Interinstitucional em Administração – DINTER – UnB/UFG

FATORES INFLUENCIADORES DO COMPORTAMENTO DE DECISÃO E AÇÃO
DOS IMPLEMENTADORES DO SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO
INTEGRAL À FAMÍLIA – PAIF

Vicente da Rocha Soares Ferreira

Brasília – DF
Março/2016

Vicente da Rocha Soares Ferreira

FATORES INFLUENCIADORES DO COMPORTAMENTO DE DECISÃO E AÇÃO
DOS IMPLEMENTADORES DO SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO
INTEGRAL À FAMÍLIA - PAIF

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de
Brasília. Orientadora: Profa. Dra. Janann Joslin Medeiros

Brasília – DF
Março/2016

Ferreira, Vicente da Rocha Soares.

FATORES INFLUENCIADORES DO COMPORTAMENTO DE DECISÃO E AÇÃO DOS IMPLEMENTADORES DO SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA – PAIF. Brasília: 2016. 250 f.

Orientadora: Profa. Dra. Janann Joslin Medeiros

Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (Face) – Universidade de Brasília (UnB).

1. Políticas Públicas. 2. Implementação. 3. Políticas Sociais. 4. Burocracia de Nível de Rua.

Vicente da Rocha Soares Ferreira

FATORES INFLUENCIADORES DO COMPORTAMENTO DE DECISÃO E AÇÃO
DOS IMPLEMENTADORES DO SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO
INTEGRAL À FAMÍLIA – PAIF

Esta tese foi julgada e aprovada para obtenção do grau de doutor em Administração no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília.

Brasília, 01 de Abril de 2016.

Comissão examinadora:

Dra. Janann Joslin Medeiros
Universidade de Brasília (PPGA/UnB) – Orientadora

Dra. Cláudia Souza Passador
Universidade de São Paulo (FEA-RP/USP) – Membro

Dr. Ricardo Corrêa Gomes
Universidade de Brasília (PPGA/UnB) – Membro

Dra. Suely F. Ramos Silveira
Universidade Federal de Viçosa (PPGADM/UFV) – Membro

Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva
Universidade de Brasília (PPGA/UnB) – Membro

Dr. Cândido Vieira Borges Junior
Universidade de Brasília (PPGA/UnB) – Suplente

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus pela minha vida, e por dar-me coragem e disposição para, saindo, de uma condição social muito desforável, conseguir alcançar meus sonhos por meio da educação.

Agradeço imensamente aos meus queridos pais, Maria da Rocha Soares Ferreira e Pedro Ferreira de Oliveira (*in memoriam*) que, mesmo em sua simplicidade, conseguiram enxergar a oportunidade de “dar estudos” a, pelo menos, seu filho caçula. Acredito que onde eles estiverem estão felizes por mim.

Registro aqui o meu imenso agradecimento a minha querida esposa Cintia que sempre esteve ao meu lado, mesmo nos momentos mais difíceis de minha vida.

Gostaria de agradecer muito aos meus sogros, Fátima e José Luiz, pelo apoio incondicional que sempre dispensaram a mim.

Registro aqui o meu reconhecimento aos meus irmãos e, especialmente, a Fátima pela disponibilidade de ajudar-me nos momentos mais difíceis de minha primeira graduação.

Agradeço imensamente à Professora Janann pelo verdadeiro compromisso com o meu apredizado. Não poupou tempo nem esforços para que este trabalho fosse realizado. É uma orientadora na acepção da palavra. Tomara que eu faça pelos meus alunos, pelo menos, metade do que ela fez por mim.

Agradeço também aos professores Cândido Vieira Broges Júnior e Tomás de Aquino Guimarães que acreditaram que eu teria compromisso para a realização deste trabalho, e por todo o apoio durante o meu período de doutoramento.

Agradeço a todos os meus colegas, professores do curso de administração, que assumiram o nosso curso para que eu tivesse condições de me dedicar integralmente à minha tese.

Devo agradecer também à minha ex-orientadora de mestrado, Prof. Cláudia Souza Passador por ter despertado em mim o interesse pela pesquisa e aberto várias oportunidades para eu seguir em frente com minhas pesquisas.

Agradeço muito ao meu amigo Prof. Charles David Crumpton e seus colegas do *Institute For Governmental Service and Research*, como Jeanne Bilanin por colaborarem com o meu trabalho durante meu período “sanduíche” nos Estados Unidos.

Também agradeço muito à Professora Charlotte Lyn Bright por ter me recebido na *University of Maryland School of Social Work*, e pelas discussões e orientações sobre

os dados da minha pesquisa.

Agradeço ao professor e amigo, Marcos (Ceará) pela parceria de pesquisa. E também meus agradecimentos aos amigos professores Flávio e Marcelo pelas inúmeras vezes que compartilhamos nossos conhecimentos.

Agradeço, por último, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio financeiro dado ao desenvolvimento deste trabalho; à UFG pelo apoio ao meu período de afastamento para me dedicar a este trabalho; à UnB, pela oportunidade e apoio.

RESUMO

O objetivo geral da pesquisa foi identificar os fatores que influenciam o comportamento de decisão e ação dos implementadores de nível de rua e demonstrar como esses fatores atuam no desenvolvimento cotidiano do trabalho desses profissionais. Implementadores de nível de rua são conhecidos pela literatura como “burocratas de nível de rua”, aqueles profissionais responsáveis pela entrega dos serviços públicos aos cidadãos. A escolha da análise do processo de implementação de uma política social à luz da burocracia de nível rua ocorreu porque essa abordagem, mesmo sendo muito pesquisada internacionalmente, no Brasil tem recebido pouca atenção dos pesquisadores. Além disso, a teoria tem mostrado que o profissional “da ponta” do processo de implementação é o verdadeiro responsável pelo bom ou mau desempenho da implementação. Assim, analisar a implementação de políticas na perspectiva desses profissionais, mapeando e interpretando os fatores que influenciam seu comportamento de decisões e ações é dar uma contribuição para o campo, mostrando como a pesquisa pode avançar, criando mecanismos de apoio ao desenvolvimento do campo e das práticas desse processo. Os dados desta pesquisa foram obtidos por meio dos documentos do marco normativo das políticas sociais em geral e do PAIF em particular. Foi realizada também uma pesquisa sobre a implementação do Serviço de Atenção Integral à Família (PAIF) com profissionais trabalhadores das equipes técnicas dos CRASs em cinco capitais brasileiras nas cinco macrorregiões do país. Elaborou-se um roteiro de pesquisa com 20 questões gerais abertas, desdobradas em questões específicas sobre as decisões e ações do implementador no seu dia a dia de trabalho. A base para elaboração desse roteiro foram as categorias teóricas que resultaram da revisão da literatura. As entrevistas foram gravadas, transcritas e transferidas para o *software* Nvivo, instrumento que apoiou a análise de conteúdo dessas entrevistas, assim como de todo o material relativo às normas das políticas sociais, incluindo o PAIF. Em primeiro lugar, a análise do conteúdo do material documental e das entrevistas foi realizada em torno das seguintes categorias teóricas: normas, discricionariedade, interações implementador-público da política, sistema de gestão da política, *accountability* e autointeresse, mas outras duas categorias emergiram da análise: discricionariedade de equipes e implementador como garantidor de direitos, o que ocorreu porque o processo de levantamento de dados das entrevistas foi aberto. Os principais resultados mostraram que nem todas as categorias utilizadas pelo campo tem o mesmo poder de influência sobre o comportamento do implementador de nível de rua no contexto brasileiro. Além disso, outras categorias de influência que surgiram do processo de análise mostraram que no Brasil a burocracia de nível de rua apresenta nuances diferentes daquelas observadas na pesquisa internacional. Com base nos resultados da pesquisa, foi elaborado um modelo conceitual que pode orientar a pesquisa sobre a burocracia de nível de rua no processo de implementação de políticas sociais e, possivelmente de outras políticas públicas. Esta pesquisa é a primeira no Brasil a mostrar que o comportamento do implementador de nível de rua é multideterminado, demonstrando como diversos fatores interagem e influenciam o comportamento de decisão e ação dos implementadores.

Palavras-chave: Políticas Públicas. 2. Implementação. 3. Políticas Sociais. 4. Burocracia de Nível de Rua.

ABSTRACT

The general objective of this study was to identify the factors that influence the decision and action behavior of street-level implementers and show how these factors affect the day-to-day development of their work. Street-level implementers, known in the literature as "street-level bureaucrats," are the professionals responsible for the delivery of public services to the citizenry. The option to analyze the process of policy implementation from the perspective of street-level bureaucracy was made in consideration of the fact that this approach, although well-researched internationally, has received little attention in Brazil. In addition, theory has shown that the professional at the point of service delivery carries the true responsibility for good or poor implementation performance. Thus analysis of policy implementation from the perspective of these professionals, mapping and interpreting the factors that influence their decisions and actions can provide a contribution to the field, revealing where research can advance and creating mechanisms in support of the field and of practice in the implementation process. Research data was collected from the documents that compose the normative framework of social policy, in general, and Program for Integrated Attention to the Family (PAIF), in particular. In addition, field research on the implementation of PAIF was carried out by means of semi-structured interviews with professionals of the technical teams working out of CRAS located in five Brazilian state capitals, one in each of the five regions of the country. The research instrument used was a script made up of 20 open-ended questions, which were broken down into more specific questions about the decisions and actions taken by implementers during their day-to-day activities. This script was developed on the basis of categories derived from theory. Interviews were recorded, transcribed and transferred to NVivo software, used to support the content analysis carried out of the interview material and the documentary material. Initial categories used in content analysis were derived from theory and include the following: norms, discretion, interaction between implementer and the public of the policy, management system for the policy, accountability, and self-interest. Two additional categories, not mentioned in the literature, emerged from the itself: team-based discretion, and the implementer as guarantor of rights. Principal findings were that not all factors emphasized in this field of study have the same power to influence the behavior of the street-level implementer in the Brazilian context. Not only this, but other influential factors were identified during analysis of the data, showing that in Brazil street-level bureaucracy presents nuances different than what is observed in international research. Based on the results of this research, a conceptual model was developed that can be used to guide research on street-level bureaucracy in the implementation of social, and perhaps other policies. This study is the first in Brazil to show that the behavior of the street-level implementer is multidetermined and to demonstrate how the different factors interact to influence the decision and action behavior of frontline implementers.

Keywords: 1. Public policy. 2. Implementation. 3. Social policy. 4. Street-level bureaucracy.

Lista de Figuras

Figura 1 - Fatores influenciadores do comportamento do burocrata encontrados na literatura.....	79
Figura 2 - Conceitos, definições constitutivas e operacionais.....	82
Figura 3 - Dados sobre a população e CRASs nos municípios pesquisados.....	88
Figura 4 - Perfil dos casos pesquisados.....	90
Figura 5 - Processo para a análise de dados qualitativos.....	95
Figura 6 - PAIF no contexto das políticas sociais.....	101
Figura 7 - Estrutura normativa das políticas sociais e do PAIF.....	106
Figura 8 - Opinião dos entrevista sobre os coordenadores dos CRASs.....	163
Figura 9 - Relatos dos entrevistados sobre o trabalho em equipe.....	198
Figura 10 - Caracterização da influência de cada fator sobre o comportamento do implementador.....	209

Lista de abreviaturas e siglas

BPC - Programa de Benefício Prestação Continuada
CF – Constituição Federal
CIT – Comissão Intergestores Tripartite
CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS – Centro de Referência em Assistência Social
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente
GGPAS - Gerência de Gestão da Política de Assistência Social
GPSOB - Gerência de Proteção Social Básica
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do SUAS
PAIF – Serviço de Atenção Integral à Família
PBF - Programa Bolsa Família
PIB – Produto Interno Bruto
PNAS - Política Nacional de Assistência Social
PSB - Proteção Social Básica
SEDES - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SEMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social (Goiânia)
SEMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social (Florianópolis)
SEMAST - Secretaria Municipal de Assistência Social e do Trabalho (Macapá)
SETRABES - Secretaria Municipal do Trabalho e Bem Estar Social
SMAAS - Secretaria Adjunta de Assistência Social (Belo Horizonte)
SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS - Sistema Único de Assistência Social
SUS - Sistema Único de Saúde

Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	3
1.1. Contextualização e problematização.....	3
1.2. Políticas sociais no Brasil	4
1.3. A burocracia de nível de rua e a implementação de políticas públicas.....	8
1.4. Objetivos de pesquisa geral e específicos	12
1.5. Delimitação do estudo.....	13
1.6. Justificativas.....	14
1.7. Estrutura do trabalho.....	18
2. MARCO TEÓRICO.....	19
2.1. Burocracia do nível de rua	25
2.2. Fatores influenciadores do comportamento do implementador do nível de rua ..	28
2.3. Leis, normas, regras e o quadro normativo das políticas públicas.....	29
2.4. Burocracia de nível de rua e o exercício da discricionariedade	37
2.5. O implementador e suas interações com o público da política	50
2.6. O implementador do nível de rua e o sistema de gestão da política	57
2.7. O implementador e os processos de <i>accountability</i>	64
2.8. O comportamento autointeressado do burocrata de nível de rua	70
2.9. O comportamento de <i>steward</i> do burocrata de nível de rua.....	74
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	78
3.1. Modelo conceitual dos fatores que potencialmente influenciam os implementadores	78
3.2. Definições constitutivas e operacionais dos fatores apresentados na Figura 1	81
3.3. Caracterização da pesquisa	82
3.4. Caracterização do objeto de pesquisa	84
3.5. Escolha dos casos a serem estudados.....	85
3.5.1 Apresentação dos locais onde a pesquisa foi realizada	87

3.6. Procedimentos de coleta dos dados.....	91
3.6. 1. Instrumentos de coleta de dados	92
3.7. Procedimentos de análise dos dados	94
3.9. Limitações metodológicas	97
4. RESULTADOS	100
4.1. Leis, normas e regras que emolduram o PAIF no âmbito da política social, e como essas normas influenciam o trabalho do implementador	100
4.2. Discricionariedade nas normas dos programas sociais e nas decisões e práticas dos implementadores do PAIF	125
4.3. O Implementador e suas interações com o Público da Política	135
4.4. O implementador do nível de rua e o sistema de gestão da política.....	151
4.5. O implementador e os processos de <i>accountability</i>	175
4.6. Decisões e ações autointeressadas e de <i>Stewardship</i> e suas influências sobre o comportamento do burocrata de nível de rua.....	186
4.7. Discricionariedade baseada em equipes.....	194
4.8. Implementador como garantidor de direitos	200
4.9. Resumo dos Fatores Determinantes do Comportamento dos Profissionais do PAIF	207
4.10. Contradições, tensões, decisões e ações dos implementadores do nível de rua	209
5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	225
6. REFERÊNCIAS	233
Apêndice 1 - Protocolo de Entrevistas.....	247

1. INTRODUÇÃO

O estudo da implementação de políticas sociais constitui-se em tema de grande relevância de pesquisa pelas dimensões sociais e econômicas dessas políticas. Primeiro, as políticas sociais alcançam grande parte da população em países como o Brasil, em que ainda permanecem necessidades básicas de serviços de saúde, educação e assistência social entre outras; e segundo porque essas políticas consomem grande volume dos orçamentos, tanto em países desenvolvidos (Wilensky, 2002) quanto em países em desenvolvimento como o Brasil, onde a Constituição Federal garante que quantia significativa dos recursos públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios sejam gastos em saúde, educação e assistência social. Diante da importância do tema, esta pesquisa procurou compreender a implementação de uma política social, a partir do estudo do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, na perspectiva da burocracia de nível de rua.

1.1. Contextualização e problematização

Na segunda metade do século XX, muitos países implementaram um conjunto de programas de proteção social para assegurar direitos sociais básicos, constituindo-se em um conjunto de iniciativas públicas para a provisão de serviços e benefícios sociais para enfrentar situações de risco ou privações sociais (Arretche, 1996; Höfling, 2001; Jaccoud, 2009). Especificamente são ações de proteção social voltadas para a redistribuição dos benefícios sociais com o objetivo de diminuir as desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico, mantendo um mínimo de base material e um padrão básico de vida para indivíduos e coletividades (Gomes, 2006; Höfling, 2001). Essas políticas se apresentam de forma diferente em diferentes sociedades e em diferentes concepções de Estado (Draibe, 1993; Höfling, 2001).

Observa-se o avanço do *welfare state* nas principais economias do mundo em que as economias desenvolvidas gastam a maior parte de seus orçamentos com essas políticas (Wilensky, 2002). Esse dado, mesmo tomado isoladamente, coloca o processo de gestão das políticas e, em especial, o processo de implementação desses programas como um foco de atenção importante para os governos.

No entanto, se o Estado de Bem-estar Social ganha força nos países desenvolvidos depois da Segunda Guerra, a partir dos anos de 1980, uma onda de

reformas atinge diretamente as políticas sociais. As críticas sobre a eficiência e eficácia da estrutura burocrática, em oferecer serviços públicos, se tornaram um dos motivos que levaram os governos, a partir da década de 1980, a implementar reformas que almejavam, não somente “governos mínimos”, com menos imposto, mas também o fim de muitos direitos (Hill, 2009; King, 1988; Olson, 2006).

Para Jaccoud (2009), a estrutura do Estado de Bem-estar continua importante nos países desenvolvidos, mesmo diante das reformas promovidas nas décadas de 1980 e 1990. No entanto, a crise econômica que se aprofundou a partir de 2008 tem provocado mudanças na estrutura do *welfare state* em muitos países, dentre eles, os Estados Unidos, onde o desemprego aumentou, provocando o crescimento da necessidade de políticas de proteção social. Contraditoriamente, os governos em seus vários níveis, alegando o aprofundamento da crise fiscal, promoveram cortes nos gastos sociais (Mandell, 2010), o que é um paradoxo a ser enfrentado. Muitos países da Europa também passam pela mesma situação, com agravamento da crise econômica e aumento das projeções de gastos sociais, confrontados com profundas dificuldades enfrentadas pelos governos (Matsaganis, 2011).

Diante desse quadro de crise, o *welfare state* enfrenta pressões por mudanças em grande parte do mundo, o que aumenta o debate sobre a necessidade, a qualidade e o custo de implementação das políticas de bem-estar social. Essas pressões também são grandes em países como o Brasil, onde sempre ocorreram problemas de ineficácia do gasto, de focalização dos objetivos e de efetividade social (Draibe, 1997).

1.2. Políticas sociais no Brasil

O Estado de Bem-estar social, no caso do Brasil, não chega a se constituir em um sistema de seguridade social comparado a países desenvolvidos, e não chegou a passar de algumas instituições que ofereciam benefícios sociais isolados, implementados a partir dos anos de 1930 (Gomes, 2006). O desenho de Estado de Bem-Estar Social no Brasil é desenvolvido somente após o processo de redemocratização nos anos de 1980, quando ocorreu a elaboração da Constituição Federal de 1988. Naquela ocasião, conseguiu-se incluir na Constituição os direitos sociais básicos, tais como o direito à seguridade social, saúde, educação e assistência social, como se pode destacar do próprio texto constitucional que dedicou grande atenção aos direitos sociais, em seus artigos 195 (seguridade social), 196 a 200 (saúde), 201 e 202 (previdência social), 203 e

204 (assistência social) e 205 a 214 (educação).

A Constituição de 1988 incorporou elementos importantes do campo dos direitos sociais até então considerados de responsabilidade individual. Foi incorporado, por exemplo, o conceito de seguridade amplo, constituído de três políticas de proteção social: saúde, previdência e assistência social (Sposati, 2009). A partir da incorporação de direitos na Constituição, um novo padrão de política social começa a se desenhar, a partir dos anos de 1990 (Draibe, 2002), com a criação da Lei Orgânica da Assistência Social que passou a exigir mudanças na relação Estado-Sociedade e colocou como desafio ao poder público a reorganização dos serviços socioassistenciais (IBGE, 2009).

Nos anos de 1990, a seguridade social foi instituída como sistema básico, articulado às políticas de seguro social, assistência social e saúde. Foram instituídos o Sistema Único de Saúde – SUS; o reconhecimento da assistência como política pública, garantindo a idosos e deficientes uma renda mínima; a extensão dos direitos previdenciários com o estabelecimento do salário-mínimo como referência; a extensão dos direitos previdenciários aos trabalhadores rurais e o reconhecimento do seguro-desemprego como direito social ao trabalhador, dentre outros (Jaccoud, 2009).

Na última década, a prioridade dada ao combate à pobreza, além das mudanças nas políticas de seguridade, com destaque para a política de assistência social, tem aumentado o interesse tanto dos governos quanto da pesquisa nessa temática. O desafio maior, no entanto, continua a ser o de universalizar esses serviços no contexto de crise e consolidação democrática (Jaccoud, 2009).

Com relação à assistência social como política pública, a partir de 2003, a atenção se volta para a implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Com as diretrizes desse sistema, em 2004, é lançada a Política Nacional de Assistência Social – PNAS (Tavares, 2009). Em 2005, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS). Em 2009, o Conselho aprovou também a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, organizando, assim, os serviços da área por nível de complexidade: Serviços de Proteção Social Básica, o Serviço de Proteção Social Especial de Média Complexidade e o Serviço de Proteção Social de Alta Complexidade (Conselho Nacional de Assistência Social, 2009).

Quanto aos Serviços de Proteção Social Básica (PSB), foram criados os Centros de Referência de Assistência Social (CRASs) que é uma estrutura pública

descentralizada da política de assistência social. Esse Centro tem por finalidade organizar e ofertar Serviços de Proteção Social Básica, como parte do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, ocupando papel central e de referência em áreas de vulnerabilidade e risco social, nos municípios e Distrito Federal. O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF é o principal serviço ofertado, e o único serviço de caráter obrigatório e exclusivo do CRAS (Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009a). A operacionalização desses serviços oferecidos pelos CRASs é feita por profissionais dos municípios que possuem unidades desses centros. Segundo dados do próprio Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em 2009, já existiam 3.308 CRASs, o que para o MDS demonstra a importância desses centros de referência na prestação de serviços, bem como na constituição de uma rede de proteção de assistência social (Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009a).

Sobre os investimentos na área social, um estudo realizado pelo IPEA (2011), para o período 1995 – 2009, demonstra que o gasto federal da área social cresceu 146% em termos reais, passando de 11,24% para 15,8% do PIB nesse período. O estudo aponta, ainda, que aproximadamente dois terços do aumento ocorreram a partir de 2004, o que mostra a influência da implementação das políticas da área social, a partir desse período. O mesmo estudo demonstra, também, que entre 1995-2009, o Brasil enfrentou três crises econômicas (1997/1998, 2002/2003 e 2008/2009), o que significa que o comportamento do gasto social poderia ter sido superior. Analisando-se a composição dos gastos da área social por ente federado, em 2010, observa-se que a União participava com 78,4%, os Estados participavam com 7,2% e os municípios, com 14,4% (MDS, 2011), o que demonstra o peso do financiamento federal na área.

De acordo com Castro (2009), para a implementação de políticas sociais é necessário um grande volume de recursos, e seria por meio da estrutura de financiamento que se pode mensurar e qualificar o esforço do Estado no atendimento das demandas sociais. No entanto, mesmo sendo o critério financeiro uma variável de análise importante do *welfare state*, do ponto de vista da implementação de uma política social, outras informações podem contribuir a traçar um quadro mais completo.

Uma dessas informações foi fornecida pelo IBGE (2009), ao realizar a Pesquisa de Informações Básicas Municipais, pela qual descreve o quadro de pessoal envolvido com as políticas sociais. A pesquisa aponta que o número de pessoas ocupadas na área social nos municípios brasileiros no período 2005/2009 cresceu 30,7%, apesar de

representar apenas 3,2% de todo o pessoal envolvido nas administrações públicas municipais em 2009. Outro dado interessante é que o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), criado em 2004, ainda hoje possui quadro reduzido de pessoas, apenas 910 servidores de acordo com dados do próprio ministério, disponíveis no Portal da Transparência da Controladoria Geral da União (Portal da Transparência, 2015).

A comparação de dados municipais sobre o número de pessoal ocupado e o de investimento federal na área social se justifica pelo fato de as principais políticas serem implementadas de forma descentralizada, pelo governo federal, para Estados, Distrito Federal e municípios, como já previra a própria lei orgânica da assistência social criada em 1993, e pelo que prevê as diretrizes do SUAS. No entanto, pode-se afirmar que o papel dos governos federal, distrital e estadual é mais normativo, enquanto aos municípios cabe a execução das ações finais da política (IBGE, 2009). É possível que esse processo ocorra devido à grande segmentação do aparelho do Estado que torna quase impossível a pretensão de centralizar a implementação das políticas, e isso reduz a autonomia de cada órgão e sua burocracia (Gouvêa, 1994).

Pode-se acrescentar, ainda, que grande parte dos recursos investidos na área social é transferida pelo governo federal para os municípios que implementam as políticas nacionais da área. Na pesquisa de informações básicas municipais, realizada pelo IBGE em 2009, 87,3% dos municípios declararam receber cofinanciamento federal, e considerando somente os municípios acima de 50 mil habitantes, todos eles declararam receber cofinanciamento federal. Ainda na mesma pesquisa, 98,6% dos municípios declararam realizar algum serviço no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Percebe-se, diante desse quadro, que parte importante do processo de implementação das políticas sociais ocorre no nível local, sendo o servidor público municipal o responsável pela entrega dos serviços sociais ao cidadão, chamado de “o implementador de nível de rua” pela literatura de implementação de políticas públicas, o que parece lógico já que as políticas públicas são operacionalizadas em nível local (Matland, 1995; Tummers, Steijn, & Bekkers, 2012) que é, em grande parte, onde o Estado encontra o cidadão (Maynard-Moddy & Musheno, 2012).

1.3. A burocracia de nível de rua e a implementação de políticas públicas

A importância da burocracia do Estado para a entrega de serviços públicos é destacada em um relatório dos especialistas em administração pública, do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (United Nations, 2005). Esse relatório posiciona os servidores como a essência do serviço público e a principal fonte de sua vitalidade e força, pois esses profissionais são os responsáveis pela entrega dos serviços públicos para os cidadãos (United Nations, 2005). Esse relatório afirma, ainda, que a forma como as instituições, efetivamente, alinham o comportamento dos servidores com o interesse público é determinada principalmente pela capacidade, motivação e integridade dos recursos humanos.

O relatório aponta, também, os resultados de uma pesquisa realizada em 29 países em desenvolvimento, demonstrando a existência de uma correlação clara entre a capacidade da burocracia estatal e a redução da pobreza, e conclui que existem sólidas evidências de que o quadro de recursos humanos não está apenas relacionado ao desempenho do governo, mas de fato o determina (United Nations, 2005). De certa forma, esses apontamentos do Comitê de Especialistas em Administração Pública das Nações Unidas reafirmam o que parte da literatura acadêmica também aponta, que é a importância da burocracia para garantir a entrega de serviços públicos (Lipsky, 2010).

Acredita-se, também, que dado o papel estratégico do burocrata público na determinação do que de fato o governo representa para a sociedade, a relação desses profissionais com os cidadãos se torna mesmo muito importante (Lipsky, 2010). Quem faz a mediação entre Estado e cidadão são os burocratas públicos, e no caso do Estado de Bem-estar social essa mediação se torna mais importante com o aumento dos direitos de cidadania (Hasenfeld, Afferty, & Zald, 1987). Para esses autores, as vantagens de poder das burocracias do *welfare state* ameaçam os direitos sociais de seus beneficiários, e esse poder é reforçado pela discricção desfrutada por esses profissionais.

Com respeito ao poder desses profissionais na linha de frente na entrega de serviços públicos, Rice (2012) argumenta que em uma era caracterizada pela descentralização e individualização dos serviços sociais, os trabalhadores do *welfare state* "assumem um papel crescentemente importante na moldagem dos resultados do *Welfare*", (pp. 1038;1055) e que as ações agregadas dos trabalhadores da linha de frente na implementação das políticas sociais têm o poder de mudar a própria instituição do *welfare state*.

Para King (1988), grande parte das políticas de bem-estar social é implementada por funcionários competentes que se tornam defensores de seus programas tanto pelo profissionalismo quanto pela importância que dão a essas políticas. No contexto latino-americano e, no caso do Brasil em particular, essa afirmação de King (1988) pode não se sustentar pelo fato de que na região existem baixa capacidade de implementação nos níveis subnacionais de governos, comportamentos fortemente corporativistas por parte dos profissionais ligados aos grandes sistemas de políticas e a fraca tradição participativa da sociedade civil na implementação das políticas públicas (Draibe, 1997)

Pela análise da literatura, observa-se que pode existir uma lacuna entre a intenção do legislador ao estabelecer os direitos sociais por meio das políticas públicas e o que, de fato, é implementado. Por exemplo, os departamentos do *welfare state* podem relaxar suas exigências de elegibilidade durante períodos de prosperidade econômica e restringi-los quando a situação econômica se deteriora (Hasenfeld et al., 1987). Dessa forma, cabe aos burocratas, muitas vezes, determinar quem são os beneficiários e em que condições podem ser beneficiados, e por quanto tempo (Lipsky, 2010; Maynard-Moody & Musheno, 2000), o que demonstra o grande poder desses profissionais.

No caso das políticas sociais brasileiras, a lacuna apontada acima pode ser ainda maior, tendo-se em vista os arranjos institucionais e a divisão de responsabilidade dos entes federativos que colocam os municípios e seus servidores, por exemplo, com grande responsabilidade pela implementação de políticas concebidas em âmbito federal (Conselho Nacional de Assistência Social, 2005a, 2005b; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009a, 2012a, 2012b).

Na análise feita nesta introdução, observa-se que a Constituição brasileira de 1988 avançou na garantia de direitos sociais. A garantia, no entanto, não assegura a entrega desses direitos na forma de serviços aos cidadãos. A entrega só ocorre por meio da implementação das políticas oriundas dessas garantias constitucionais. Assim, o processo de implementação, além de necessitar de estrutura e recursos em sentido amplo, coloca a questão da eficiência, da economia, da eficácia, da efetividade e da equidade (Frederickson, 2010) das políticas na pauta do dia a dia do governo e dos pesquisadores. A implementação ganha importância no processo da política (*policy process*), deixando de ser uma questão secundária frente aos processos de formulação e avaliação que têm recebido maior atenção dos pesquisadores (Hill & Hupe, 2009).

As etapas de formulação e avaliação também são importantes no ciclo das

políticas, mas colocam maior ênfase nos usuários dos serviços e nos resultados das políticas, e deixam em segundo plano o trabalho dos implementadores (Hill & Hupe, 2009; Tandler, 1998). Como exemplo, pode-se apontar a inexistência de estudos sobre o processo de implementação, seja nas pesquisas feitas por institutos como o IBGE e IPEA ou por outros órgãos de governos, como o próprio MDS, seja pela pesquisa acadêmica interessada no tema. Observa-se que as políticas sociais são avaliadas e analisadas do ponto de vista de resultados quantitativos sobre investimentos na área social ou de pessoas envolvidas ou atendidas pelos programas, mas falta explicar como os resultados são alcançados e se os meios e as estratégias empregados são os mais adequados para o processo de implementação.

Assim, pesquisas sobre o processo de entrega desses serviços são fundamentais, tanto pelo aumento do investimento nos programas sociais quanto pela maior pressão sobre redução dos gastos sociais para equilíbrio das contas públicas, assim como pela pressão pela busca de eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas. Esse ambiente coloca o processo de implementação como um espaço de ação importante para os governos que precisam equilibrar os orçamentos públicos, sem eliminar direitos conquistados. Os estudos de impactos parecem não se preocupar em como os resultados foram alcançados, como se demonstrou brevemente nesta introdução. Assim, a pesquisa científica pode contribuir para a análise do processo de implementação, ao procurar compreender, por exemplo, quais os fatores que influenciam o comportamento de decisão e ação e, conseqüentemente, o desempenho dos implementadores, considerando o papel central que esses profissionais têm na entrega dos serviços públicos (Antezana, 2013; Lipsky, 2010; Maynard-Moody & Musheno, 2000; Meyers & Vorsanger, 2010; Rice, 2012). Essa contribuição é legítima e necessária diante do quadro de crise e do permanente questionamento sobre os gastos com programas sociais.

Considerando a importância dos burocratas públicos na implementação das políticas, muitos pesquisadores têm analisado o trabalho desses profissionais de nível de rua em outros países (Brodkin & Majmundar, 2010; Brodkin, 1997, 2011, 2012; Hill & Hupe, 2009b; Jewell, 2007; Lipsky, 2010; Maynard-Moody & Musheno, 2000, 2003; Meyers & Vorsanger, 2010; Scott, 1997; Tummers, 2011, 2012), mas apenas alguns pesquisadores têm se dedicado a fazer essa análise no Brasil (Antezana, 2013; Lotta, 2010; Oliveira, 2012; Pires, 2009).

Observa-se que as pesquisas do campo têm analisado categorias amplas e de

forma isolada, que influenciam, por exemplo, a discricionariedade do implementador, tais como as características dos clientes, as características organizacionais e os atributos do implementador (Scott, 1997); o relacionamento do implementador com o público da política como uma categoria ampla, o relacionamento do implementador com gerentes e políticos (Winter, 2003a) ou a questão do dilema controle-*performance* das ações desses profissionais e suas interações específicas com usuários das públicas públicas (Lotta & Pavez, 2010; Lotta, 2010; May & Winter, 2009; Pires, 2009).

Do ponto de vista analítico dos implementadores de linha de frente, o elemento-chave da implementação de políticas, e o dilema fundamental, seja a tensão entre as demandas exclusivas de cidadãos e os limites presumíveis sobre a ação do implementador imposta pelas regras de políticas públicas (Maynard-Moody & Musheno, 2003). No Brasil, há uma tensão entre as normas e diretrizes da política e as ações dos executores da linha de frente, expresso no exercício de discricionariedade? Se sim, como implementadores respondem a essa tensão? Os burocratas brasileiros criam políticas por meio de suas ações ao invés de simplesmente implementá-las dentro dos limites das regras de política e regulamentos, como sugere Edlins (2013) com respeito a outro contexto nacional? Existem outros fatores que contribuem para o exercício do poder discricionário na implementação da política pública brasileira? Podem os fatores que contribuem para a utilização da discricionariedade ser os mesmos encontrados e discutidos na literatura internacional ou eles podem ser diferentes de alguma forma?

Parece intrigante a ausência de estudos sobre a burocracia pública de nível de rua em um país em que, de acordo com Arretche (1995), as estruturas do Estado influenciam tão fortemente a formação e o desenvolvimento de interesses e ações dos grupos da sociedade civil; em um país em que, de acordo com Draibe (1997), os profissionais do setor público tanto podem liderar quanto se opor a mudanças. Este quadro coloca a burocracia pública como uma variável independente, em função de seu poder para formular e perseguir objetivos próprios que não são nem reflexo nem subproduto dos interesses presentes e organizados na sociedade civil (Arretche, 1995).

Meyers & Vorsanger (2010) oferecem parte da explicação sobre o por que do trabalho da linha de frente ser ignorado, pelo menos em países como os Estados Unidos. As autoras observam que é muito difícil fazer pesquisa sobre a implementação em nível de rua, mas destacam que dar maior importância às “atividades e influências dos burocratas de nível de rua enriquecerá a compreensão sobre êxitos e fracassos na

implementação” (p. 268). Além disso existem diversos fatores que determinam a ação dos profissionais de linha de frente (Scott, 1997). Se esse tipo de pesquisa é difícil de ser realizado em países como os Estados Unidos, o que dizer de países como o Brasil, em que grande parte das políticas são formuladas em nível federal e implementadas em nível local, bastante diferente da realidade americana.

A literatura internacional aponta alguns fatores que podem influenciar a burocracia de nível de rua, tais como as regras e normas das políticas, o conteúdo da política, os sistemas de gestão, o processo de interação entre o implementador e o público da política, sistemas de controle e *accountability* entre outros (Hupe & Hill, 2007; Lipsky, 2010; Maynard-Moody, Musheno, & Palumbo, 1990; Maynard-Moody & Musheno, 2000, 2003; Meyers & Vorsanger, 2010; Scott, 1997; Tummers, 2013). No entanto, faltam pesquisas no contexto brasileiro à luz da perspectiva dos burocratas de nível de rua que expliquem o processo de implementação. Diante desse quadro, uma questão importante a ser respondida pela pesquisa é quais são os fatores e como esses fatores influenciam o comportamento dos implementadores de linha frente no processo de implementação das políticas públicas no contexto brasileiro? Nesta pesquisa, o conceito de comportamento descreve um conjunto de ações ou atividades empreendidas por um indivíduo (Le Grand, 2003), no caso específico, o implementador de nível de rua.

Com base nesta pergunta de pesquisa, foram elaborados os seguintes objetivos geral e específicos para a realização do estudo proposto.

1.4. Objetivos de pesquisa geral e específicos

O objetivo geral da pesquisa é identificar os fatores que influenciam o comportamento de decisão e ação dos implementadores de nível de rua e demonstrar como esses fatores influenciam no desenvolvimento cotidiano do seu trabalho.

Para alcançar este objetivo geral, foram formulados os seguintes objetivos específicos:

- Identificar na literatura fatores que influenciariam o comportamento de decisão e ação do implementador de nível de rua;
- Verificar se há outros fatores que, inexistentes na literatura internacional, possam existir no contexto brasileiro e que possam influenciar o comportamento do implementador de nível de rua;

- Identificar eventuais dificuldades, tensões ou confusões colocadas à tomada de decisões e execução das ações deste implementador pela interação dos diferentes fatores verificados;
- Identificar quais os fatores que pesam mais nas decisões e ações do implementador e por quê;
- Estruturar um *framework* teórico composto por esses fatores demonstrando como influenciam o comportamento de decisão e ação dos implementadores.

1.5. Delimitação do estudo

A presente pesquisa investigou os fatores que influenciam o comportamento no trabalho dos implementadores de nível de rua, ao tomar decisões e praticar ações na implementação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF. Esse programa integra o conjunto dos serviços sociais básicos que são ofertados pelos Centros de Referência em Assistência Social – CRASs, que é a principal estrutura de oferta de serviços sociais no Brasil (Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009a).

A proposta se concentrou no estudo da implementação do PAIF no ambiente do CRAS à luz da perspectiva da burocracia de nível de rua. Foram analisados 26 casos distribuídos em cinco capitais de cada uma das cinco regiões brasileiras. A escolha de cinco capitais, uma de cada região brasileira, permitiu a ampliação da compreensão do fenômeno investigado, que foi a implementação do PAIF, serviço oferecido em CRASs em nível municipal, que é onde as políticas públicas são, de fato, operacionalizadas. De acordo com vários autores é no nível local que as políticas públicas de fato acontecem (Matland, 1995; Tummers et al., 2012).

Apesar de os CRASs oferecerem outros serviços sociais, a investigação se concentrou em demonstrar e explicar os fatores influenciadores do comportamento de decisão e ação dos implementadores, no processo de implementação do PAIF. A pesquisa foi feita por meio de entrevistas com assistentes sociais e psicólogos que são os profissionais responsáveis pela implementação do Programa de acordo com dados do Conselho Nacional de Assistência Social (2012) e Antezana (2013). O estudo se limita ao PAIF porque, por meio dessa política, os implementadores de linha de frente entregam serviços ao cidadão em um local determinado, as unidades dos CRASs, e também porque é por meio do PAIF que se estrutura a rede básica de serviços. A entrega de serviços públicos diretamente ao público da política é um dos pressupostos da

perspectiva da burocracia de nível de rua, pois é onde o governo encontra o cidadão (Bartels, 2013; Goodsell, 1981a).

1.6. Justificativas

Um fator fundamental para justificar a realização da pesquisa é a lacuna existente na literatura nacional sobre análise da implementação de políticas públicas à luz da perspectiva da burocracia de nível de rua. Em toda a revisão da literatura para fundamentar este trabalho foram encontrados apenas quatro autores que realizaram pesquisas utilizando-se dessa perspectiva teórica para fundamentarem seus trabalhos. Essa lacuna pode ser resultado da dificuldade de realizar pesquisa na linha de frente do processo de implementação, mas esse processo é importante porque as pesquisas sobre as atividades e fatores influenciadores do processo e ação desses profissionais de nível de rua podem enriquecer a compreensão dos êxitos e fracassos na implementação de políticas públicas (Meyers & Vorsanger, 2010).

Apontar justificativas para a análise da implementação de políticas sociais no contexto brasileiro não representa grande desafio, considerando-se a necessidade de estudos que procurem compreender e explicar como é possível alcançar os objetivos das políticas públicas estabelecidas pelos governos em seus diferentes programas. No caso de políticas sociais, parece muito mais urgente essa necessidade por causa: a) dos grandes investimentos que são realizados na área, em que o bom desempenho do processo da implementação é crucial para o sucesso da política; b) pela pressão imposta pelo ambiente de restrição econômica sobre os gastos dos governos nos programas sociais; c) pelo aumento das pressões sociais pela boa aplicação dos recursos públicos; e d) pela preocupação dos governos em demonstrar não só a necessidade da política para a sociedade, mas também a viabilidade de sua implementação.

Em relação aos investimentos na área social, estudo do IPEA (2011) para o período 1995 – 2009 indica que o gasto federal da área social aumentou 146% em termos reais, saindo de 11,24% para 15,8% do PIB naquele período. A esse investimento devem-se acrescentar os investimentos dos governos estaduais e municipais na área. Dados do MDS (2014), por exemplo, indicam que grande parte dos Centros de Assistência Social – CRASs é cofinanciada pelos municípios, algo que ocorre em outras políticas sociais como educação e saúde. Esses dados indicam a grandiosidade dos investimentos na área social feitos nos três níveis de governo, demandando grande

atenção dos governos na forma como esses investimentos são realizados, o que coloca os estudos de implementação como importante tema de pesquisa.

O processo de implementação passa a ter mais importância também pelas pressões que enfrentam os governos para reformular suas políticas sociais. Essas pressões aumentaram, a partir da crise de 2008, e têm provocado mudanças importantes na estrutura do *welfare state* em muitos países, incluindo os Estados Unidos (Mandell, 2010) e muitos países europeus, com o agravamento da crise econômica e aumento das projeções de gastos sociais (Matsaganis, 2011). Esse quadro coloca na pauta a discussão da necessidade, da qualidade e do custo das intervenções realizadas pelos governos por meio da implementação das políticas de bem-estar social, com o objetivo de amenizar os efeitos da crise. Essas pressões também atingem o Brasil, onde a crítica à eficácia do gasto social é constante (Draibe, 1997).

A contestação à eficiência e à eficácia do gasto social também resulta no aumento das pressões sociais pela boa gestão e pela transparência na aplicação dos recursos públicos. Diante de crises, também aumentam as preocupações com *accountability*, o que provoca aumento da pressão sobre os trabalhadores da área social, muitas delas decorrentes do receio de corte de seus orçamentos (Lipsky, 2010). Acredita-se, também, que a *accountability* é fundamental nas sociedades democráticas, cabendo aos governos desenvolverem mecanismos de prestação de contas de suas ações, o que enseja a necessidade de instrumentos de controles administrativos das ações do governo.

Diante das pressões e preocupações variadas, cabe aos governos encarar o desafio de demonstrarem a importância das políticas sociais e a viabilidade de sua implementação. Para isso, precisam desenvolver instrumentos de gestão, incluindo-se o controle dos gastos públicos. A gestão passa pela implementação, processo esse que é complexo, principalmente quando envolve arranjos institucionais entre vários entes federativos (Pressman & Wildavsky, 1984; Barbosa, 2005; Conselho Nacional de Assistência Social, 2012; MDS, 2005). Além disso, em políticas como as que se pesquisou neste trabalho aumenta essa complexidade, pelo fato de serem quase completamente implementadas por outra esfera de governo, diferente daquela que elaborou a política (Conselho Nacional de Assistência Social, 2005b, 2012). Daí a necessidade de mais estudos sobre o processo de implementação desse tipo de política.

Na análise dos documentos resultantes das decisões governamentais sobre a

política de proteção social básica, dentro da qual se encontra o PAIF, percebe-se a preocupação do governo federal com a boa gestão do programa, embora esteja explícito que grande parte desse processo de gestão dependa das ações de outros entes da federação (Conselho Nacional de Assistência Social, 2012). Assim, a pesquisa sobre o processo de implementação de programas como o PAIF pode levantar elementos importantes, tanto para enriquecer a teoria quanto para os profissionais e governos envolvidos com a implementação do programa.

No conjunto dos documentos governamentais que descrevem os objetivos, as diretrizes e a estrutura do programa, encontram-se variados elementos de gestão, dentre eles indicadores de desempenho da política. Nesta pesquisa, esses indicadores serão analisados pela perspectiva dos profissionais implementadores. Ainda pela análise do programa, percebe-se que não é possível identificar claramente em suas diretrizes como os implementadores devem alcançar esses indicadores de gestão. Assim, analisar o trabalho dos profissionais envolvidos na entrega da política também pode subsidiar orientações de gestão, contribuindo para explicar como diversos fatores podem influenciar o comportamento de decisão e ação esperados pelos governos na implementação das políticas que compõem o sistema público de assistência social.

O PAIF tem as condições básicas para o estudo do processo de implementação à luz da perspectiva da burocracia do nível de rua. Isso porque o programa oferece serviços à sociedade por meio de profissionais, como psicólogos e assistentes sociais, que podem ser classificados como implementadores de nível de rua na acepção de Lipsky (2010) e da literatura de forma geral (Brodkin, 2011, 2012; Hupe & Hill, 2007; Lotta, 2010; Maynard-Moody & Musheno, 2000, 2003; Pires, 2009). Outro aspecto que mostra a viabilidade de análise da implementação do PAIF é sua presença na maioria dos municípios brasileiros de acordo com dados disponíveis no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2014).

Percebe-se que existe a necessidade de pesquisa sobre a implementação no nível de rua, sobre o processo de entrega, do tipo de política escolhida em várias dimensões, dentre elas a avaliação de *performance* orientada ao alcance de objetivos da política. No entanto, esse processo é difícil se não impossível de ser medido, segundo Lipsky (2010). Isso se deve ao contexto de diferenciação dos clientes que torna todos os tipos de desempenho difíceis de serem avaliados. Em particular, é difícil de avaliar equidade

de tratamento dos cidadãos pelos implementadores de linha de frente (Lipsky, 2010; Maynard-Moody & Musheno, 2000). Uma das muitas implicações dessa dificuldade de mensuração de desempenho nas burocracias de nível de rua inclui-se no fato de que a definição de *performance* é altamente politizada no serviço público (Lipsky, 2010).

Lipsky (2010) também afirma que a dificuldade de avaliação de *performance* é uma característica geral da burocracia e é particularmente problemática no trabalho dos burocratas de nível de rua. O autor elenca vários fatores como causa desses problemas: a) a ambiguidade das metas, característica intrínseca da burocracia de nível de rua que tanto afeta a *performance* individual quanto a direção organizacional; e b) preferências por determinados clientes ou grupos sociais, o que representa um desvio de comportamento, caracterizado como julgamento por merecimento.

Essas dificuldades apontadas pela literatura demonstram que a abordagem do fenômeno deve ser feita de forma exploratória, identificando quais são, de fato, os fatores que influenciam em alguma medida o comportamento de ação da burocracia de nível de rua no processo de implementação. Alguns pesquisadores têm tentado analisar alguns fatores que podem impactar o comportamento discricionário no nível de rua, inclusive de forma quantitativa, tais como Scott (1997), Tummers & Bekkers (2014) e Winter (2003). Para isso, reduzem categorias amplas em conceitos mensuráveis, o que pode comprometer as explicações para os resultados alcançados. Assim, primeiro identificar os fatores que influenciam não somente o comportamento discricionário, mas também o comportamento de decisão e de ação dos implementadores, parece ser a primeira tarefa. Depois é necessário explicar como esses fatores se relacionam entre si e como influenciam o comportamento dos burocratas públicos. Os resultados podem informar melhor a pesquisa no Brasil e preencher a lacuna da falta de variáveis que relacione esses fatores ao comportamento do implementador, bem como do comportamento deste com o desempenho da política.

Especialmente no Brasil este tipo de pesquisa pode representar contribuição relevante, pois existem poucas pesquisas que utilizaram essa perspectiva teórica, o que pode agregar novos elementos à teoria, além de apresentar elementos de ordem prática aos profissionais e gestores governamentais. Do ponto de vista teórico, oferece a possibilidade de analisar se os fatores influenciadores da burocracia de nível de rua, apontados pela literatura internacional, se apresentam da mesma forma no contexto brasileiro, ou se existem outros fatores igualmente importantes que explicam esse

fenômeno no processo de implementação de políticas públicas.

Por fim, com base na revisão de literatura, pode-se esperar que existam relações entre elementos como a *accountability*, interações entre burocratas e usuários das políticas públicas, número de regras e normas e de controles administrativos entre outros que podem definir o padrão de ação do implementador. Buscar evidências a respeito não só é possível, mas desejável, considerando-se que o conhecimento das influências sobre esses profissionais também pode explicar o sucesso ou o fracasso das políticas públicas (Meyers & Vorsanger, 2003).

1.7. Estrutura do trabalho

Além deste capítulo introdutório, esta pesquisa apresenta um capítulo de referencial teórico que trata da implementação de políticas públicas. No segundo capítulo se discutem teoricamente alguns dos fatores que podem influenciar o comportamento do implementador do nível de rua, desdobrados nos seguintes temas: leis, normas, regras e o quadro normativo das políticas públicas, a burocracia de nível de rua e o exercício da discricionariedade, o implementador e suas interações com o público da política, o implementador do nível de rua e o sistema de gestão da política, o implementador e os processos de *accountability*, o comportamento autointeressado do burocrata de nível de rua e o comportamento de *steward* do burocrata de nível de rua. Fecha-se esta revisão da literatura com a apresentação de um modelo conceitual que integra as várias categorias teóricas apresentadas e discutidas na literatura. Em seguida, no capítulo 3, discute-se o método que deu suporte ao desenvolvimento da pesquisa. No capítulo 4 são apresentados os resultados e as discussões, e no capítulo 5 as considerações finais. Fecha-se a tese com as referências bibliográficas.

2. MARCO TEÓRICO

A implementação é a operacionalização de uma decisão política, comumente estabelecida em uma lei, um programa ou mesmo em uma decisão judicial, constituindo-se em uma série de decisões e ações direcionadas a colocar uma decisão de governo em prática (Lester & Goggin, 1998; Palumbo, Maynard-Moody, & Wright, 1984; Sabatier, Nelson, & Yates, 1979; Sabatier & Mazmanian, 1980). É pelo processo de implementação de políticas públicas que o Estado alcança os cidadãos que demandam seus serviços, ou seja, esse processo transforma o que é planejado em uma política pública em serviços de fato entregues aos clientes ou cidadãos (Ferman, 1990; John, 2012; Maynard-Moddy & Musheno, 2012; O'Toole, 2000; Van Meter & Van Horn, 1975). Como tal, a formulação da política e sua implementação formam um processo que pode ser contínuo (Lipsky, 2010), mas que também pode ser entrelaçado, o que leva Hill & Hupe (2009) a afirmarem que é inconcebível pensar a implementação como um processo que ocorre unicamente depois e independentemente da formulação da política.

Majone & Wildavsky (1984) levantam a seguinte questão: seria a política um plano articulado, necessitando apenas de aplicação ou a política é uma premissa necessária para algo que vem depois? Parece mais adequado pensar a política como uma premissa para a implementação, pois segundo Lipsky (2010, p.213) hoje não há discordância de que uma política somente existe quando a lei ou os regulamentos que a criaram são completamente implementados. Desse ponto de vista, portanto, a implementação ganha importância central no processo da política (*policy process*), o que não tem sido a realidade da pesquisa nesse campo no qual os processos de formulação e avaliação têm sido proeminentes (Hill & Hupe, 2009a; Lotta & Pavez, 2010), centrando a atenção nos resultados e impactos (Neirotti, 2012; Rossi & Wright, 1991), esquecendo-se do papel dos implementadores, envolvidos no processo de implementação (Tendler, 1998), que são de fato os responsáveis pela entrega dos serviços públicos aos usuários desses serviços.

Mesmo diante da proeminência dos processos de formulação e avaliação, a implementação tem se constituído em um campo de pesquisa, cuja maior preocupação no início dos estudos do campo era explicar o *déficit* entre o que é formulado e o que é

implementado, a começar pelo estudo clássico de Pressman and Wildavsky (1973) que ao mencionarem programas que não obtiveram êxito, afirmam que isso aumenta o interesse em perguntar por que os programas falham. Com as mesmas preocupações, Van Meter e Van Horn (1975) levantam duas questões: por que se sabe tão pouco sobre os problemas da implementação de políticas? Se é um problema de grande importância para a sociedade, por que não são feitos maiores esforços para identificar suas falhas básicas? A resposta dos autores indica que talvez isso decorra do pressuposto ingênuo de que uma vez a política estabelecida, esta será implementada e os resultados desejados alcançados. Mesmo uma boa formulação e a disponibilidade de recursos não garantem o sucesso da implementação, como nos exemplos já mencionados de Pressman e Wildavsky (1973; 1984).

Pressman e Wildavsky (1984), que são os principais representantes da primeira geração de estudos de implementação, apontaram o número de atores, os pontos de decisão e a validade da teoria causal como principais variáveis teóricas para explicar o sucesso (ou não) da implementação. Os autores apontaram, ainda, a complexidade da ação conjunta como o principal problema de implementação. Extrai-se da leitura de sua obra que os autores estavam preocupados em detalhar como uma simples decisão política ou administrativa era executada e, para isso, recorreram a estudos de casos sobre o tema.

Já os estudos de segunda geração de implementação se preocuparam em explicar as falhas ou o sucesso da implementação, desenvolvendo modelos teóricos de análise que orientassem a pesquisa empírica, a partir do ponto em que o Estado encontra os cidadãos e as empresas, com ênfase na influência dos trabalhadores de linha de frente na execução das políticas (Lester, Bowman, Goggin, & O'toole Jr, 1987; Lipsky, 2010; Scott, 1997; Winter, 2010). Esses estudos partiam da base da política para compreender seu processo de implementação, tendo o trabalho de Lipsky (2010) em sua primeira edição em 1980 sobre a burocracia de nível de rua como um de seus principais marcos. Além dessas duas gerações de estudos, há uma terceira geração de pesquisa que procura a síntese das duas primeiras abordagens.

Assim, em busca da identificação dos fatores de implementação que afetam o alcance dos objetivos estabelecidos pela política (Sabatier & Mazmanian, 1980) bem como de respostas para uma melhor compreensão do sucesso ou do fracasso da implementação (Meyers & Vorsanger, 2010), o campo de pesquisa adota inicialmente

duas perspectivas distintas que apresentam paralelos com as duas primeiras gerações de estudos. Os primeiros estudos adotam uma perspectiva *top-down* que pode ser compreendida como um processo racional e planejado, que enfatiza o comando, a hierarquia, a disciplina, o controle, a uniformidade e as estruturas normativas das políticas (DeLeon & DeLeon, 2002; Matland, 1995; Tummers et al., 2012; Tummers & Bekkers, 2014).

Os teóricos *top-down* veem os formuladores como atores centrais e concentram sua atenção em fatores que podem ser manipulados no nível central do governo, tendo como ponto de partida a linguagem legal ou a estrutura normativa da política (Matland, 1995, p. 147; Peters & Linder, 1987; Tummers et al., 2012; Winter, 2010). Dessa forma, procuram compreender a implementação como um processo de fidelidade aos objetivos dos formuladores das políticas e, portanto, submetida ao controle hierárquico ou controle da lei. Os estudos que utilizam essa perspectiva enfatizam a importância da clareza de objetivos e das normas legais, e o monitoramento da implementação leva em conta decisões independentes baseadas no mérito e em critérios técnicos, portanto, livres de influência política (Matland, 1995, pp. 147–148).

Contrariando as orientações *top-down*, os estudos de segunda geração adotam uma perspectiva *bottom-up* em que a implementação é compreendida como um processo dinâmico e interativo de coprodução entre burocratas e clientes, enfatizando os grupos-alvos e os prestadores de serviços, e argumentando que a política é feita em nível local (Matland, 1995; Tummers et al., 2012). E, assim, esses estudos procuram compreender a implementação como um processo de adaptação das políticas durante o sua execução, podendo ser um processo de negociação explícita ou implícita entre os membros da organização, os implementadores e seus clientes (Lipsky, 2010; Meyers & Vorsanger, 2010; Peters & Linder, 1987).

Matland (1995) destaca que os *top-downers* têm um forte desejo de desenvolver orientações generalizáveis para as políticas, pois acreditam que existam padrões que possam ser prescritos, tais como objetivos claros e consistentes, minimização do número de atores, limites à extensão de mudanças necessárias e escolhas de agências aliadas que se responsabilizem pela implementação, o que levou essa perspectiva a uma concentração sobre variáveis que possam ser manipuladas. Já os *bottom-uppers* têm dado mais ênfase em descrever os fatores que causam dificuldades em alcançar os objetivos estabelecidos, e a recomendação é pela flexibilidade estratégica, adaptando a

política às dificuldades locais e aos fatores contextuais.

Antes de apresentar sua proposta de síntese considerando essas duas perspectivas, Matland (1995) afirma que uma parte dos pesquisadores tem apresentado diferentes formas de combinar as duas perspectivas dentro de um mesmo modelo, enquanto outro grupo tem procurado por condições sob as quais uma abordagem é mais apropriada do que a outra. Ao afirmar que os estudos tendem a apresentar uma longa lista de variáveis que podem afetar a implementação, o que também é a opinião de Goggin (1986) e Winter (2010), Matland acredita que uma proposta de síntese dessas duas perspectivas é mais frutífera, para pesquisadores e profissionais, e destaca que sua proposta não é uma mera combinação de parte das variáveis das outras duas abordagens.

A proposta de Matland (1995), que o próprio autor considera um passo adiante na direção de organizar várias recomendações úteis da literatura, apresenta um quadro de análise que envolve duas dimensões da política: ambiguidade e conflito que, quando consideradas conjuntamente, produzem quatro perspectivas de implementação: a implementação administrativa que engloba as políticas que apresentam baixa ambiguidade e baixo conflito; a implementação política que considera as políticas que apresentam baixa ambiguidade e alto conflito; a implementação experimental que comporta as políticas de alta ambiguidade e baixo conflito; e a implementação simbólica que enquadra as políticas com alta ambiguidade e alto conflito.

Em sua proposta-síntese, Matland (1995) apresenta as condições sob as quais é mais apropriada uma abordagem *top-down* ou *bottom-up*, ou seja, reafirma não existir uma abordagem melhor que a outra. O problema da proposta de Matland é que o autor reduz os problemas de implementação das políticas a duas dimensões desse processo: ambiguidade e conflito, quando se sabe que existem muitas outras variáveis tanto organizacionais quanto dos usuários dessas políticas e dos próprios implementadores (Scott, 1997).

Scott (1997) afirma que existem fatores que podem influenciar, por exemplo, como a descrição é exercida nas organizações públicas. Variáveis tais como o tipo de tarefa, o contexto de decisão, as pressões da carga de trabalho dos profissionais, a cultura interna da organização, regras e restrições, e o ambiente externo das organizações estão os mais importantes. Para Scott, isso representa um desafio para os pesquisadores que tentam identificar os determinantes úteis que produzam explicação relevante.

Independentemente da perspectiva adotada, a maior preocupação tem sido compreender o porquê das diferenças entre a política formulada e a política realizada e, já que parece consensual que exista mesmo essa diferença (May & Winter, 2009), encontrar seus fatores influenciadores. Desde o trabalho clássico de Lipsky (1980) que os pesquisadores procuram qual a extensão e as fontes das divergências entre o que é planejado nas políticas e o que é implementado na perspectiva *bottom-up*.

Mesmo autores pioneiros do campo como Van Meter e Van Horn (1975) já compreendiam a implementação como o processo que engloba ações desenvolvidas por indivíduos e grupos, dirigido ao alcance dos objetivos estabelecidos em decisões políticas *a priori*, mesmo que ainda em uma perspectiva *top-down*, mas já identificando os implementadores como elementos essenciais do processo de implementação. Essa é a convicção de Palumbo, Maynard-Moody e Wright (1984) para os quais a implementação de sucesso precisa penetrar em todas as camadas da hierarquia organizacional e envolver os implementadores de nível de rua nesse processo, claramente adotando a perspectiva *bottom-up*.

Os implementadores podem ser encontrados em vários níveis do processo de implementação, dentre eles o interorganizacional e o organizacional. Alguns estudos consideram ainda que no âmbito organizacional podem-se analisar os níveis estratégico, tático e operacional (Tummers et al., 2012; Tummers, 2013). Na perspectiva *bottom-up*, grande parte dos estudos investiga o papel e o comportamento dos implementadores do nível operacional da implementação e tem como principal referência o trabalho clássico de Lipsky. Para este autor, os implementadores podem, ao implementar a política, definir sua direção, ao escolher os benefícios e as sanções que vão impactar a vida das pessoas que têm alguma relação com a política.

Para Lipsky (2010), os profissionais que interagem diretamente com os cidadãos, tais como professores, profissionais da saúde, juízes e defensores públicos são os *burocratas de nível de rua*. Segundo o autor, são esses profissionais que garantem o acesso da população aos programas de governo, e enfatiza que os funcionários públicos possuem as chaves para a cidadania. Como as decisões e ações desses profissionais na entregas de serviços aos cidadãos têm consequências públicas e podem, inclusive, determinar a política, adaptando-a e moldando-a às condições contextuais nas interações com os usuários das políticas (Hupe & Hill, 2007; Lipsky, 2010; Matland, 1995; Palumbo et al., 1984) justifica-se a pesquisa sobre sua real participação no processo de

implementação. No entanto, Meyers e Vorsanger (2010) alegam que muitas vezes o trabalho da linha de frente é ignorado, porque é muito difícil fazer pesquisa sobre esse processo, e afirmam que dar maior importância às “atividades e influências dos burocratas de nível de rua enriquecerá a compreensão sobre êxitos e fracassos na implementação” (p. 268).

A busca por variáveis que influenciem o comportamento de decisão e ação para caracterizar o desempenho dos implementadores na prestação de serviços públicos e na implementação passa a ser objetivo de pesquisa do campo, sendo o primeiro deles a explicação sobre a variação do desempenho de entrega dos implementadores. Uma das vantagens da pesquisa sobre comportamento de entrega como uma variável dependente na pesquisa sobre implementação é a possibilidade de integração dos estudos de implementação com as teorias burocráticas e as teorias organizacionais (Winter, 2010). No entanto, propostas dessa natureza que, à primeira vista, parecem interessantes pela ampliação de possibilidades teóricas para analisar e explicar o comportamento dos implementadores podem tornar mais complexa e difícil a tarefa da pesquisa.

Na análise de um programa público brasileiro, Lotta e Pavez (2010), em um dos poucos trabalhos brasileiros da perspectiva *bottom-up*, observaram que os burocratas de nível de rua têm grande impacto no processo de implementação porque são o elo final na cadeia de implementação. Para as autoras, são esses agentes que transformam e adaptam as políticas, pois são os responsáveis pela mediação cotidiana entre o Estado e o cidadão, e isso é essencial porque influenciam o acesso das pessoas a benefícios governamentais. As autoras sugerem, ainda, que a dinâmica relacional entre os burocratas e os cidadãos tem força de mudança na forma como a política foi elaborada e depois implementada. É possível que esses agentes estejam mesmo construindo a política na medida em que a implementam, conforme sua interpretação, decisões e ações, observação esta que está em consonância com a perspectiva teórica da burocracia de nível de rua proposta por Lipsky (2010).

Como se extrai da teoria que a implementação depende tanto da interpretação do conteúdo da política pelos implementadores de linha de frente quanto da relação destes com o cidadão, processo que pode se apresentar em variados graus, é possível inferir que o mesmo será marcado por ambiguidade e conflito (Matland, 1995). Em uma pesquisa sobre a ambiguidade na implementação de uma política de assistência social, Antezana (2013) afirma que a ambiguidade se manifesta no processo de implementação

na forma pela qual os burocratas abordam os cidadãos, quando os profissionais se deparam com situações que apresentam múltiplas possibilidades de interpretação, e que essas interpretações e decisões estão mais relacionadas ao perfil do burocrata do que à situação contextual do processo de implementação.

Diante dos resultados desse estudo, percebe-se que as decisões e ações desses profissionais também estão contribuindo para o processo de construção da política, como já apontado e discutido anteriormente. O trabalho de Antezana (2013) aponta para uma dimensão importante e pouco estudada da implementação de política, e que tem o trabalhador do nível de rua como um ator central desse processo, pois já que a ambiguidade é inerente ao processo formal da política (Brodkin, 1997), a variação em seu grau dependerá da interpretação do burocrata, durante o processo de implementação.

É possível perceber, portanto, que quando consideradas as orientações de pesquisa, existem diferenças substanciais entre as abordagens *top-down* e *bottom-up*, no processo de implementação. O que parece ser diferença marcante da abordagem *bottom-up* em relação à *top-down* é a inclusão, pela abordagem *bottom-up* do implementador de linha de frente e suas diversas relações com outros elementos da política em seu processo de análise. Isso implica reconhecer a existência de muitas variáveis que podem influenciar o trabalho no nível rua (Scott, 1997), e que não é razoável imaginar que essas variáveis sejam facilmente manipuláveis como acreditam os *top-downers* (Matland, 1995).

Assim, a abordagem *bottom-up* compreende que a implementação se inicia pelas ações daqueles que estão envolvidos diretamente na transformação das intenções da política em resultados concretos. Essa é possivelmente a razão de os pesquisadores colocarem o trabalho de Lipsky (1980) como sendo um dos marcos dos estudos *bottom-up* (Hill & Hupe, 2009), o que é percebido, ainda, pelo grande volume de citações do estudo de Lipsky nos trabalhos que se apoiam nessa abordagem. Neste trabalho também se compreende a implementação como um processo que começa pela base da política, ou seja, pelo implementador, aqui compreendido como o burocrata de nível de rua, como é considerado pela literatura.

2.1. Burocracia do nível de rua

Nesta seção procura-se caracterizar o implementador de nível de rua, assim

como compreender como suas decisões e ações afetam o processo de implementação. Faz-se uma análise do burocrata de nível de rua e suas decisões e ações levando em consideração a necessária interface entre a estrutura formal das políticas e a realidade social (necessidade específicas dos cidadãos).

No conjunto das teorias que procuram explicar o fenômeno da implementação, a abordagem dos burocratas de nível de rua tem se tornado um tema de amplo interesse acadêmico (Brodkin, 2012). Compreende-se neste trabalho que a burocracia do nível de rua é constituída de indivíduos caracterizados por capacidades, percepções e preferências específicas, tomando-se como base uma definição de ator individual concebida por Scharpf (1997). Essa definição de ator individual, à primeira vista, parece se chocar com o conceito de burocracia, pelo fato de este conceito carregar uma conotação negativa, principalmente devido às suas disfunções, desde os estudos iniciais sobre esse tipo de organização. Maynard-Moody e Musheno (2003) afirmam que os implementadores de nível de rua rejeitam o qualificativo de burocrata. À primeira vista, pode também parecer um contrassenso incluir um ator com as características descritas em um tipo de organização que teoricamente possa restringir seu espaço de decisão e de ação.

Aliás, essa contradição já fora apontada por Lipsky (2010), ao afirmar que se por um lado os serviços são produzidos por pessoas e fornecidos a pessoas por meio de interações humanas no nível de rua, por outro, esse processo ocorre por meio de uma burocracia, conceituada pelo autor como um conjunto de regras e estruturas de autoridade. Para Peters (2001), as burocracias são um componente central do fracasso da implementação, e isso ocorre por causa da rigidez de suas estruturas que muitas vezes apresenta uma predominância dos procedimentos sobre o conteúdo. Por outro lado, as burocracias têm se tornado atores importantes no processo da política (*policy making*), em todos os níveis de governo e em todos os estágios do processo da política, da construção da agenda ao processo de entrega dos serviços, ou seja, a implementação (Peterson, 1986).

A burocracia é um termo frequentemente utilizado para indicar uma organização complexa, particularmente uma organização de governo. A implementação de uma política ocorre em sua maioria por organizações públicas que são conhecidas como organizações burocráticas. Dois dos principais fundamentos das organizações burocráticas são a divisão de trabalho e o princípio da hierarquia no qual recai a noção

de delegação de responsabilidades aos trabalhadores dos níveis operacionais da organização, chamados de subordinados. Uma questão crítica no modelo hierárquico de uma organização pública é o relacionamento entre as regras que especificam direitos e obrigações de empregados públicos e a discricionariedade que permite liberdade de decisão e ação aos mesmos em situações particulares ou específicas (Hill, 2005).

As relações do nível de rua estão distantes do espaço onde presumivelmente a autoridade se encontra. Por isso é preciso esclarecer que os estudos sobre esse tipo de implementador de política apresentam-no implicitamente como um indivíduo que age guiado por suas capacidades, percepções e preferências específicas. Existem vários fatores que influenciam o processo de implementação, mas é particularmente importante analisar como os principais atores desse processo agem, já que são o elo entre a política pública e os seus beneficiários e assumem papel relevante nesse processo (Brodkin, 2011; Burke, 1990; Lipsky, 2010; Maynard-Moody & Musheno, 2003).

Na análise do papel dos atores implementadores do nível de rua, Lipsky (2010) afirma que esses funcionários públicos são os responsáveis por garantir a cidadania. Para demonstrar a importância desses profissionais, o autor cita a quantidade de funcionários públicos existentes em muitos setores dos Estados Unidos, assim como a grande quantidade de recursos que são alocados para remunerá-los, o que confere grande peso a essa força de trabalho do Estado, além da grande força que têm esses funcionários para controlar seus ambientes de trabalho por meio de suas associações e sindicatos. Esse quadro de justificativas também poderia ser aplicado a países como o Brasil, sem qualquer prejuízo ao processo de análise.

Sem dúvida o trabalho de Lipsky é a fonte que mais tem influenciado os estudos sobre os operadores de linha de frente das políticas públicas, considerando-se que neste trabalho o operador de política é um sinônimo de implementador de linha de frente. A partir desse trabalho, muitas outras abordagens teóricas surgiram na procura por compreender como age o implementador de linha de frente no processo de implementação, ou nas palavras de Maynard-Moody e Musheno (2003) por que os trabalhadores de nível de rua fazem o que fazem. Dado o papel estratégico dispensado ao burocrata de rua pela teoria, a pesquisa, independentemente da abordagem teórica adotada, tem procurado descobrir o que mobiliza esses atores em direção à implementação ou por que o burocrata age dessa ou daquela maneira.

E por que o papel desses profissionais é estratégico no processo de

implementação? Para Brodtkin (2012), essa importância é devida ao fato de que esses trabalhadores são o núcleo operacional do Estado. Mais do que apenas funcionários públicos, parecem ser agentes principais no desenvolvimento de seus papéis profissionais na implementação de políticas (Burke, 1990; May & Winter, 2009). Já Lipsky (2010) acredita que é porque eles têm grande poder sobre a vida das pessoas: por um lado podem, ao aumentarem ou diminuírem a disponibilidade de benefícios de uma política para a população mais pobre, mudar a vida dessas pessoas por meio de suas decisões e ações. Por outro lado, com essas ações, estariam implicitamente regulando o grau de redistribuição da renda que seria paga a outros setores sociais mais influentes da sociedade, por exemplo. Mas Lipsky (2010, p.14) ressalva que as principais dimensões da política pública, tais como níveis de benefícios, categorias de elegibilidade, natureza das regras, regulamentos e serviços são moldadas pelas elites da política pública dentre eles os políticos e os funcionários administrativos.

Nas seções a seguir, se apresentam os fatores apontados na literatura como determinantes do comportamento dos profissionais que agem na linha de frente da entrega de serviços públicos.

2.2. Fatores influenciadores do comportamento do implementador do nível de rua

Para apresentar e descrever os fatores que influenciam o comportamento do implementador do nível de rua no processo de implementação, procedeu-se a uma organização de temas com os quais os pesquisadores têm se preocupado em investigar: a) exercício da discricionariedade frente à estrutura legal das políticas e as necessidades específicas dos cidadãos; b) relações entre implementador e o público da política; c) relações do implementador com os sistemas de gestão, que incluem relações com gerentes, políticos, seus sistemas de controle e estrutura de recursos; d) sistemas de *accountability*; e) sistemas de crenças e valores; e f) comportamento autointeressado do implementador.

Grosso modo podem-se abstrair fatores pessoais (crenças, valores, altruísmo, vocação, autointeresse e poder discricionário), fatores institucionais e gerenciais da política (discricionariedade, sistemas de controle, *accountability*, leis, normas e regras, recursos, sistemas de incentivo, padrões de desempenho e estrutura de poder) e fatores relacionais (com o público da política, com os gerentes e com os políticos). Essa

organização, no entanto, não pode ser seguida linearmente, tendo-se em vista que elementos como a discricionariedade tanto podem ser apenas um espaço de liberdade de ação em uma regra abstrata quanto uma ação exercida pelo burocrata, assim como as crenças e os valores tanto podem derivar de elementos institucionalizados quanto de fatores ambientais em toda a cadeia temas: de implementação.

Assim, além desta introdução, esta seção, para tratar dos fatores que influenciam o comportamento do burocrata de nível de rua, está organizado ao redor das seguintes temas: a) leis, normas, regras e o quadro normativo das políticas públicas, b) burocracia de nível de rua e o exercício da discricionariedade, c) o implementador e suas interações com o público da política, d) o implementador do nível de rua e o sistema de gestão da política, e) o implementador e os processos de *accountability*, f) o comportamento autointeressado do burocrata de nível de rua, e g) o comportamento de *steward* do burocrata de nível de rua.

2.3. Leis, normas, regras e o quadro normativo das políticas públicas

Do ponto de vista da teoria institucional, as organizações e indivíduos são afetados pelo ambiente, pelo fato de estarem conectados em sistemas maiores como em alguns setores da sociedade ou mesmo em uma organização (March & Olsen, 2006; Scott & Meyer, 1991; Zucker, 1991). Scott e Meyer afirmam que as pesquisas iniciais do campo de política pública investigaram os determinantes das decisões de política (características dos atores políticos, a natureza da política e o contexto burocrático e as atividades de interesse dos grupos), mas que depois passaram a incluir os processos de implementação. Para os autores, o processo de implementação é constituído como um sistema interorganizacional, desenhado por políticos e implementado por servidores civis de carreira em suas agências, definição essa que se aproxima do seu conceito de “setor social”, como destacam os próprios autores.

Essa perspectiva teórica continua a ter influência nos estudos de implementação, considerando-se as características próprias do setor público que incluem a produção de normas e leis que são elementos indispensáveis na etapa da formulação da política. Podem ser analisadas as políticas públicas pelas lentes da teoria institucional, já que as políticas públicas são criadas e guiadas por leis, regras, regulamentos e diretrizes que orientam os atores implementadores sobre o que fazer. Nesta pesquisa, apenas as leis, as regras, os regulamentos e as diretrizes, que formam o *framework* normativo das

políticas, foram analisadas como uma categoria ou variável que influencia os implementadores em seu trabalho de entrega dos serviços públicos. No entanto, faz-se necessária uma breve análise dos fundamentos da teoria institucional que podem explicar em parte o processo de implementação.

A vida política democrática é ordenada pelas instituições. A política é uma configuração de instituições formalmente organizada que define o cenário dentro do qual a governança e o processo de *policymaking* ocorrem. Uma instituição é uma coleção relativamente estável de regras e práticas, incorporadas às estruturas de recursos que tornam a ação possível, capacidades organizacionais, financeiras e de pessoal e as estruturas de significado que explicam e justificam comportamentos, papéis, identidades e pertences, propósitos comuns, e crenças normativas (March & Olsen, 1989, 1995, 2006). Uma visão de atores seguindo prescrições internalizadas do que é socialmente definido como normal, verdadeiro, correto ou bom, sem, ou apesar do cálculo das consequências e utilidades esperadas, é muito antiga (March & Olsen, 2006)

Assim, as regras são seguidas pelas pessoas porque elas são vistas como naturais, corretas, esperadas e legítimas. Os atores sociais procuram cumprir as obrigações encapsuladas em um papel que desempenham, em uma identidade assumida como um membro de uma comunidade política ou de grupo, no ethos e nas práticas e expectativas de suas instituições. Incorporados a uma coletividade social, esses atores fazem o que eles veem como apropriado para eles próprios em um tipo específico de situação (March & Olsen, 2006). Eles agem de forma adequada, procedendo de acordo com as práticas institucionalizadas de uma coletividade, de uma organização ou de política (Meyer & Rowan, 1991; Zucker, 1991), com base em entendimentos mútuos, e muitas vezes tácitos do que é verdade, razoável, natural, correto e bom (March & Olsen, 2006).

As regras prescrevem, com maior ou menor precisão, o que é a ação apropriada. Essas regras prescrevem também, com maior ou menor precisão, onde os atores devem procurar precedentes, quem são os intérpretes autorizados dos diferentes tipos de regras e quais são as tradições interpretativas-chave daquela regra. Ainda assim, a autoridade inequívoca das regras não pode ser tomada como dada, pois senão se pode assumir que as regras sempre ditam ou orientam o comportamento. Pelo contrário, é necessário compreender os processos pelos quais as regras são traduzidas em comportamento real e os fatores que podem fortalecer ou enfraquecer a relação entre regras e ações (March & Olsen, 2006).

Encaixar uma regra em uma determinada situação é um exercício de estabelecer a adequação, onde as regras e situações estão relacionadas por critérios de similaridade ou diferença por meio do raciocínio por analogia e metáfora. O processo é mediado pela linguagem, pelas formas nas quais os participantes tornam-se capazes de falar sobre uma situação como semelhante ou diferente de outra, e atribuem situações a regras. O processo mantém a consistência em ação principalmente através da criação de tipologias de similaridade, em vez de por meio de uma derivação de ações de interesses estáveis (March & Olsen, 2006, p. 694).

Os atores algumas vezes desobedecem e desafiam algumas regras porque eles aderem a outras regras. Em geral, os atores podem achar que as regras e as situações com que se deparam são obscuras. O que é verdadeiro e justo e, portanto, que deve ser feito, pode ser ambíguo. Às vezes, eles podem saber o que fazer, mas não serem capazes de fazê-lo porque as regras e capacidades prescritivas são incompatíveis. Os atores são limitados pelas complexidades das exigências sobre eles e pela distribuição e regulação dos recursos, competências e capacidades de organização; isto é, pela capacidade institucionalizada de que dispõem para agir adequadamente. Por exemplo, a separação entre a formulação de políticas e o orçamento para sua execução pode criar um gap entre as regras prescritas das políticas e as metas, e entre os recursos para implementar as regras e o alcance das metas (March & Olsen, 2006, p. 695).

As regras, portanto, têm potencialmente vários tipos de consequências, e pode ser difícil dizer exatamente como as regras se manifestam, para isolar seus efeitos em diferentes circunstâncias e especificar quando o conhecimento sobre as regras é decisivo para a compreensão do comportamento político. Enquanto as regras orientam o comportamento para se fazer algumas ações mais prováveis do que outras, elas normalmente não determinam o comportamento político os resultados da política precisamente. Regras, leis, identidades e instituições fornecem parâmetros para a ação, em vez de ditar uma ação específica (March & Olsen, 2006, p. 695).

A onipresença de regras, de precedentes e rotinas, muitas vezes faz com que as instituições políticas pareçam burocráticas, estúpidas, insensíveis, dogmáticas ou rígidas. A simplificação prevista pelas regras é claramente imperfeita, e a imperfeição se manifesta, muitas vezes, somente após o fato ocorrido. No entanto, alguns dos principais recursos das instituições modernas vêm de sua efetividade em

comportamento baseado em regras para o comportamento individual autônomo (March & Olsen, 1989, 2006).

De acordo com March e Olsen (2006), seguir regras detalhadas e rígidas pode, sob algumas condições, tornar a formulação de políticas e a implementação mais efetivas, mas um sistema de política que funcione bem também pode necessitar de discricão e flexibilidade. Assim, as consequências das regras a curto e longo prazos podem diferir. Assume-se que regras adequadas tanto em termos técnicos quanto normativos evoluem ao longo do tempo, à medida que novas experiências são interpretadas e codificadas em regras, ou alternativas menos atraentes são eliminadas por meio da concorrência entre essas regras (March & Olsen, 2006).

Maynard-Moody e Musheno (2003), em suas pesquisas sobre a burocracia de nível de rua, perceberam que os profissionais da linha de frente das políticas tomam decisões baseadas em suas crenças e seus sistemas de valores, mas, ao mesmo tempo, as políticas e suas regras, assim como a fiscalização administrativa também fazem parte do cálculo do que fazer. Os autores afirmam, ainda, baseados nos resultados de seus estudos, que a obediência à lei e a obediência cultural coexistem no trabalho dos burocratas de nível de rua.

O trabalho de Maynard-Moody e Musheno (2003) se concentrou em revelar os padrões de tomada de decisão que emergem quando leis e crenças, assim como comportamentos e identidades, se entrelaçam no cotidiano do trabalho no nível de rua. Os autores observam que grande parte da pesquisa atual sobre implementação foca sobre como os trabalhadores de nível de rua aplicam leis, regulamentos e procedimentos nas políticas que executam. Maynard-Moody e Musheno (2000; 2003) notam, ainda, que quase todos os aspectos do trabalho burocrático são estruturados por regras e procedimentos, e que isso é uma característica essencial da vida burocrática. No entanto, para eles, essas regras e procedimentos colocam apenas restrições fracas e parâmetros soltos em torno dos julgamentos do nível de rua. Isso os leva a afirmar que, ironicamente, o trabalho do nível de rua é saturado de regras, mas não é limitado por essas regras numa referência à autonomia que têm os trabalhadores sobre suas decisões e ações na implementação das políticas.

Não se pode esquecer, no entanto, que mesmo que as regras e procedimentos não estruturam completamente o trabalho dos burocratas, não se pode desprezar a sua influência sobre as suas ações como a teoria institucional. A estrutura burocrática pode

infundir atitudes e sentimentos próprios nos seus integrantes, no caso específico, os implementadores, criando ou reforçando valores cognitivos que são difundidos por meio de processos institucionais (March & Olsen, 2006; Merton, 1966; Thoenig, 2010). Argumenta-se, ainda, que a “realidade organizacional está teoricamente concebida como uma construção simbólica” (Thoenig, 2010, p. 173). Com base nessa perspectiva, o que seriam as crenças e os sistemas de valores que pautam as decisões e ações dos burocratas de nível de rua, como demonstraram Maynard-Moody e Musheno (2000; 2003), senão o resultado da interação do conjunto de fatores institucionais? O conjunto de crenças e valores dos implementadores seria completamente diferente daqueles presentes nas organizações e instituições às quais pertencem? Seria arriscado fazer esse tipo de afirmação, pois isso representaria a negação de grande parte das teorias organizacionais e da própria teoria institucional.

Hill e Hupe (2009) apontam que os sociólogos organizacionais exploram as questões sobre a conformidade a regras pelas pessoas dentro das organizações, e que essas questões estão relacionadas aos burocratas de nível de rua, porque o processo de formação da política e da implementação ocorre em um contexto organizado onde existem normas, valores, relacionamentos, estrutura de poder e procedimentos-padrões de operações. Esses elementos podem ser variáveis independentes, influenciando resultados e impactos da implementação como variável dependente (March & Olsen, 2006; Thoenig, 2010). De fato, Merton (1966) já afirmara que as atividades dos “técnicos estão regidas por normas gerais abstratas e claramente definidas”, e que os “dispositivos institucionais são necessários a fim de evitar comportamentos oportunistas e garantir certa estabilidade coletiva (p. 96).

Como demonstram March e Olsen (2006) existe um conjunto amplo de regras, identidades, ethos, práticas e expectativas das instituições ao qual seus atores individuais precisam se adequar. Esses atores agem de acordo com as práticas institucionalizadas de uma coletividade, que pode ser uma organização ou uma política, com base em entendimentos comuns e, muitas vezes, tácitos do que é verdade, razoável, natural, correto e bom. Maynard-Moody e Musheno (2003) observam que grande parte da pesquisa atual sobre implementação de políticas públicas foca em como os trabalhadores (atores) de nível de rua aplicam leis, regulamentos e procedimentos nas políticas que executam, que são elementos institucionais que moldam as organizações do Estado. Apesar da existência de muitas estruturas de nível macro e micro na análise

institucional, nesta tese são analisados apenas as leis, seus regulamentos e as normas que estruturam a *framework* normativo da política em foco.

Na maioria das vezes, a política é estabelecida por lei, mas estas leis podem variar em termos do grau de prescrição ou discricção que elas permitem. Por exemplo, Huber e Shipan (2002) descobriram que quando os políticos em diferentes sistemas políticos são confrontados com a mesma questão de política pública, eles podem optar por elaborar leis de forma diferente. Os autores detalham, por exemplo, como os políticos nos Estados norte-americanos de Idaho e Alaska criaram leis vagas enquanto o Estado do Texas criou uma lei detalhada com relação a como lidar com a mesma questão política.

Huber e Shipan (2002) também descreveram como a Alemanha criou uma lei vaga, enquanto a Irlanda elaborou uma lei bem detalhada sobre a mesma questão de política pública. Assim, dependendo do interesse dos políticos e de como eles escolhem elaborar uma lei, esta lei pode colocar restrições sobre o poder de decisão de um órgão público ou deixar em aberto à interpretação dos implementadores, que é o espaço da discricionabilidade.

A estrutura normativa de uma política também pode ser resultado do interesse do legislador de controlar as ações dos burocratas. Huber, Shipan, & Pfahler (2001) procuraram compreender como os legisladores controlam a burocracia, por meio da estrutura normativa de uma política, a partir de aspectos da teoria da delegação. Se for do interesse do legislador, estes podem deixar a agência desenvolver a política, já que esta possui especialistas que podem conhecer melhor a política, suas ações e os resultados que essa política pode produzir. No entanto, se os legisladores desconfiarem que a agência implementará a política em desacordo com seus interesses, esses legisladores vão querer detalhar as instruções de implementação da política, restringindo, dessa forma, as ações desse órgão no processo de implementação. Assim, o quadro normativo pode variar de acordo com a confiança que os legisladores têm na agência implementadora da política, segundo esses autores.

Huber, Shipan, & Pfahler (2001) apresentam e discutem também quatro fatores que influenciam no nível de controle que os legisladores colocam sobre as agências de governo: contexto político (existência de conflito de interesses), custos de barganha, capacidade técnica dos legisladores e disponibilidade de outros instrumentos, que não a legislação, para o processo de controle. Uma das hipóteses que os autores desenvolvem

é a de que um aumento no profissionalismo do legislativo vai produzir um aumento do controle das ações da burocracia por meio da legislação. Com o aumento da capacidade profissional, o próprio legislador teria conhecimento suficiente para ser capaz de desenvolver instruções mais detalhadas para a realização de políticas públicas e outras ações governamentais.

O conflito de interesse entre o Poder Legislativo, o Poder Executivo e as agências executivas também pode determinar uma maior ou menor rigidez no quadro normativo das políticas públicas de acordo com Huber et al. (2001). No entanto, os autores concluem que o conflito de interesses é uma condição necessária, mas não suficiente para os legisladores controlarem o trabalho das agências por meio do endurecimento da legislação. Outra conclusão dos autores é que os quatro fatores citados são afetados pelas instituições políticas e que estas variam nos sistemas políticos. Embora o conflito de interesses entre o Legislativo e agências de execução possa contribuir para um *framework* de política, de acordo com Huber, Shipan, & Pfahler (2001), por si só, uma regulamentação estrita não é suficiente para os legisladores controlarem completamente o trabalho das agências implementadoras e ainda menos dos implementadores.

Mas não se pode restringir o conceito de formulador apenas como o legislador como tendem a compreender Huber et al. (2001) e Huber & Shipan (2002). Por exemplo para Matland (1995) uma política pode ser definida como as atividades programáticas formuladas em respostas a decisões políticas. Essas atividades são os planos dos policy designers para realizar o desejo expresso por uma organização legitimadora, que ser do legislativo, do judiciário ou do executivo. Assim, Matland inclui os demais poderes como *policymaker* no processo de formulação.

Ao mencionar o processo de implementação, Matland afirma que podem ocorrer variações nas ações, que podem ser amplamente pelas diferenças do nível local. E que todas essas ações podem limitadas pela decisão dos formuladores centrais que são os anteriormente citados. Mesmo que esses atores centrais (legislativo, executivo e judiciário) não ajam para detalhar a ação no nível de rua, para intervirem em casos específicos, eles podem estruturar os objetivos e estratégias dos implementadores. Assim a estrutura institucional, a disponibilidade de recursos e o acesso à arena da implementação pode ser centralmente determinada pelos níveis centrais do governo (entendido aqui os três poderes), e pode ainda, afetar os resultados da políticas

substancialmente (Matland, 1995). Outros autores também não veem diferenças entre *polimakers* do legislativo, do executivo ou judiciário (Hupe, Hill, & Nangia, 2014; Hupe & Hill, 2007), ou chamam-nos de tomadores de decisão dos níveis político e administrativo (Hupe, 2014).

Devido à complexidade dos processos de criação de leis que sustentam a formulação das políticas, as normas resultantes podem ser ambíguas (Matland, 1995). Se uma lei que estabelece uma política tem um alto nível de ambiguidade, pode ser necessária delegação de poder discricionário aos implementadores; se ela tem um baixo nível de ambiguidade, com regras claras para a implementação, menos discricção pode ser necessária (Ellis, 2011). Em outras palavras, o processo para a criação de leis que estabelecem a política pode resultar no que Hupe (2014) chama de *hard law*, ou lei mais rígida, e que apresenta baixa ambiguidade, ou *soft law*, lei menos rígida, que apresenta, portanto, alta ambiguidade.

Brodkin & Majmundar (2010) argumentam que o espaço para discricção resulta em parte, da própria natureza do processo de criação de uma legislação de política pública. Como pode ser visto a partir da análise anterior, apesar do rigor que pode estar envolvido no processo de criação de política, regras e orientações não necessariamente eliminam a necessidade de discricção. O quadro normativo estabelecido pode ser ambíguo e conflitante. Portanto, do ponto de vista analítico, como Brodkin & Majmundar (2010) sugerem, é útil considerar o quadro normativo como potencialmente e, necessariamente, flexível, com possibilidade de espaço para o uso de discricção em situações concretas que exigem interpretação de quais regras aplicar, como podem ser aplicadas, e como ajustar regras que podem ser demasiadamente complexas para serem reduzidas a um conjunto de práticas de rotina.

Em algumas políticas públicas, os manuais de procedimentos podem ser tão elaborados que podem criar mais discricção ao exigir das pessoas escolher o que fazer e o que ignorar, situação que também já foi observada nas operações em sistemas de informações dos serviços sociais computadorizados (Evans, 2011; Shaw, Morris, & Edwards, 2009). De fato, o trabalho de Lipsky sobre a burocracia de nível de rua pode ser visto como um precursor da literatura de governança contemporânea, pelo qual Lipsky enfatiza as limitações das estratégias de controle hierárquico e aponta a natureza aberta das instruções aparentemente precisas (Evans, 2011).

Vários estudos apontam que o comportamento dos burocratas de nível de rua é

pautado por regras, papéis, sanções, ideologias e valores que podem ser estudados por si mesmos, mas não podem ser compreendidos completamente sem uma compreensão do ambiente no qual eles operam (Galaskiewicz, 1991; March & Olsen, 2006; Maynard-Moody & Musheno, 2003; Meyer & Rowan, 1991; Zucker, 1991). Na análise institucional, é necessário manter a distinção entre o nível macro e o micro. O nível macro é construído de papéis, sistemas de incentivos e ideologias ou sistemas de crenças, já o nível micro é formado pelas preferências, capacidades, expectativas dos indivíduos, estrutura e funcionamento de grupos ou organizações (Galaskiewicz, 1991, p. 294; March & Olsen, 2006; Meyer & Rowan, 1991). Galaskiewicz afirma que a ação, que está no nível micro, é restringida pelas oportunidades e limitações definidas no nível macro. Entretanto acredita-se que é inadequado superestimar o impacto da estrutura social ou cultural sobre a ação e subestimar a capacidade criativa e interpretativa dos atores.

Galaskiewicz (1991) afirma que todos os esforços para regular o comportamento de profissionais ou de uma organização precisam ser legitimados em termos de instituições sociais, e dentre estas, a mais importante é a lei. O fato é que analisar o comportamento dos burocratas no processo de implementação sem considerar os aspectos das instituições em que se desenvolvem a política e a sua implementação seria ignorar os resultados de muitos estudos que mostram que existem relações importantes das variáveis institucionais com o comportamento do implementador, a começar pela lei e os regulamentos das políticas. Seria também ignorar princípios como o da legalidade que exige coerência entre a decisão e ação do burocrata e a legislação da política, assim como ignorar os sistemas de crenças e valores das instituições e todo o sistema de governança das organizações implementadoras.

2.4. Burocracia de nível de rua e o exercício da discricionariedade

A discricionariedade burocrática é um importante tema de pesquisa para o campo da administração pública porque está relacionada ao alcance de objetivos, tais como bom governo, efetividade na entrega de serviços públicos e satisfação dos cidadãos. Como a discricionariedade é frequentemente o meio pelo qual esses objetivos são alcançados, parece que esforços para compreender suas características e consequências seria um importante objetivo para a pesquisa na administração pública. Até agora, entretanto, o estudo da discricionariedade tende a se limitar a considerações normativas,

excluindo o seu desenvolvimento empírico. Certamente, questões como o que se entende pelo exercício adequado ou legítimo da discricção são importantes pela sua própria natureza. É igualmente importante desenvolver uma abordagem que examine as condições sob as quais a discricção burocrática é exercida, ou que examine a importância relativa de fatores que podem influenciar resultados de ações discricionárias (Scott, 1997).

Os burocratas de nível de rua assumem um papel essencial no processo de *policymaking* porque eles podem decidir o que as regras significam e como elas são aplicadas na prática (Oberfield, 2014, p.164). Os legisladores aprovam uma determinada política pública e são os executivos ou gestores públicos quem instruem os trabalhadores sobre como alcançar os objetivos dessas políticas. Entretanto, são burocratas no nível de rua quem decidem o que essas regras significam e como podem ser aplicadas na prática (Oberfield, 2014), muitas vezes pautando suas decisões e ações pelo “espírito da lei” em vez de aplicá-la ao pé da letra (Goldstein, 1963, p. 143).

A discricionariiedade é a amplitude de espaço de decisão que esses trabalhadores têm no processo de implementação (Hill & Hupe, 2009a; Lipsky, 2010). Essa discricionariiedade também é objeto de estudo de outras áreas do conhecimento, e sua definição pelos profissionais do direito, por exemplo, se refere à margem de liberdade que tem o servidor público para tomar uma decisão de escolha dentre, pelo menos, duas situações cabíveis perante cada caso concreto. Assim, poderá adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal quando da interpretação da lei não puder ser extraída uma solução objetiva (Mello, 2010). Isso significa que a interpretação da lei é uma prerrogativa dada como certa ao operador da política, o que sustenta a afirmação de Lipsky (2010) de que esse grupo de atores da política detém grande poder sobre o que deve ou não ser realizado.

Discricção tem sido caracterizada como uma ferramenta indispensável para individualização da justiça (Davis, 1969). Para alguns, essa referência a uma obra escrita quase meio século atrás pode parecer ultrapassada, mas essa referência mantém a sua relevância no contexto da implementação de políticas públicas. A discricionariiedade também pode ser a liberdade de interpretação, decisão e ação que os implementadores têm no processo de implementação de políticas públicas em face da ambiguidade, contradição ou lacunas características na elaboração, regulamentação e diretrizes das políticas (Brodkin, 1997). A discricção é exercida pelos implementadores na sua tomada

de decisões e ações do dia a dia, por exemplo, na concessão de benefícios ou a imposição de sanções de acordo com a sua interpretação da política (Lipsky, 2010). Discrição pode envolver até mesmo a desconsideração das normas estabelecidas ou orientações recebidas de superiores hierárquicos (Brodkin, 2011; Hupe & Hill, 2007; Lipsky, 2010; Maynard-Moody & Musheno, 2000, 2003). Sem a existência de discricionariedade, a administração pública estaria consideravelmente restrita na busca por justiça social (Frederickson, 2010).

Em suma, a discrição pode ser vista como a liberdade que tem o implementador de interpretar as normas das políticas, o que culmina com uma decisão ou ação favorável ou desfavorável aos beneficiários. Parafraseando Davis (1969), pode-se defender que a discrição é uma ferramenta indispensável para a individualização do fornecimento de bens e serviços públicos, e que é inerente à execução de políticas na linha de frente do processo de implementação, mesmo em sistemas políticos fortemente estruturados em regras. Como Brodkin (1997) argumenta, a discrição não é axiomáticamente boa ou ruim, mas sim dependente de condições contextuais. A margem de apreciação é encontrada no espaço existente entre o que é prescrito nas regras e regulamentos e que é efetivamente entregue aos cidadãos em termos de bens e serviços públicos. Isto é precisamente o espaço ocupado pelo chamado "burocrata de nível da rua," ou o executor da linha da frente.

As políticas públicas permitem e dependem dos julgamentos de profissionais, tais como professores, assistentes sociais, policiais e muitos outros profissionais em seu processo de implementação. Esses julgamentos derivam do caráter do trabalho dos burocratas do nível rua que encontram espaços não autorizados nas políticas, nos quais exercem a discrição para atender a demandas desafiadoras em seu local de trabalho (Brodkin, 2011).

Devido à natureza do seu trabalho e às características do setor público, como já foi visto, os trabalhadores da linha de frente precisam exercer poder discricionário para atender às particularidades de cidadãos que eles atendem. "Discrição e regras estão inter-relacionados: Como regras especificam os deveres e obrigações dos funcionários, a discrição permite-lhes a liberdade de ação" (Hupe & Hill, 2007, p.280-281). O implementador ao nível da rua toma decisões com base em procedimentos informais e conhecimentos práticos, bem como sobre as regras formais e suas diretrizes que podem ser improvisadas e imprevisíveis (Maynard-Moody & Musheno, 2000).

Apesar de operar em um ambiente de trabalho saturado por regras, procedimentos e vários níveis de supervisão, os implementadores de nível da rua têm uma enorme flexibilidade em decidir quem vai receber benefícios de ordem pública ou quem estará sujeito a sanções (Maynard-Moody & Musheno, 2003). Um exemplo desse tipo de discricionariedade é esta afirmação de Lipsky (2010, p.14):

Funcionários em órgãos de bem-estar social e agências de habitação pública, por exemplo, podem exercer um poder discricionário para determinar o acesso do cliente às prestações, mesmo que seu poder discricionário seja formalmente circunscrito por regras e supervisão relativamente cerrada.

As agências governamentais do Estado moderno dependem das ações e decisões de uma ampla gama de trabalhadores de nível de rua que servem uma variedade de grupos sociais. Professores, assistentes sociais, policiais, enfermeiros, psicólogos executam trabalhos que requerem julgamentos discricionários em situações desafiadoras, e em face da autoridade formal (Maynard-Moody & Musheno, 2000; Rice, 2012). A combinação de discricionariedade e de aplicação regra e, especialmente, a natureza indeterminada das suas funções pressupõe um grau de confiança na competência profissional dos burocratas de nível de rua para desenvolver as respostas desejadas e lidar com situações excepcionais de formas sensatas e criativas (Hupe & Hill, 2007).

Profissionais de nível da rua tomam decisões caso a caso, e a discricionariedade é inevitável por causa da natureza do trabalho (Maynard-Moody & Musheno, 2000) que exige o exercício de julgamento em suas respectivas áreas de especialização. Porque aqueles na linha de frente estão relativamente livres da supervisão de seus superiores ou dos usuários de seus serviços, eles têm um poder discricionário considerável, mesmo que o seu trabalho seja especializado em uma determinada área (Lipsky, 2010).

Dificuldade de supervisão não é a única razão para a existência de poder discricionário na implementação de políticas. Implementadores de linha de frente muitas vezes trabalham em situações muito difíceis. Os agentes da polícia não podem seguir instruções formais para intervir em situações específicas, particularmente aqueles que envolvem perigos potenciais. É provável que, se essas instruções fossem aplicadas, esses profissionais não iriam patrulhar as ruas ou se recusariam a intervir em casos que oferecem danos corporais potenciais (Lipsky, 2010). Da mesma forma, uma vez que a visão dominante na educação é que cada criança exige respostas adequadas em contextos específicos de aprendizagem, os professores provavelmente se recusariam a

ensinar se as instruções excessivamente prescritivas fossem dadas sobre o quê e como ensinar (Lipsky, 2010). Essa individualização tornaria quase impossível a elaboração de regras e instruções adequadas para cada situação específica (Brodkin & Majmundar, 2010). A ausência dessas instruções implica a necessidade do exercício do poder discricionário por profissionais de nível rua.

Um dos fatores que favorece a discricionariedade são os recursos disponibilizados pelo Estado, que são escassos e insuficientes, e que frequentemente são inadequados ao atendimento das necessidades dos cidadãos. Isso dá aos trabalhadores de linha de frente grande poder sobre os beneficiários das políticas (Maynard-Moody & Musheno, 2000), pois são esses profissionais que tomam as decisões de onde alocar mais adequadamente os recursos, para atender a toda a demanda. Escolhas sobre como, quando e onde aplicar os escassos recursos públicos tornam os burocratas de nível de rua profissionais poderosos do processo de implementação das políticas, segundo Lipsky (2010).

Outra característica marcante do trabalho a nível da rua que o distingue de outros tipos de trabalho dos níveis mais baixos da organização burocrática é que os trabalhadores de rua atuam diretamente com os cidadãos (Lipsky, 2010; Maynard-Moody & Musheno, 2000). Discrição é necessária para aqueles que interagem diretamente com os cidadãos e precisam ficar cara a cara com os objetivos da política pública e os cidadãos destinatários dos serviços públicos. Ao nível da rua discrição pode promover a autoestima dos trabalhadores e pode encorajar os cidadãos-usuários a acreditar que esses trabalhadores são a chave para o seu bem-estar. Para os trabalhadores da linha de frente e cidadãos-usuários, a manutenção da discrição contribui para a legitimidade dos serviços do estado de bem-estar social e da própria equidade social (Frederickson, 2010; Lipsky, 2010).

Em muitos casos, o trabalhador ao nível da rua manipula o “sistema” para servir aqueles cidadãos considerados dignos. Implementadores de nível da rua não podem quebrar todas as regras, desobedecer a ordens, ou minar a política pública, mas eles podem “enquadrar” as regras de elegibilidade, tanto quanto possível quando pensam que beneficiários potenciais estão em risco. Em outras situações, o “enquadramento” das regras pode não ser suficiente, de modo que os implementadores de rua podem ofertar serviços extraordinários para alguns clientes, indo além do significado aparente das regras e políticas para fornecer novos serviços ou serviços não autorizados (Maynard-

Moody & Musheno, 2003).

Na tentativa de atender os clientes que não se encaixam nas normas das políticas, os trabalhadores de nível da rua, provavelmente, não estão tentando encurtar caminhos para tornar seu trabalho mais simples e mais fácil. Em vez disso, como demonstrado por Maynard-Moody & Musheno (2003), muitas vezes, eles tornam o seu trabalho mais complicado e mais difícil do que é necessário. Para os cidadãos considerados merecedores, os trabalhadores podem não colocar nenhum limite ao que é necessário para atendê-los e estão, por vezes, dispostos a quebrar as regras para satisfazer suas necessidades (Maynard-Moody & Musheno, 2003). Para os poucos usuários merecedores, os trabalhadores de nível rua tornam-se seus defensores. A defesa, muitas vezes, envolve encontros prolongados, difíceis, tediosos, e conflituosos com o “sistema” (Maynard-Moody & Musheno, 2003, p. 117).

Ao abrir caminhos que são necessários para ajudar esses destinatários de serviços, os burocratas de nível de rua podem prejudicar seus relacionamentos com colegas e outros profissionais. Boas relações com outros profissionais em uma complexa rede de agências de serviço social é um dos recursos em que os trabalhadores da linha de frente estão dispostos a investir tempo em nome desses usuários que entendem serem merecedores dos benefícios de políticas (Maynard-Moody & Musheno, 2003).

Dessa forma é difícil de avaliar equidade de tratamento, o que deveria ser um princípio norteador no processo de implementação, porque os burocratas acreditam que eles sempre tratam os clientes igualmente. No entanto, surge um grande problema: tratamento individualizado de um lado e padrões de desempenho do órgão de outro. Para Lipsky (2010), esse é um dilema relacionado à natureza dos programas públicos. O burocrata precisa encontrar um caminho entre a prática centrada no cliente de um lado e a prática eficiente do outro (Lipsky, 2010). Assim, na ausência de medidas adequadas de desempenho, os burocratas fazem julgamentos subjetivos de seus clientes.

O exercício do poder discricionário nem sempre é um aspecto positivo na implementação de políticas públicas. No contexto brasileiro, Antezana (2013) observou que os profissionais tiveram alta discricionariedade na execução de suas ações decorrentes da ambiguidade das regras das políticas que estavam sendo implementadas. No entanto, de acordo com os próprios profissionais, a discricionariedade levou a uma aplicação incoerente da política, e não foi positivo o alcance dos objetivos relacionados à

satisfação das necessidades dos cidadãos.

Lotta (2010) observou o exercício do poder discricionário por implementadores de políticas de saúde no nível da rua em seu relacionamento com os usuários-cidadãos do sistema de saúde pública. A autora concluiu que esses profissionais, em sua implementação da política no nível da rua, podem construir e moldar a política. Pires (2009) sugere que a discricção na linha de frente está no centro do dilema do controle/desempenho com relação às ações do governo. Os sujeitos de suas pesquisas manifestaram a convicção de que a discricção em conjunto com outros fatores, tais como o trabalho em grupo, pode ser mais eficaz do que o controle dos resultados de implementação.

A literatura internacional aponta para uma tensão considerável entre as diretrizes formais das políticas públicas e as decisões e ações discricionárias dos burocratas de nível de rua. Burocratas de nível de rua são aqueles profissionais encarregados de executar ações de linha de frente na implementação de políticas públicas. Em suas interações com os beneficiários de prestações de serviços públicos, os burocratas de nível de rua são confrontados com os desafios de atender tanto aos requisitos legais quanto às necessidades dos cidadãos (Lipsky, 2010).

Com a capacidade de exercer poder discricionário, ou, em outras palavras, a liberdade de decidir em relação às decisões e ações a serem tomadas na implementação de políticas, esses profissionais podem, portanto, ser fundamentais para a criação de políticas e prestação de serviços públicos (Burke, 1990; Scott, 1997; Tummers & Bekkers, 2014). Porque a discricção burocrática pode estar em desacordo com ações prescritas pelas políticas públicas ou pode ser exercida na ausência de orientação política significativa diante da necessidade de agir, é crucial entender os determinantes ou influenciadores dos implementadores no exercício do poder discricionário na execução da política.

Da revisão da literatura infere-se que o aspecto mais relevante para se compreender o papel do burocrata de nível de rua no processo de implementação seja mesmo seu poder discricionário. Este poder pode ser originário de duas fontes: uma da profissão, já que esses trabalhadores são profissionais, ou seja, pertencem a uma categoria profissional e exercem a discricção natural daquela carreira (Hupe & Hill, 2007; Tummers, 2013); e outra advinda de sua condição de funcionário público, o que significa que mesmo funcionários que não tenham o *status* de profissional exercem o

poder discricionário, ao determinarem os clientes que têm acesso a benefícios, ainda que essa discricção esteja supostamente circunscrita por regras e submetida à supervisão (Lipsky, 2010).

Na implementação de políticas públicas, então, as regras são essenciais, mas discricção também é essencial. Ao avaliar o papel adequado de discricionariiedade na implementação de políticas públicas, os objetivos e as dificuldades residem em encontrar para cada caso ou cada problema o equilíbrio certo entre a regra e a discricção (Davis, 1969). Para Hupe & Hill (2007), algum grau de discricionariiedade está envolvido na execução de qualquer tipo de trabalho, mesmo aquele que é altamente controlado e supervisionado. Dado o fato de que a aplicação equitativa das regras é uma tarefa ambígua (Brodtkin, 1997), mas é tarefa importante (Frederickson, 2010), que envolve a tomada de decisões durante o processo de atender às demandas de público da política, a própria natureza do trabalho do implementador de linha de frente favorece o uso da discricionariiedade (Hupe & Hill, 2007).

A narrativa que prevalece sobre o trabalho dos burocratas de nível rua descreve a discricção como inevitável e utilizada por esses profissionais para fazer seu trabalho mais fácil, mais seguro e mais gratificante (Maynard-Moody & Musheno, 2000). Lipsky (2010) também argumenta, moralmente falando, que tais comportamentos podem derivar da maior atenção aos usuários considerados mais merecedores de um serviço, em vez de aqueles que necessitam mais dos serviços públicos. Como exemplo, Lipsky cita agências que lidam com os cidadãos com deficiência visual nos Estados Unidos. Ele encontrou que os burocratas de nível de rua nestas agências tendem a se concentrar na prestação de serviços a grupos empregáveis de pessoas, em vez de trabalharem para o maior grupo de necessitados, aquele das pessoas mais idosas.

Essas narrativas apontam para uma discrepância entre o que o governo diz que faz e o que ele realmente faz. No entanto, Maynard-Moody & Musheno (2000) argumentam que, devido à falta de consistência e coerência no exercício do poder discricionário, é um exagero atribuir *status* da *policymaker* a burocratas de nível de rua. Há, no entanto, evidências substanciais de que os trabalhadores da linha de frente são os tomadores de decisões importantes no processo de implementação da política (Burke, 1990; Maynard-Moody & Musheno, 2000; Scott, 1997).

Uma contranarrativa argumenta que os trabalhadores na linha de frente da execução da política podem ser vistos como agentes de cidadania. A partir desta

perspectiva, profissionais implementadores, primeiro, agem para atender às necessidades dos cidadãos e só depois vão procurar por regras e procedimentos que sustentam as ações executadas. Se os implementadores não encontrarem nenhuma, eles, em seguida, procurarão maneiras de racionalizar as decisões que foram tomadas. Em outras palavras, esses profissionais tomam decisões no dia a dia com base em regras informais e práticas de conhecimento e improvisam em face da imprevisibilidade. Nesta narrativa, o critério de profissionais da linha de frente não é visto como uma questão de seguir, flexibilizar ou ignorar as regras, mas sim como improvisações programáticas em resposta às especificidades das necessidades dos cidadãos (Maynard-Moody & Musheno, 2000).

Essas narrativas não são totalmente inconsistentes, mas diferem na ênfase e significado (Maynard-Moody & Musheno, 2000). Ambas refletem o fato de que os profissionais de linha de frente trabalham em situações que exigem respostas que atendam às dimensões humanas nas diferentes situações encontradas (Lipsky, 2010), em face das regras que permeiam todos os aspectos do seu trabalho e que são baseadas na lei e na política subjacente dessa lei (Maynard-Moody & Musheno, 2003).

Em qualquer das duas narrativas, ambas as regras e discricão estão presentes durante a prestação de serviços públicos. Assim, pode-se inferir que ambas têm um papel em influenciar as decisões e ações de implementadores de linha de frente, quer se adequando à norma para seus interesses quer atuando como agentes de cidadania. Como observado por Lipsky, na medida em que as tarefas permanecem complexas e a interação humana é considerada necessária para a eficácia do serviço, a discricão continuará a ser característica de muitos postos de trabalho de serviço público (Lipsky, 2010, p.16). A questão central, então, parece não ser a eliminação da discricão, mas sim compreender o que pode ser um equilíbrio adequado entre a prescrição de comportamentos na linha de frente e a discricão necessária para o exercício das responsabilidades da linha de frente, necessárias à equidade social e à cidadania (Frederickson, 2010).

Se estudiosos como Maynard-Moody e Musheno (2003) argumentam que os profissionais de linha de frente podem impactar os processos de decisão e ação na implementação da política em países como os Estados Unidos regidos pelo sistema de *Common Law*, o que poderia ser a situação nos países que têm estruturas de políticas públicas mais prescritivas? No Brasil, por exemplo, como em outros países com

sistemas de direito codificados (civis), o regime de implementação de políticas é altamente estruturado e as ações dos funcionários públicos são regidas pelas disposições estabelecidas em um ramo específico de direito público, o direito administrativo. Em sistemas de direito civil, existem códigos jurídicos abrangentes, continuamente atualizados, que especificam todas as questões susceptíveis de serem levados perante um tribunal, o procedimento aplicável, e a punição apropriada por cada infracção (School of Law, 2010, p.1).

Uma das disposições de direito administrativo brasileiro estabelece que para a administração pública é proibida qualquer ação que não esteja especificamente permitida em lei, em flagrante contraste com disposições de direito privado brasileiro que estabelece que qualquer ação não especificamente proibida por lei pode ser executada pelo cidadão. Dado o fato de que, na execução das políticas públicas, servidores públicos estão obrigados a fazer nada mais do que o que é prescrito pela legislação, regras e procedimentos da política, é razoável inferir que este quadro normativo reflita em um menor grau de discricionariedade nas decisões e ações no nível da rua no Brasil do que aquele sugerido pela literatura internacional.

Para Lipsky (2010), a discricionariedade é um conceito relativo. O autor afirma que teoricamente os problemas do serviço público desapareceriam se a discricionariedade fosse eliminada, mas as características intrínsecas do trabalho desses profissionais não permitem que a discricionariedade seja eliminada ou reduzida drasticamente. Isso decorre da complexidade das tarefas que impedem que a elaboração de regras, guias ou instruções circunscrevam todas as alternativas de ação. Lipsky destaca, ainda, que os cidadãos usuários de serviços públicos querem decisões únicas em situações únicas, ou seja, aprovam a flexibilidade da interpretação da lei e de suas normas pelos profissionais implementadores.

No entanto, essa liberdade na interpretação da política carrega no seu bojo a necessidade de controle. A inevitabilidade do julgamento humano pelo burocrata no nível de rua e a posição desses burocratas como formuladores de política, de fato, tornam crítica a supervisão desses profissionais pelos seus superiores, dificultando o controle e o gerenciamento dos trabalhadores do nível de rua (Hupe & Hill, 2007), principalmente na forma como o trabalho é realizado. Um exemplo ocorre quando os trabalhadores refugam desenvolver suas atividades de determinada forma, ou quando executam apenas o mínimo dessas atividades.

O desencontro entre burocrata e gestor aconteceria porque os trabalhadores buscam a maximização de sua autonomia na função de “processamento de clientes”, enquanto os gerentes procuram minimizar essa autonomia por meio do controle, com vistas ao resultado agregado (Lipsky, 2010). Mas Lipsky é otimista em relação à ação dos burocratas de rua com seu poder discricionário, destacando que perante a obrigação geral e difusa do interesse público, é possível esperar que o funcionário público adote a melhor orientação para atender o cidadão, aliás o que é necessário para o alcance dos objetivos das políticas com eficiência, eficácia e equidade social (Frederickson, 2010).

Hupe e Hill (2007) destacam que regras e discricção estão relacionadas, e como as regras estabelecem deveres e obrigações para os funcionários públicos, a discricção permite a eles a liberdade de ação. Esses autores afirmam ainda que quase todo assunto incorporado em regras é passível de interpretação, e é particularmente o caso de regras complexas que objetivam garantir benefícios ou serviços, como é o caso das políticas públicas, dentro das quais os atores podem se deparar com situações em que as regras são ambíguas ou mesmo contraditórias. Nessas situações, a interpretação é necessária, pelo fato de que os atores precisam tomar decisões, precisam prestar o serviço mesmo diante da ambiguidade de objetivos e regras (Antezana, 2013). Assim, em ambientes onde as políticas públicas são formuladas de forma centralizada para serem implementadas de maneira homogênea (Lima & Medeiros, 2012; Lotta & Pavez, 2010), a preocupação talvez seja como aumentar a discricção, ao contrário da preocupação de Davis (1969) que era aumentar o controle da discricção.

Meyers e Vorsanger (2010) afirmam que grande parte do que é produzido no serviço público é intangível, o que é uma característica geral dos serviços, e isso dificulta a avaliação e o monitoramento e, conseqüentemente, a gestão. Destacam também que, em grande parte, a produção dos serviços é realizada na interface com os clientes, e isso gera variabilidade e imprevisibilidade no trabalho desses burocratas, aumentando a necessidade de discricionariade. Assim como Lipsky (2010), Meyers e Vorsanger (2010) destacam que esses burocratas não só executam as políticas, mas moldam seus resultados, por meio da interpretação de regras e alocação de recursos escassos.

Essa também é a opinião de Oliveira (2012) para quem a quantidade e a qualidade dos serviços públicos dependem da discricção do burocrata de nível de rua, o que enseja a necessidade de conhecer seus determinantes e conseqüentes. O autor

aponta, ainda, que esses profissionais, além de serem os responsáveis pela tradução dos programas em produtos e serviços, precisam ir além dos objetivos estabelecidos na fase de formulação, porque os formuladores muitas vezes não sabem o que querem das políticas, e o resultado são políticas com objetivos vagos, gerais ou inconsistentes. Diante disso, cabem aos executores de linha de frente a interpretação e a decisão sobre a maneira mais adequada para implementar a política, ou seja, não só executam as políticas, mas por meio de suas interpretações, decisões e ações também constroem as políticas.

Como é perceptível, a teoria aponta para a inevitabilidade e desejabilidade da discricção para adaptar as políticas às necessidades individuais (Burke, 1990; Lipsky, 2010; Maynard-Moody & Musheno, 2003; Meyers & Vorsanger, 2010). Diante disso, surge outro desafio: como ficaria a questão do controle diante do exercício da discricionariade? Para Meyers e Vorsanger (2010), é possível que o exercício da discricção com *accountability* mínima conceda aos trabalhadores poder indevido na execução de suas obrigações e na alocação de recursos públicos, por exemplo, ao introduzirem seus próprios preconceitos, possam escolher aqueles que vão receber benefícios públicos de forma indevida. As autoras afirmam, ainda, que muitos pesquisadores têm examinado fatores políticos, organizacionais e profissionais que controlariam a discricção no nível de rua, mas os resultados são muitas vezes contraditórios e complexos.

A complexidade pode derivar do fato de que o objeto é observado por meio de muitas lentes teóricas e de campos distintos. A preocupação do campo do direito administrativo é prescrever e normatizar a estrutura de responsabilidade e deveres dos burocratas. No campo da economia, a preocupação é com a construção de modelos econômicos racionais que procurem evitar o comportamento de *shirking* (Matland, 1995; Wilson, 2000) ou comportamento de fuga do burocrata em relação a suas responsabilidades; e no campo das ciências políticas, surgem as propostas de modelos de controle político e social que objetivam a conformidade dos trabalhadores do nível de rua à política.

Há, porém, ausência de estudos na literatura que busquem conhecer quais as áreas ou tarefas onde seria necessário ampliar ou diminuir a discricionariade, tanto em função das características do trabalho quanto em função das características profissionais dos trabalhadores. Tal desafio pode se fazer necessário pelo fato de que

trabalhadores de nível de rua podem invocar regras e leis predominantemente para se protegerem ou para justificarem suas próprias decisões e ações (Maynard-Moddy & Musheno, 2012).

A ausência de estudos sobre formas de gestão da discricionariedade ocorre, principalmente, em situações em que não se consegue observar, medir e controlar o comportamento de entrega do serviço, o que é uma das preocupações da teoria agente-principal (Wilson, 2000; Winter, 2003b), seja porque é produzido somente na relação direta burocrata-cidadão como apontado por vários autores, dentre eles Bartels (2013) Lotta e Pavez (2010), seja porque depende de fatores intrínsecos ao prestador do serviço como apontado por Antezana (2013), ou, ainda, por causa da assimetria de informações como observado por Winter (2003).

É possível, ainda, que haja problemas de controle quando o operador da política não queira exercer o poder da discricionariedade em situações concretas em função de fatores pessoais, profissionais, administrativos (controle interno e externo) e políticos, dentre outros. Nesses casos, haveria o problema oposto, não de controle de excesso da discricionariedade, mas da omissão da interpretação do que abstratamente prescreve a legislação. Como na etapa da formulação da política, é quase impossível enquadrar a realidade tal como ela ocorre, o legislador ou formulador abre espaço para a discricionariedade que o implementador deveria exercer (Huber et al., 2001; Huber & Shipan, 2002), mas pelos motivos apontados, não a exerce. Essa omissão também pode influenciar o resultado das políticas. A norma aplicada sem nenhuma interpretação é uma decisão supostamente neutra, mas não deixa de ser uma forma de decisão que vai afetar os resultados da política, ou seja, a pesquisa sobre o comportamento do implementador de nível de rua não tem investigado o comportamento do implementador cumpridor de normas, mas despreocupado com os usuários e com os resultados das políticas.

O raciocínio apresentado, entretanto, não invalida a preocupação da teoria com o exercício da discricionariedade, mas levanta outra proposição sobre a omissão de seu exercício. Assim considera-se que a discricionariedade é característica intrínseca da burocracia de nível de rua e que existem evidências substanciais de que seu exercício pode contribuir para o processo da política, moldando o comportamento desses profissionais (Burke, 1990; Lipsky, 2010; Maynard-Moody & Musheno, 2003; Scott, 1997), mas também sua omissão pode representar implicações significativas para o

sucesso ou fracasso da implementação.

No contexto brasileiro, Antezana (2013) encontrou alta discricionariedade exercida pelos profissionais implementadores de políticas públicas por meio de CRASs. Os resultados encontrados pela pesquisadora parecem contraditórios, pois, para os profissionais pesquisados, o exercício da discricionariedade tem alto impacto positivo no seu trabalho, mas, ao mesmo tempo, alto impacto negativo no alcance dos objetivos da política, ou seja, no atendimento das necessidades do cidadão. Os relatos dos entrevistados apontam para a existência de discricionariedade oriunda da ambiguidade das normas das políticas que estavam sendo implementadas, o que é uma característica inerente à estrutura formal da política (Brodkin, 1997).

Lotta (2010) também encontrou exercício da discricionariedade pelos implementadores de nível de rua no processo de implementação de uma política de saúde. A autora afirma que as organizações onde esses implementadores atuavam conseguiam controlar e normatizar as práticas dos implementadores, mas não conseguiam controlar as relações desses profissionais com o público da política, espaço onde era exercida a discricionariedade.

Pires (2009) analisou a discricionariedade na linha de frente das burocracias públicas como o centro do dilema entre controle e melhoria de desempenho das ações do Estado. Os sujeitos de sua pesquisa acreditam que a discricionariedade e outros fatores, como trabalho em grupo, podem ser mais efetivos do que o controle para melhorar os resultados das ações dos trabalhadores de linha de frente. Pires (2009) analisou a discricionariedade delegada pelo nível organizacional, ou seja, do controle gerencial sobre as ações discricionárias dos implementadores.

2.5. O implementador e suas interações com o público da política

Nesta seção, trata-se a relação do burocrata de nível de rua com o cidadão usuário da política. Parece lógico que as relações que se estabelecem no nível de rua entre implementador e o potencial usuário da política são importantes porque representam o governo em ação, momento em que o governo executa suas políticas para atender às necessidades do cidadão (Lipsky, 2010; O'Toole, 2000; Rice, 2012). Além disso, é o espaço próprio da implementação, onde ocorrem a produção do serviço, os resultados e os impactos da política pública, e também é onde se observa se a política foi ou não foi implementada. A interação entre o trabalhador do nível de nível de rua e

o beneficiário da política é central na definição da natureza do processo de implementação da política (Collins, Amodeo, & Clay, 2007, p. 698). Maynard-Moody & Musheno (2003) apontam que trabalhadores de linha de frente definem seu trabalho e a si próprios mais em termos de relacionamentos com os cidadãos do que de regras, ou seja, seu julgamento se baseia mais nos relacionamentos do que como cumpridores de regras. O crescimento dos programas de bem-estar social levam a um aumento dos encontros dos cidadãos com as organizações burocráticas de governo (Hasenfeld et al., 1987). Os encontros entre cidadãos e as burocracias do estado de bem estar social não podem ser compreendidos sem o reconhecimento de que eles são um componente importante da estrutura do *welfare state* e que a interação entre profissionais e cidadãos na sociedade moderna se torna cada vez mais frequente e crítica (Goodsell, 1981b; Hasenfeld et al., 1987). A frequência com as quais os cidadãos interagem com as burocracias do estado de bem social é um função direta do rápido crescimento do *welfare state*, em termos de escopo de seus programas e serviços e a amplitude de sua cobertura. Como resultado uma profunda mudança tem ocorrido nas relações entre cidadãos e o Estado de duas formas: na dependência dos cidadãos em relação ao Estado para sua proteção e nas obrigações do Estado em relação aos cidadãos (Hasenfeld et al., 1987, p. 387;378). O aumento do *welfare state* foi acompanhado pela expansão dos direitos civis e políticos para os direitos sociais. É o exercício desses direitos sociais que provoca os encontros burocráticos (Hasenfeld et al., 1987, p. 378) ou, simplesmente, as interações entre os burocratas e o público dessas políticas sociais.

O encontro do implementador com o público das políticas se dá por meio de encontros ou interações, principalmente nas políticas de assistência social (Handler, 1979; Y; Hasenfeld et al., 1987; Hasenfeld, 1985; Lipsky, 2010; Maynard-Moody et al., 1990). Esses encontros ocorrem no dia a dia, muitas vezes na casa do próprio beneficiário ou nas organizações que ofertam os serviços sociais, locais onde ocorrem as ações de nível de rua. São nesses encontros que o implementador toma suas decisões de atender ou não às demandas dos cidadãos beneficiários das políticas públicas. Daí a importância desse encontro que poderia ser chamado de um acontecimento, pois é momento crucial para uma decisão favorável ou desfavorável ao cidadão detentor do direito social (Conselho Nacional de Assistência Social, 2005b, 2012; Lipsky, 2010; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009a).

É por meio desses encontros com os trabalhadores dos serviços sociais que os

cidadãos clamam por seus direitos, e a resposta desses trabalhadores determina concretamente a forma e o conteúdo dos direitos de cidadania (Hasenfeld et al., 1987). Lotta (2010) em uma pesquisa sobre a implementação de uma política de saúde, partiu do pressuposto de que a implementação das políticas públicas ocorre a partir da interação entre os implementadores e os diversos atores envolvidos nesse processo, destacando que se deve considerar como os burocratas de nível de rua constroem suas ações e como os demais atores impactam nesse processo. A autora acrescenta que os profissionais implementadores constroem as políticas completamente diferente da forma como são formuladas no momento dessas interações, ou seja, podem garantir ou negar direitos assegurados nas políticas sociais. Para Maynard-Moody & Musheno (2003), os vários relacionamentos entre trabalhadores e cidadãos ajudam a definir como os julgamentos desses profissionais são traduzidos em ação, ou seja, como as políticas são implementadas.

E por que os implementadores podem realmente construir as políticas nesse momento da interação com seu público? A primeira resposta é que não há como a organização e sistemas de controles estruturarem as interações dos implementadores e os cidadãos, no máximo podem estruturar um conjunto de atividades que devem ser operadas, mas não há como a organização implementadora controlar o ato de relacionamento desses dois principais atores do processo de implementação (Lotta, 2010). Autores da perspectiva *bottom-up* do processo de implementação defendem que só se pode, por exemplo, treinar trabalhadores para a implementação de uma política se se compreende a real natureza do trabalho e dos sistemas dentro dos quais os trabalhadores interagem com seus clientes (Collins et al., 2007).

Accountability e controle, embora cruciais, podem promover uma competição de interesses no nível local da implementação. Assim, as interações entre implementadores e potenciais beneficiários podem levar a um melhor desempenho do programa em implementação para os beneficiários. Cidadãos comprometidos moral e emocionalmente podem, talvez, contribuir para o alcance de bons resultados. Por outro lado, os gerentes ou coordenadores desses programas, como responsáveis pela *accountability*, podem pressionar os implementadores a manter os objetivos, focando apenas naqueles que influenciam os indicadores especificados (Wond & Macaulay, 2010, p. 165). Neste ponto existe um dos conflitos no processo de implementação, entre o que foi formulado e planejado em termos de metas e resultados e o que de fato

implementadores e beneficiários podem realizar.

As interações entre o implementador de nível de rua e o cidadão podem influenciar o burocrata a agir de forma a melhor desempenhar os objetivos da política. Os cidadãos com os quais os burocratas interagem exercem considerável influência sobre as decisões e ações dos burocratas implementadores. Para muitas pessoas, os cidadãos beneficiários das políticas são o ponto de referência primário dos implementadores, e não a lei, a política ou os seus superiores (Maynard-Moody & Musheno, 2000).

Lipsky (2010, pp. 27–28) argumenta que os determinantes das práticas do nível de rua estão profundamente enraizados na estrutura do trabalho, e que as burocracias refletem as relações organizacionais prevalentes na sociedade como um todo (teoria institucional). Especificamente, o autor aponta as interações regulares que esses burocratas têm com os cidadãos e as condições de trabalho como fatores fundamentais na explicação de seu comportamento. O autor alerta, no entanto, que nenhum desses fatores isoladamente é suficiente na explicação de como agem esses trabalhadores, mas podem moldar seu comportamento para melhor desempenharem seu papel estratégico na implementação da política pública.

Lipsky (2010) parece apontar para uma dependência mútua entre burocratas e clientes da política. Por um lado, Lipsky ressalva que em algum sentido o burocrata depende do cliente, principalmente quando é avaliado por parâmetros que dependem da opinião do usuário da política. O autor destaca que, na verdade, o burocrata depende do consentimento do cliente para suas decisões e ações, o que não deixa de ser um tipo de legitimidade para as ações do burocrata e do próprio governo. Por outro lado, o burocrata pode controlar o comportamento do cliente pelo fato de este ser quase sempre não voluntário, o que ocorre quando o cliente depende de serviços públicos monopolizados, por exemplo. Nessas situações é o burocrata quem influencia o comportamento do cliente, o que pode redundar no consentimento deste para apoiar as decisões e ações daquele. Hasenfeld (1985, p. 625) parece não ter dúvida de que existe uma dependência mútua entre burocrata e cidadão e afirma que por definição a dependência do cidadão em relação à organização é igual ao poder da organização sobre o cliente.

A habilidade dos cidadãos para obter os serviços desejados da organização será, portanto, uma função dos recursos de poder de que eles dispõem. Cidadãos com

recursos de poder selecionam mais os serviços das organizações burocráticas, e então eles podem usar seus recursos para negociar resultados mais favoráveis a eles com os profissionais dessas organizações prestadoras de serviços (Hasenfeld, 1985, p. 625). Por outro lado, os usuários em geral ocupam posições com poucos recursos que possam lhes garantir poder nessas relações, o que pode causar ansiedade e frustração pelo não alcance de seus objetivos (Godwin & Markham, 1996), o que parece ser uma das características dos usuários de serviços sociais. Procedimentos que parecem corriqueiros para os profissionais implementadores podem ser muito difíceis para os usuários dos serviços públicos (Brodkin & Majmundar, 2010; Godwin & Markham, 1996).

A teoria das interações simbólicas sugere que, baseada em suas definições da situação, usuários e implementadores tentam escolher ações que lhes permitam interagirem com sucesso, alcançar seus objetivos, assumir seus papéis como eles compreendem-nos, manter consistentes e favoráveis suas autoimagens e conseguir se adaptar às diversas situações. O alcance desses objetivos podem colocar dilemas para os usuários das políticas, visto que estes precisam decidir quanta inconveniência vão tolerar e quanta autonomia eles precisam ter para a obtenção dos serviços. Na medida em que os burocratas lhes causam problemas, os usuários precisam escolher entre estratégias, tais como resistir aos controles burocráticos, reclamar quanto às disfunções burocráticas, questionar a autoridade burocrática, aprender sobre como atender aos requisitos burocráticos ou concordar, em parte, com o “funcionamento do sistema” para alcançar seus objetivos (Godwin & Markham, 1996, p. 664).

Os usuários comumente estão em situação desfavorável em relação ao poder dos burocratas, assim o peso do ajustamento nessa relação recai sobre os beneficiários das políticas. Geralmente, esses beneficiários enfrentam forte pressão dos burocratas para se familiarizar com os procedimentos burocráticos e segui-los (Godwin & Markham, 1996). Nesta perspectiva, haveria nessas interações uma “moldagem” ou “construção” do comportamento dos cidadãos, já que o poder burocrático seria superior ao poder dos usuários individuais. Essa perspectiva de análise ainda se sustentaria diante do aumento da participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas atualmente, assim como diante da necessidade de *accountability*, já que esses profissionais são atores públicos e, por isso, devem prestar contas dos resultados de seu trabalho (Hupe & Hill, 2007).

Tummers, Steijn e Bekkers (2012) também sustentam que a qualidade das

interações entre profissionais e cidadãos pode influenciar a legitimidade do governo. E parece claro que a relação que esses profissionais estabelecem com os cidadãos além de serem fundamentais ao exercício da ação de governo, tornam legítimas essas ações. E para isso, a qualidade da interação se torna crucial, porque o serviço da política é produzido no momento dessa interação, em um processo de coprodução dos serviços públicos (DeLeon & DeLeon, 2002). Considerando a própria natureza da produção do serviço, que é consumido pelo cliente no ato de sua produção, se o cidadão não perceber a importância do serviço, isso terá implicações para o governo.

Essas interações também contribuem para influenciar o comportamento dos implementadores, pela realidade experienciada, diante da qual precisam tomar uma decisão que ocorre nesses encontros públicos, processo em que o profissional e o cidadão interagem na coprodução e entrega das políticas, e no qual, trabalhadores e cidadãos podem aperfeiçoar a qualidade da entrega do serviço público, a tomada de decisão e a solução de problemas (Bartels, 2013, p. 4). Bartels destaca, ainda, que a abordagem tradicional vê uma discrepância entre as decisões políticas e a prática dos profissionais e procura por estruturas organizacionais, ferramentas gerenciais e regulações de políticas que possam promover o exercício efetivo e responsável da discricção. Essa visão pode, no entanto, limitar a compreensão de como os profissionais e cidadãos podem aperfeiçoar a qualidade da entrega do serviço público.

Ainda com relação ao relacionamento entre o implementador e o cidadão, Tandler (1998) acredita que a confiança que surge dessa relação ajuda a personalizar um serviço que os manuais de política tentam estruturar, o que a autora considera ser um dos problemas de implementação. Dessa personalização decorre outro problema de implementação no setor público, que é a restrição do princípio legal da impessoalidade, pelo qual todos os cidadãos devem ser tratados de forma igualitária. De fato, o implementador da linha de frente enfrenta um dilema entre o atendimento diferenciado demandado pelo cidadão e a “predominância de um espírito de impessoalidade” arraigado nas estruturas burocráticas (Weber, 1966, p. 27). Isso que pode resultar em tensões entre o implementador e o cidadão. E algumas vezes o tão socialmente propalado “jeitinho brasileiro” pode pautar a decisão, o que não é novidade nas relações Estado-Sociedade na história do Brasil.

Em um dos poucos estudos brasileiros sobre a burocracia do nível de rua, Lotta e Pavez (2010) analisaram, numa perspectiva relacional entre burocratas e beneficiários

das políticas, como os agentes de implementação de um programa público federal desenvolvem suas práticas em nível local, assim como os fatores que as influenciam, procurando, com isso, conhecerem as consequências dessas práticas no acesso da população aos serviços públicos dessa política. Conforme as autoras, as ações dos programas que estavam sendo implementados foram construídas nas relações entre burocratas e comunidade, de tal forma que os resultados, em sua maioria, eram diferentes daqueles previstos na formulação, resultado que demonstra a importância dessa relação no plano da implementação.

E quando não há interação com os clientes? Keiser (2010) analisou casos em que os burocratas têm altos níveis de discricão, mas falta interação face a face com o cliente. A autora destaca que a teoria tem mostrado a importância das interações face a face entre clientes e burocratas como uma característica central da burocracia de nível de rua, mas que com o avanço da tecnologia da informação tem-se perdido essa característica. Seu estudo é um esforço em gerar e testar hipóteses que expliquem a variação em como os trabalhadores de linha de frente implementam política, quando não existem interações face a face. Mas contrariamente ao que afirma Keiser (2010), não parece que a interação face a face seja uma característica que mude substancialmente a relação dos burocratas com seus clientes, porque a relação continua existindo diante da necessidade de produção e da entrega do serviço da política aos cidadãos. Essa também parece ser a visão de Lipsky (2010) que, em sua análise sobre o futuro da burocracia do nível de rua, afirma que os sistemas de informações não eliminam as preocupações com a responsividade que é o tratamento das pessoas enquanto indivíduos que podem possuir características e necessidades únicas.

Pode-se compreender, portanto, que as interações ou encontros públicos, como preferem alguns pesquisadores, entre implementadores e cidadãos na implementação da política representam grandes desafios, mas também oportunidades na execução da política. Como desafios, melhorar a gestão e a qualidade do serviço público aos cidadãos, mesmo sendo estes, quase sempre, usuários não voluntários (Lipsky, 2010), e como principal oportunidade a possibilidade de envolvimento da comunidade na produção de serviços que sejam de seu interesse, o que evitaria a implementação desconectada da realidade dos principais interessados e fortaleceria a participação dos usuários no que se poderia denominar de orientação democrática de acordo com a abordagem *bottom-up* de implementação de políticas públicas (DeLeon & DeLeon,

2002).

2.6. O implementador do nível de rua e o sistema de gestão da política

Enquanto no tópico anterior a discussão esteve centrada na relação implementador-cidadão, neste a análise recairá sobre outros fatores que também podem explicar ou determinar a forma de agir desses profissionais, tais como os sistemas de controle e de resultados, assim como os relacionamentos intrapolíticos ou intraorganizacionais. Aliás, não se pode compreender as decisões e ações individuais sem levar em consideração o contexto organizacional e características das políticas nas quais os burocratas tomam decisões e as executam (Keiser, 2003; Lipsky, 2010; Meyers & Vorsanger, 2010). As políticas públicas são implementadas por meio de organizações que possuem seus próprios objetivos, regras e orçamentos que apoiam a sua burocracia de nível de rua a alcançar seus resultados.

Quanto à questão gerencial, observa-se uma lacuna na literatura de implementação em relação ao controle como mecanismo de gestão, possivelmente porque esse processo é mais do interesse das ciências administrativas do que da ciência política. O controle como instrumento de gestão pode ser compreendido como a organização, as políticas e os procedimentos utilizados para garantir que os programas de governos alcancem seus resultados; que os recursos usados para as entregas desses programas sejam consistentes com os objetivos das políticas, bem como com os objetivos organizacionais; que os programas sejam protegidos de perdas, fraude e má administração; que informações confiáveis e oportunas sejam obtidas, mantidas, transmitidas e usadas na tomada de decisão (Allen, 1996).

Percebe-se, claramente, na revisão de literatura realizada, que o campo de estudos sobre a implementação de políticas tem investigado o controle político sobre as burocracias de governo, incluindo a burocracia de nível de rua (Meier & O'Toole, 2006; Waterman, Rouse, & Wright, 1998; Winter, 2003b); controle da política pelos subordinados (Scheff, 1961); controle interorganizacional (Kominis & Dudau, 2012); controle hierárquico ou controle do poder; controle social ou controle democrático (Hupe & Hill, 2007) ou mesmo o controle do comportamento como preconiza a teoria da relação agente-principal (Winter, 2003b), mas não tem estudado o controle que tenha como objetivo avaliar o alcance das metas do processo de implementação, bem como o alinhamento desse processo aos objetivos da política.

Lipsky (2010) afirma que, em geral, os burocratas de nível de rua têm prioridades diferentes dos gerentes. Os burocratas buscam pelo menos minimizar os danos e os desconfortos do trabalho além da maximização da renda e da sua satisfação pessoal. Para o autor, essas prioridades só interessam aos gerentes enquanto estiverem relacionados à produtividade e à eficiência, pois o que os gerentes estão interessados é em alcançar resultados consistentes com os objetivos da organização para a qual trabalham. Para isso, os gerentes procuram compartilhar um conjunto de valores que Kaufman (1956, p. 1057) chamou de representatividade, competência neutra e liderança executiva, relacionados aos objetivos organizacionais, assim como os melhores meios para alcançá-los, tentando evitar que atitudes e valores individuais prevaleçam no processo de implementação (Keiser, 2010), numa visão da administração pública tradicional (Sandfort, 2000).

Já na visão da nova administração pública, ou *new public management* (NPM), para gerenciar o burocrata de nível de rua é necessário reduzir os procedimentos burocráticos e os regulamentos desenvolvidos para controlar a discricionariedade individual, substituindo os mecanismos de controle tradicionais, como o controle da discricionariedade, pelos mecanismos de quase mercado (Sandfort, 2000), como aqueles de incentivos à produtividade ao desempenho (Pires, 2009). Assim, em vez de concentrar a atenção no controle das atividades dos indivíduos, concentra-se na mensuração de resultados.

De acordo com o modelo da NPM, as organizações do setor público devem definir um conjunto de indicadores de desempenho que possa ser quantificável e mensurável e que seja a base dos incentivos aos trabalhadores do nível de rua (Pires, 2009). Existe problema, porém, nessa abordagem sobre o controle de resultados dos burocratas de nível de rua, que é a dificuldade de se medir a qualidade da *performance* das burocracias de nível de rua, particularmente em termos dos aspectos mais importantes de seu trabalho, pois a grande parte da produção da burocracia de nível de rua assume a forma de serviços intangíveis cuja qualidade é difícil de ser medida, ainda mais quando essa produção envolve contato direto com a cidadão, o que restringe a capacidade dos supervisores de monitorar e avaliar o trabalho desses implementadores (Lipsky, 2010; Meyers & Vorsanger, 2010).

Há indícios de que o sucesso do controle de *performance* depende do alinhamento dos burocratas aos valores e à clareza da missão, bem como da extensão

para a qual os burocratas do nível de rua podem de fato aperfeiçoar sua *performance* na busca da missão (Lipsky, 2010). Os exemplos demonstram que os gerentes podem influenciar o comportamento dos implementadores de nível de rua ao escolher estrategicamente os dados que eles coletam sobre a *performance* dos trabalhadores e os incentivos com os quais eles respondem a esses dados (Lipsky, 2010). Em políticas sociais, no entanto, a busca de eficiência e padronização das ações dos implementadores podem resultar em aumento das atividades que incentivam maior produtividade e, conseqüentemente, ofereçam melhor retorno financeiro para o implementador, mas perde-se em qualidade e personalização dos serviços sociais (Meyers, Glaser, & Donald, 1998), que é uma de suas características desse tipo serviço.

Pires (2009) observou que os sujeitos de sua pesquisa, na área de fiscalização do trabalho, reclamavam da introdução de indicadores de desempenho por seus superiores (gerentes), alegando interferência e controle indevidos em sua autonomia profissional, o que terminava por prejudicar o desempenho desses profissionais. Alguns sujeitos da pesquisa reclamavam de não poder tratar alguns casos em maior profundidade, já que se apresentavam mais complexos e, por isso, demandavam maior atenção. Pires afirma que isso gerava frustração dos profissionais implementadores dessa política. Pires conclui que seria necessária uma compreensão mais profunda dos modelos de gestão propostos pelas burocracias públicas e como os trabalhadores incorporam as práticas desses modelos em suas rotinas de trabalho, o que ajudaria a explicar o comportamento do burocrata de nível de rua, assim como os seus impactos.

Evans (2011) também encontrou, em suas pesquisas, fortes evidências de que a gestão da política que ele analisou tentou controlar e dirigir as práticas dos burocratas de nível de rua. No entanto a despeito da retórica organizacional para o uso de controles de gestão, as ferramentas efetivas de gestão e a penetração das ideias gerencialistas foram limitadas entre os profissionais implementadores, dados coerentes com os pressupostos da teoria da burocracia de nível de rua. O autor também encontrou que apenas um pequeno número de profissionais adotou valores gerencialistas. Um destaque dessa pesquisa é que os gerentes também se viam como trabalhadores sociais e não como gerentes na visão clássica da gestão e da burocracia de nível de rua, o que separa em dois níveis esses profissionais. Os profissionais de nível de rua se referiam aos gerentes aos quais estavam subordinados mais em termos de suporte e orientação do que de agentes da hierarquia organizacional e, portanto, agentes de controle (Evans, 2011).

Trabalhadores e gerentes da pesquisa de Evans (2011) tendiam a trabalhar juntos em busca do mesmo objetivo: profissionalismo e compromisso com as necessidades do usuários do programa analisado e liberdade no trabalho, tanto nas ações cotidianas quanto no suporte organizacional, o que pareceu ser facilitado pela cultura estratégica da gestão que era voltada para análise de *performance* em vez de voltado para os processos de trabalho. Esse trabalho conjunto também permitia aos gerentes locais continuar a dar suporte aos profissionais em termos dos julgamentos que tinham que fazer no processo de entrega dos serviços. No entanto, dentro dos critérios de elegibilidade de uma política, por exemplo, a linguagem de necessidade e risco assumia julgamento profissional, mas para isso próprios implementadores se sentiam capazes de exercitar esses julgamentos (Evans, 2011, p. 382).

Na análise da implementação de uma nova política social nos Estados Unidos, nessa perspectiva da busca de eficiência e padronização das atividades dos implementadores, Meyers et al. (1998) encontraram que os trabalhadores de linha de frente não estavam completamente alinhados com os objetivos que o novo programa enfatizava, que era uma assistência transitória e a autosuficiência dos usuários fora do sistema de *welfare*. Dessa forma, as condições organizacionais desencorajam os profissionais a investir mais tempo em educação e aconselhamento dos usuários, e por isso os implementadores enviavam uma mensagem ambígua aos usuários sobre o verdadeiro foco da política (Meyers et al., 1998, p. 19).

A narrativa agente-Estado analisada por Maynard-Moody e Musheno (2003) retrata os trabalhadores de uma burocracia lutando contra a gestão para manter seu poder discricionário e preservar seu autointeresse. A análise empírica realizada pelos autores constatou que muitos trabalhadores do nível de rua lutavam contra os gerentes no ambiente burocrático. Mas esses trabalhadores resistiam a gestão na tentativa de fornecer serviços de qualidade, almejando seus clientes-cidadãos de forma individualizada, enquanto os gestores estivesse interessados na supervisão dos trabalhadores e tratavam os casos atendidos como categorias imperativas de gestão (Maynard-Moody & Musheno, 2003, p. 67), porque para os gestores o que mais importava era o cumprimento de objetivos e metas. Os autores ressaltam, no entanto, que em algumas situações gerentes e trabalhadores operaram juntos para realizar determinadas tarefas.

May e Winter (2009), em um estudo que procurou compreender, dentre outros,

os fatores gerenciais que influenciam os trabalhadores de linha de frente na implementação de políticas, notam que entre os fatores encontrados na literatura que influenciariam o comportamento dos trabalhadores de linha de frente estão os arranjos organizacionais, a ênfase administrativa nos objetivos da política, o aperfeiçoamento da capacidade das pessoas e a supervisão gerencial. Os autores observam, no entanto, que a influência dos fatores gerenciais apontados na literatura sobre o comportamento do implementador é fraca, assim como têm observado outros autores. Mesmo assim, May e Winter (2009) destacam três desses fatores, em particular, que apresentam algum tipo de influência: a supervisão, a comunicação dos objetivos e a delegação na tomada de decisão para os trabalhadores de linha de frente.

Meyers & Vorsanger acrescentam que as organizações funcionam como instrumentos de políticas por meio de muitos fatores, dentre estes, padrões de desempenho, recompensas e penalidades, “que tanto refletem como fazem cumprir os objetivos dos funcionários responsáveis por políticas” (Meyers & Vorsanger (2010, p. 261). Isso implica na relação do burocrata com o processo gerencial.

Em termos da relação do implementador da linha de frente com o sistema de gestão, um dos fatores organizacionais que pesa sobre a tomada de decisões e ações desses implementadores é disponibilidade de recursos. Vários estudos mostram que restrições de recursos são um dos fatores centrais que influenciam o comportamento do implementador no nível de rua, já que precisa lidar com demandas sempre maiores do que os recursos disponíveis podem atender (Lipsky, 2010; Meyers & Vorsanger, 2010), o que implica na necessidade de ação discricionária e impacta no desempenho desses profissionais. Equilibrar a distribuição de recursos escassos com as crescentes demandas sociais é um dos grandes desafios enfrentados por eles (Draibe, 1997; Hasenfeld et al., 1987; Jewell, 2007; Lipsky, 2010). O trabalho do nível de rua é caracterizado por níveis inadequados de recursos, ou pela falta crônica de recursos frente às demandas ilimitadas dos cidadãos, como afirma Lipsky (2010), assim como pela ambiguidade dos objetivos organizacionais que são difíceis de serem especificados e medidos (Evans & Harris, 2004), o que faz com que os trabalhadores tenham de lidar não somente com as regras e estruturas dos programas mas também com as restrições de recursos e tempo (Brodkin & Majmundar, 2010). A falta de recursos adequados prejudica o atendimento das demandas e limita a ação dos implementadores, tornando-os apenas selecionadores dos casos a serem atendidos (Ellis, 2011; Meyers et al., 1998). A escassez de recursos

também prejudica o sistema de gestão pela falta de condições de monitorar as atividades dos implementadores de nível de rua (Jewell, 2007). "Recursos e incentivos interagem dentro de um complexo ambiente político e organizacional, o que termina por influenciar o que os burocratas de nível de rua são capazes e dispostos a fazer por seus clientes" (Brodkin, 1997, p. 8).

As organizações implementadoras das políticas também precisam de informações para monitorar as ações de seus trabalhadores, assim como para subsidiar a tomar decisões em busca de seus objetivos e resultados. Esse tipo de orientação é o que Oberfield (2014) chama de gestão de *performance*. Gestão de *performance* é algo que está alinhado aos métodos da nova gestão pública que se utiliza desse tipo de recurso para mensurar e controlar resultados de sua força de trabalho com o objetivos de reduzir custos de implementação (Brodkin, 2011).

Uma das forma de controle que so gestores da política pode utilizar é a exigência de fornecimento de informações por parte dos implementadores. Muitas vezes, exige-se um grande volume de informações dos operadores das políticas, o que obriga esses profissionais a investirem grande parte de seu tempo preenchendo formulários e lançando informações em sistemas informatizados. Por exemplo, Lipsky (2010, p. 30) afirma que profissionais como assistentes sociais são incapazes de fazer visitas domiciliares, que é uma de suas atividades básicas, porque estão tão demandados pela papelada que precisam trabalhar que eles nunca estão sem algum tipo de atraso em suas tarefas.

Segundo o autor, um assistente social que gasta 60% por cento de seu tempo preenchendo papelada tem correspondentemente menos tempo para a interação com o cliente da política. Os serviços de apoio (secretárias, atendentes, investigadores, recepcionistas) podem afetar a medida de tempo que os burocratas de nível de rua têm para os seus clientes. No entanto, os esforços para livrar os burocratas de nível de rua de tarefas de rotina para que eles possam atender a aspectos mais importantes de seu trabalho não necessariamente reduziram as tensões associadas a esse trabalho ou melhorariam a qualidade das interações entre trabalhadores e clientes (Lipsky, 2010, pp. 30–31). Além das tentativas de controle das atividades dos implementadores pela exigência de informações, os trabalhadores, muitas vezes, se deparam com a necessidade de auxiliar os beneficiários das políticas com a elaboração de documentos e o preenchimento de formulários pela falta de conhecimento dos usuários (Brodkin &

Majmundar, 2010)

Behn (1991) reconhece que o processo de gestão de desempenho não é tarefa simples, mas um gerente no setor privado ou no setor público estará realizando os objetivos organizacionais quando estabelece metas, monitora resultados e recompensa *performance*. O autor reconhece também a dificuldade de gerenciar o burocrata de nível de rua diante das características ambíguas do trabalho, da discricionariedade e da dificuldade de observar diretamente (supervisionar) o trabalho desses profissionais. Behn (1991) destaca, então, seis aspectos relacionados, mas distintos do processo de gestão que a organização precisa desenvolver: a) estabelecimento de uma missão clara e comunicada a todos os implementadores da política, b) estabelecimento de metas específicas para os implementadores individualmente e para as unidades de trabalho, que dê operacionalidade à missão, c) gerentes envolvidos diretamente no monitoramento dos resultados, d) recompensas pelo desempenho de sucesso individual e em nível de unidade, e) ser vigilante a distorções, e f) modificar a missão, metas, monitoramento e recompensas para corrigir problemas.

E por que seria baixa ou mesmo inexistente a influência dos gerentes dos escalões superiores da política sobre os implementadores de linha de frente se aqueles são os responsáveis por medir desempenho e estabelecer recompensas e penalidades no nível organizacional da política? A explicação mais óbvia parece ser a de que os políticos, e muitas vezes os próprios gerentes, não vivem o dia a dia da implementação e, assim, por desconhecerem as demandas reais da população-alvo, não teriam como orientar decisões e ações. É como se gerentes trabalhassem no atacado, e os burocratas no varejo. Mas também podem existir outros fatores, dentre eles a falta de apoio do burocrata aos objetivos da política, em decorrência do desconhecimento ou consciência de como a política foi concebida, o que pode se refletir em uma alienação do burocrata do processo da política. Aliás, o processo de alienação do burocrata de nível de rua em relação a vários aspectos da política é abordado também por Lipsky (2010), além de Tummers (2012) que propõe, inclusive, uma teoria da alienação que procura explicar a relação desses profissionais com a política.

Ao tratar dos possíveis conflitos entre objetivos dos trabalhadores e os objetivos organizacionais, Lipsky (2010) alega que os trabalhadores dos níveis mais baixos nas organizações não necessariamente compartilham dos mesmos objetivos de seus superiores e, quando isso ocorre, pode-se esperar que não se esforcem para o alcance

dos objetivos da organização. O autor destaca que se pode esperar certo grau de não conformidade dos trabalhadores de níveis mais baixos se estes perceberem que seus interesses são diferentes daqueles que estão em níveis organizacionais mais altos, e os incentivos e sanções disponíveis dos níveis superiores não são suficientes para corrigir essa divergência, o que provocará falta de motivação para os trabalhadores desenvolverem bem suas atividades. O desafio da gerência passa a ser como melhorar a satisfação no trabalho, mantendo a produtividade (Lipsky, 2010). Uma das formas de melhorar a satisfação dos indivíduos na implementação de política poderia ser alcançada por meio da proposta de Behn (1991) de recompensar os trabalhadores por desempenho, o que pode ser controverso na implementação de políticas sociais pelas dificuldades de estabelecimento de medidas como as apontadas por Lipsky (2010), assim como os questionamentos colocados por Pires (2009).

Sendo assim, existe um choque entre as decisões e ações do trabalhador de linha de frente e o que estabelece as regras organizacionais quanto à orientação e ação desses burocratas. O resultado é um desencontro de interesses entre a organização, representada pelos gerentes ou gestores, e o trabalhador de linha de frente, o que pode ter implicações para o desempenho da política, embora se saiba que os modelos organizacionais de controle hierárquico não sejam suficientes por si só para explicar esse desempenho (Meyers & Vorsanger, 2010). Mesmo diante desse quadro, analisar os fatores organizacionais, assim como compreender de que forma ocorrem as relações entre implementador e seus superiores no fluxo da política, tem valor tanto teórico quanto prático, pois, ao conhecer esses fatores, os gerentes podem estabelecer estratégias que orientem a implementação da política. Portanto, considerando-se a força que possuem os trabalhadores de linha de frente e os diversos conflitos existentes no processo de implementação, torna-se importante a análise dos modelos de gestão sobre a ação dos profissionais implementadores das políticas sociais.

2.7. O implementador e os processos de *accountability*

A tomada de decisões e ações do implementador de linha de frente implicam em *accountability*. Embora esse processo esteja fortemente relacionado aos três pontos discutidos anteriormente: a discricionariedade, as relações do burocrata com clientes e com aspectos gerenciais no fluxo da política, preferiu-se pautá-lo separadamente para facilitar sua análise como fator que, acredita-se, influencie o comportamento do

implementador, mesmo que essa influência seja apenas parcial como sustentam Meyers e Vorsanger (2010). Portanto, é natural que se retomem muitos dos conceitos já abordados neste texto, no sentido de demonstrar como aparece a necessidade de *accountability*.

A *accountability* é compreendida por Burke (1990) como a responsabilidade de alguém responder por suas ações a si próprio, a um superior, aos seus pares e aos clientes que atende. *Accountability* é um relacionamento social no qual um ator tem a obrigação de explicar e justificar sua conduta para outros atores (Hupe & Hill, 2007). Lipsky (2010) propõe que as pessoas devem ser consideradas *accountable* quando existe uma alta probabilidade de que elas sejam responsivas. Essa definição aponta para dois aspectos importantes do conceito, segundo o próprio autor. Primeiro, *accountability* é um relacionamento entre pessoas ou grupos. E segundo, se refere a padrões de comportamento. Somente se existir um padrão de comportamento, pode previsivelmente existir *accountability*. Desta perspectiva, as tentativas de aumentar a *accountability* por meio de controles administrativos podem ser vistas como um esforço para aumentar a congruência entre o comportamento do trabalhador e as políticas públicas por meio do uso de sanções e incentivos aplicados pela organização.

Accountability pública é um conceito-chave na administração pública e incorpora o valor central da prestação de contas pela autoridade delegada. No contexto do governo, *accountability* pública é um elemento-chave de informação, já que a troca de informação é um pré-requisito para *accountability*. Os governos usam grande variedade de tecnologias da informação e comunicação para aperfeiçoar os serviços aos cidadãos e trocar seus *inputs* no processo da política, e essas tecnologias podem, quase inadvertidamente, assumir um papel no processo de prestação de contas ao público (Meijer & Bovens, 2005, p. 171). A *accountability* pública pode se apresentar de quatro tipos: profissional, política, legal e administrativa. A *accountability* profissional ocorre dentro das práticas locais, e molda as relações e informações trocadas entre gerentes e servidores civis dentro das organizações de governo. Os quatro tipos de *accountabilities* formam um link entre as práticas dentro das organizações de governo e o ambiente dessas organizações (Meijer & Bovens, 2005).

De acordo com Hupe & Hill (2007), dado o caráter multidimensional da governança, poder público e *accountability* pública são exercidos por vários atores, o que também se aplica aos burocratas de nível de rua. Ligada à *accountability* pública,

tem-se a *accountability* administrativa, que é uma forma legal de *accountability*. Essas duas formas de *accountability* têm em comum orientações verticais, e a escala de ação pode ocorrer em três níveis: sistema (órgãos de representação, tribunais, auditores etc.), organizacional (profissionais locais, executivos, controladores etc.) e individual (colaboradores, aplicadores da lei, clientes). A *accountability* profissional também apresenta os mesmos níveis. No nível de sistema, existem as associações profissionais. No nível organizacional existem os pares, ligados à profissão e no nível individual, os colegas de trabalho. E por fim, a *accountability* participativa também nos três níveis, que em no nível de sistema possui os grupos de interesse, a mídia, etc. No nível da organização, existem as associações locais, os conselhos de clientes etc.; e no nível individual estão os cidadãos, os eleitores, os residentes etc.

As tecnologias de informações e comunicações (TICs) são vitais aos governos, se não indispensáveis. Essas tecnologias são usadas para dar suporte às funções dos governos. As ferramentas de TICs são usadas tanto dentro das organizações de governos quanto nas relações entre essas organizações quanto com outras organizações de governo ou privadas, assim como com os cidadãos. Bancos de dados, sistemas de informações, sistemas de emails, sistemas de gestão de fluxos de trabalhos são usados para apoiar as atividades do dia a dia. O uso dessas tecnologias nos governos aumentam a transparência das organizações de governo. No entanto, as organizações de governo geram enormes quantidade de informações e, por isso, é improvável que os representantes eleitos sejam capazes de lidar com todo esse volume de informações adequadamente (Meijer & Bovens, 2005).

A abordagem tradicional, que define a *accountability* em termos *top-down*, decorre do consenso sobre governos representativos. A abordagem *top-down* de implementação pode ser aceita como um componente coerente, mas é uma visão fundamentalmente normativa sobre a política, a administração e suas relações, implicando em uma orientação em direção ao topo da organização, demandando que os funcionários sejam *accountables* a ela (Hupe & Hill, 2007). No entanto, com as novas tecnologias de informação e comunicação, os cidadãos podem ter acesso direto a informações sobre o funcionamento das organizações que lhes ofertam serviços e, assim, podem utilizar essas ferramentas para o debate público (Meijer & Bovens, 2005). É necessário, portanto, um arranjo mais horizontal que reflita a necessidade de *accountability* orientada aos usuários das políticas (Bekkers & Homburg, 2005).

Em um estudo com policiais, Oliveira (2012) afirma que os agentes pesquisados não possuem poder formal, mas possuem considerável discricção sobre as regras e os procedimentos que serão aplicados, assim como gestão sobre os bens e poder de sanção que serão aplicados e a quem. O autor também acredita que o poder da discricção é necessário e inevitável como já discutido neste texto, porque as regras formais não conseguem responder a todos os casos concretos, além dos recursos serem quase sempre insuficientes para atender às demandas dos cidadãos e, diante disso, o poder discricionário permite que o agente público seja capaz de responder à realidade.

No entanto, a ampla margem de ação desses agentes deixa em aberto a questão do controle de suas ações, a fim de que a *accountability* seja assegurada. Pode-se observar que, no processo de implementação da política na linha de frente, o problema mais eloquente seja a distância entre o interesse geral da política e a necessidade específica do cidadão. No meio está o implementador que precisa tomar uma decisão, de cumprir com as diretrizes escritas da política ou interpretá-la à luz da realidade em que se encontra. Qualquer que seja sua decisão, suas ações serão submetidas a julgamento em função de princípios da ação pública instituídos em lei, das necessidades gerenciais de mensuração de desempenho e da *accountability* pública (Oliveira, 2012).

Para Lipsky (2010), uma fonte que aumenta as preocupações com a *accountability* burocrática é a percepção da crise fiscal. Se trabalhadores públicos não podem demonstrar *accountability* é mais uma razão para o corte de seus orçamentos. Lipsky, no entanto, acredita que algumas atividades cujos resultados são qualitativos não são passíveis de demonstrar *accountability*, sem contar que em muitas ações executadas no nível de rua, o processo é mais importante do que o produto, como é o caso dos agentes implementadores das políticas de segurança (Oliveira, 2012). No entanto, em situações em que a *accountability* é difícil de ser demonstrada e daquelas em que possam existir desvios de condutas, pode-se refletir sobre as estratégias pontuadas por Tendler (1998) que, em seu estudo, destaca que o governo chamou a sociedade para fazer o controle social dos serviços oferecidos pelo Estado, bem como a proteção dos servidores dedicados e comprometidos da ingerência indevida de colegas que optaram por aderir a práticas de desvio de conduta, bem como a instrumentos de controle adequado a essas situações.

Em um trabalho sobre a burocracia de nível de rua e a *accountability* pública, que procurou especificar as características do contexto em que os burocratas

desenvolvem suas atividades, bem como mostrar as consequências dessas características para a *accountability* profissional no serviço público, Hupe e Hill (2007) estabelecem várias proposições sobre a burocracia de nível de rua, com destaque aqui para aquelas que afirmam que os burocratas de nível de rua necessariamente têm discricção e são forçados a usá-la. Talvez neste ponto apareça um dos grandes dilemas apontados por Lipsky (2010), pois além de os burocratas terem de exercer a discricção também são obrigados a se responsabilizarem pelos resultados e pela prestação de contas.

Hupe e Hill (2007) argumentam, ainda, que podem ser necessárias múltiplas *accountabilities* na prática, que são também desejáveis, pois podem aumentar a gama de pontos de influência disponíveis aos cidadãos. Dentro da rede de múltiplas *accountabilities* que produz possivelmente ações contraditórias, os burocratas constantemente pesam como agir, e a avaliação de seus atos, principalmente no nível agregado, permanece um assunto de julgamento político (Hupe & Hill, 2007), mas pouco de julgamento administrativo. No entanto, analisar essas *accountabilities* como praticadas no nível rua é tema aberto à pesquisa empírica comparativa (Hupe & Hill, 2007).

A pesquisa em avaliação de políticas públicas também assume um papel importante em termos de *accountability*. As evidências produzidas por meio da análise de políticas e programas públicos podem ser vistas como suporte à *accountability* interna. A avaliação também evidencia suporte à *accountability* externa, demonstrando para a sociedade ou para os atores do ambiente político que a política ou o programa é efetivo para enfrentar os problemas sociais alvos das políticas. Assim, a pesquisa em avaliação pode dar suporte a uma maior transparência das políticas implementadas, alinhando os interesses da sociedade e dos atores políticos (Neirotti, 2012).

Em ampla pesquisa sobre a implementação de programas públicos em nível de rua, Maynard-Moody & Musheno (2003) afirmam que questões como discricção, controle e *accountability*, que têm dominado a literatura sobre organizações públicas, raramente apareceram nas histórias contadas por seus entrevistados. Essas questões não são proeminentes para os trabalhadores de nível de rua. Em vez disso, o julgamento moral, que é feito na relação face a face com os beneficiários das políticas é o que determina a identidade de trabalhadores e cidadãos. Regras, procedimentos e leis são utilizadas para suportar esses julgamentos (Maynard-Moody & Musheno, 2003, p. 93). Isso pode ser um risco para a governança democrática, já que “esses burocratas não são

nomeados por funcionários eleitos, eles, portanto, estão imunes à *accountability* eleitoral” (Meyers & Vorsanger, 2010, p. 257).

Os dados da pesquisa de Brodtkin (1997) indicaram que as práticas burocráticas eram limitadas pela incerteza em relação aos direitos formais e disposições legais, assim como pelas interações burocráticas que funcionavam para diminuir as expectativas do usuários e aumentar seus temores; como também pelos mecanismos de enfrentamento burocrático que funcionavam para desencorajar as solicitações dos usuários. Para a maior parte dos entrevistados, a limitada capacidade dos usuários de impor a responsabilização burocrática (*accountability*) era um subproduto de acordos que colocavam burocratas de nível de rua no papel contraditório de defensor do usuários e aplicador das normas das políticas da agência. Esses arranjos ou acordos também distorciam e incentivam o burocrata a favorecer o papel de executor, limitando sua capacidade de ajudar usuários. Juntos, esses fatores limitavam o potencial de usuários para manter os burocratas responsáveis (*accountable*) pelo conteúdo ou a qualidade dos serviços executados.

Pode-se considerar que a *accountability* é uma imposição nas sociedades democráticas, e o controle, uma necessidade administrativa. Ambos os processos têm avançado em função do desenvolvimento de sistemas de informações que tornam o acesso às informações mais fácil, tanto para a organização quanto para os cidadãos. Assim, a análise da existência de controles e das práticas de *accountability* cumpre dois grandes objetivos da política: a gestão de sua implementação e a prestação de contas para seus principais interessados.

A nova forma de conceber e gerir esta política inserida na Constituição Federal de 1988 e regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) exige mudanças no processo de trabalho dos implementadores, para que a prática profissional esteja em consonância com os avanços da legislação que estrutura a assistência social assim como as demais políticas sociais. A nova concepção da assistência social como direito reorienta os trabalhadores da política para que estes superem a atuação na vertente de operadores de programas para a de viabilizadores de direitos. Isso muda substancialmente seu processo de trabalho (MDS, 2005, p. 54). Exige também dos trabalhadores o conhecimento profundo da legislação implantada a partir da constituição de 1988. É impossível trabalhar na lógica dos direitos sem conhecer as normas e instruções que estrutura a política social.

2.8. O comportamento autointeressado do burocrata de nível de rua

Além dos aspectos teóricos já analisados, parte da teoria defende que o comportamento do implementador é fortemente influenciado por seus próprios interesses, ignorando quase por completo que suas decisões e ações podem ser influenciadas por muitos outros fatores, como já demonstrado na presente análise. Essa perspectiva de análise teórica do comportamento do implementador é que orientou sua discussão em separado neste texto. Mas como o comportamento autointeressado afeta o desempenho do implementador e, conseqüentemente, o desempenho da política?

Essa é a preocupação da teoria da agência ou abordagem agente-principal, que é frequentemente apresentada e empiricamente testada como um modelo *top-down* (Waterman et al., 1998). No caso de organizações privadas, o principal pode ser os *shareholders* ou as próprias organizações como defendem Lan e Heracleous (2010), e o agente pode ser o trabalhador, o gerente, o diretor ou o próprio conselho de administração. Já no caso do Estado, a administração pública é o principal, e seus servidores são os agentes (Pinto, 2008). No entanto, ao se tratar do setor público, pode haver múltiplos Principais como defendem Waterman, Rouse e Wright (1998). Estes autores afirmam que em nível federal, os principais são o presidente, o congresso e os tribunais, além de outros que os estudos ignoram, tais como a indústria regulada, os grupos de interesse, o público, a mídia e outros atores no nível de rua como os governos estaduais, as assembleias e os tribunais estaduais. E como agentes, seus funcionários de nível de rua.

Os fundamentos teóricos do modelo estão baseados no que a nova economia institucional chama de oportunismo dos atores (Braun & Guston, 2003; Pinto, 2008). O modelo agente-principal assume explicitamente que ambos, principais e agentes, são maximizadores de utilidade, e como os agentes tendem a ser oportunistas e egoístas, precisam ser monitorados de forma eficaz, pois se isso não ocorrer irão explorar os principais, tendo como base para tal oportunismo a assimetria de informação que existe entre o principal e o agente, pois se acredita que o agente possua mais informação do que o principal (Miller & Sardais, 2011; Waterman et al., 1998). No caso da implementação de política pública, essa assimetria de informações pode ser encontrada na relação burocrata-usuário, burocrata-supervisor e burocrata-político, pois nesse momento o trabalhador é quem mais conhece a situação apresentada, e não o principal.

Para Eisenhardt (1989), a relação de agência ocorre quando uma parte, o principal, delega trabalho para outra parte, o agente, que executa o trabalho. Os problemas de agência surgem quando as partes cooperantes têm diferentes objetivos e interesses, diferenças distintas em relação ao risco, bem como quando ambos buscam maximizar sua utilidade. Os pressupostos humanos são autointeresse, a racionalidade limitada e a aversão ao risco, e os pressupostos organizacionais são os objetivos parciais conflitantes entre os participantes, a eficiência como um critério de efetividade e a assimetria de informações entre o agente e o principal. O autointeresse é um conceito que necessita de explicação nesta discussão porque esse é um tipo de comportamento no processo de implementação. Para Le Grand (2003), uma pessoa autointeressada é aquela que age motivada somente por atividades que podem render um benefício direto para seu bem-estar material, tal como seu próprio consumo de bens materiais.

A assimetria de informação está ligada ao poder do baixo escalão, e esse talvez seja um aspecto importante que permite analisar o comportamento do burocrata do nível de rua. Um problema é que a unidade de análise são os contratos (Eisenhardt, 1989a), e essa relação por contrato pode complicar a análise de quem é o principal da relação, se o Estado em sua estrutura central ou o gestor da organização onde o agente presta serviços, ou ainda o gestor da política pública.

O escopo ou extensão da agência também varia muito entre diferentes sistemas sociais, mesmo por ocupantes de posições análogas. A agência pode ser coletiva ou individual (Sewell, 1992), e pode ser que os agentes burocratas ajam coletivamente, como unidade corporativa. Isso faz diferença, pois agem no interesse do grupo, o que os tornam mais fortes na capacidade de agência, assim como mais difícil o estabelecimento de formas de controlar seu comportamento como preconiza a teoria da agência (Sewell, 1992). As divergências que muitas vezes ocorrem entre sindicatos e governos podem muito bem ilustrar as relações agente-principal discutidas teoricamente.

Observa-se, ainda, que os modelos de relações agente-principal são usados para estudar problemas de controle em organizações públicas e privadas, enfatizando os elementos coercitivos de supervisão como forma de induzir a obediência dos empregados. O elemento-chave em todo o modelo é que alguns tipos de interesses são conflitantes entre o principal que quer incitar certo comportamento do agente, e o agente que pode ter incentivos para não desempenhar todo o trabalho que o principal deseja. O principal tenta controlar o comportamento do agente, mas é restringido ao fazer isso por

causa da assimetria de informação (Brehm, Gates, & Gomez, 2003; Winter, 2003b).

Assim, o trabalho do principal é antecipar a resposta racional do agente e desenhar um conjunto de incentivos que contemple aos interesses desses agentes para que ajam da melhor forma possível para atender aos interesses do principal (Brehm et al., 2003). Na implementação de uma política, pode-se considerar o relacionamento entre principal e agente como uma cadeia que conecta políticos eleitos, burocratas, gerentes e clientes. Em uma nova política é complicada a dependência do principal, o formulador da política, dos trabalhadores de linha de frente, porque a implementação ocorre na interface entre o burocrata e o cliente e, dessa forma, é difícil para o principal prever ou observar diretamente o comportamento do burocrata que detém substancial discricção em sua produção (Meyers et al., 1998).

Esse foi o caso da análise empírica feita por Winter (2003) que percebeu que a influência dos políticos sobre os burocratas varia de acordo com o grau de assimetria de informação para vários tipos de comportamento. Os políticos controlam os aspectos visíveis do comportamento de entrega, mas têm dificuldade de controlar aspectos invisíveis, tais como o estilo de interação com o cidadão e como os implementadores respondem a condições particulares de cada cidadão ou empresa em particular, ou seja, a influência do principal sobre o agente é limitada, já que aspectos importantes do comportamento do burocrata estão além de seu controle.

Mesmo que se reconheça que existem momentos em que os burocratas agem de acordo com os fundamentos da teoria da agência, os profissionais eleitos (políticos) e os gerentes públicos não podem sempre ou perfeitamente estruturarem os incentivos dos burocratas dos níveis mais baixos das organizações. Por exemplo, recompensar os empregados monetariamente nem sempre é viável no setor público. Além disso, os agentes públicos são diferentes dos agentes do setor privado porque aqueles são frequentemente solicitados a responderem a múltiplos principais, e porque esses principais podem ter ideologias e interesses políticos que nem sempre são claros. Isso gera problemas porque os agentes públicos não sabem a quem devem responder nem o que devem fazer (Oberfield, 2014, p. 5).

Como a literatura sugere, seria um erro assumir que o comportamento pode ser compreendido ao se estudarem os incentivos e as regras isoladamente. Entretanto, seria igualmente incorreto presumir que os burocratas não agem propositalmente ou que suas atitudes e identidades estão separadas de seus interesses (Oberfield, 2014). Desta

perspectiva, os burocratas não seriam compreendidos como estáticos. Em vez disso, como eles interagem uns com os outros e com o público, eles compreendem e desempenham as ações de forma diferente uns dos outros. Dados como estes têm corretamente desacreditado a tese da personalidade burocrática (Oberfield, 2014).

O modelo agente-principal assume explicitamente que ambos, principais e agentes, são maximizadores de utilidade, e como os agentes tendem a ser oportunistas e egoístas, precisam ser monitorados de forma eficaz, pois se isso não ocorrer irão explorar os principais, tendo como base para tal oportunismo a assimetria de informação que existe entre o principal e o agente, pois se acredita que o agente possua mais informação do que o principal (Miller & Sardais, 2011; Waterman et al., 1998).

Essa perspectiva teórica enfatiza as decisões e ações individuais, baseada apenas em interesses de principais e agentes ignorando as decisões e ações de grupos ou equipes de trabalho, especialmente naquelas políticas em que grupos são a base dessas decisões e ações, como nas políticas sociais. Por exemplo, por meio das experiências diárias, os trabalhadores criam esquemas coletivos que nos ajudam a compreender seu trabalho e a utilizar eficientemente os recursos organizacionais (Sandfort, 2000).

Essa abordagem da teoria da agência, como se pode observar, coloca dilemas importantes na análise do comportamento do implementador no processo de implementação de política. Como analisar situações que fogem aos pressupostos individuais colocados, de escolha racional, de autointeresse, de oportunismo e de maximizador de utilidade? Aliás, essa é uma preocupação de parte da sociologia, que não nega a possibilidade de escolha racional por parte dos indivíduos, mais que está mais interessada em compreender fenômenos relacionados à cultura, valores e estruturas sociais (Hirsch, Michaels, & Friedman, 1987).

Outra questão importante: como analisar processos de implementação à luz burocracia de nível de rua, mas baseados em pressupostos de confiança, altruísmo e cooperação? Se baseado apenas nos pressupostos econômicos, reduzir-se-ia a implementação a um processo de permanente tensão entre burocratas e a organização pública. No entanto, ao desconsiderar completamente esses pressupostos, incorrer-se-ia em riscos de ausência de controle e de desvio de comportamento que não são incomuns na administração pública. Assim, se faz necessária uma análise de outra teoria, a *stewardship theory*, que pode explicar determinados comportamentos no processo de implementação, mas que não se sustentam nos pressupostos da teoria da agência.

2.9. O comportamento de *steward* do burocrata de nível de rua

Diante das lacunas da teoria da agência e de seus pressupostos econômicos para explicar o comportamento do implementador, que, como já se sabe, emerge de múltiplos fatores, é necessário recorrer-se a outros pressupostos teóricos como aqueles da *stewardship theory* (Davis, Schoorman, & Donaldson, 1997; Davis, Shoorman, & Donaldson, 1991; Donaldson & Davis, 1991; Kuppelwieser, 2011; Schillemans, 2013). Esta teoria oferece uma abordagem alternativa à teoria da agência, focando em objetivos e normas compartilhadas entre principais e *stewards*, ao contrário do que sustenta a teoria da agência (Hirsch et al., 1987; Schillemans, 2013).

Essa teoria tem procurado explicar relacionamentos baseados em premissas comportamentais que não estejam ancorados apenas em motivadores econômicos do autointeresse, mas sim no entendimento de que o trabalhador pode se comportar também com base nos interesses organizacionais e de outras pessoas, mesmo que não obtenha retorno próprio (Davis et al., 1997; Donaldson & Davis, 1991; Klivers & Tippett, 2011; Le Grand, 2003).

A *stewardship theory* pressupõe, ainda, que os trabalhadores dão grande importância ao comportamento coletivo dirigido aos objetivos da organização, e enfatiza a convergência de seus objetivos com os da organização, não valorizando, portanto, o autointeresse. A teoria assume ainda que os relacionamentos de longo prazo são baseados na confiança, nos objetivos coletivos e no envolvimento, compreendendo-se que o alinhamento entre gestores e trabalhadores é desenvolvido pela reciprocidade relacional (Klivers & Tippett, 2011). Ou seja, o *steward* coloca os objetivos organizacionais acima dos objetivos individuais, o interesse do principal sobre o autointeresse, e vê o sucesso da organização como uma realização mesmo sem incentivos financeiros ou utilidade individual (Davis et al., 1997; Klivers & Tippett, 2011).

A teoria aponta também que os *Stewards* são motivados por confiança, reciprocidade, autonomia, responsabilidade, satisfação no trabalho, estabilidade, cultura e normas compartilhadas, além de alinhamento à missão organizacional (Klivers & Tippett, 2011; Le Grand, 2003; Van Slyke, 2007). Sabe-se que alguns contextos são caracterizados pelo altruísmo e confiança, onde os trabalhadores estão envolvidos com as operações da organização mesmo não existindo um esquema de incentivos nessas organizações (Klivers & Tippett, 2011). No entanto, mesmo para as pessoas que

trabalham em organizações não governamentais, por exemplo, que estão mais interessadas em servir ao público do que em recompensas extrínsecas, como renda, esse tipo de recompensa permanece como um elemento importante nesse tipo de organização (Caers et al., 2006). Para estes autores a *stewardship theory* não assume que o relacionamento agente-principal será sempre dominado pelo conflito, como é considerado pela teoria da agência. Na verdade a teoria destaca que os interesses são coletivos e compartilhados, portanto, distante do que postula a teoria da agência (Van Slyke, 2007).

Essa teoria apesar de ser uma nova abordagem para a análise de relações entre agentes e principais nas organizações tem recebido atenção de vários pesquisadores, principalmente em pesquisas envolvendo a relação entre principais (shareholders) e gerentes, mas também tem analisado relações entre principais (gerentes do setor público) e agentes de organizações sem fins lucrativos (Davis et al., 1997; Van Slyke, 2007). Observe-se que o relacionamento principal-*steward* não existe se o principal acredita que o ator é um agente em vez de um *steward*, ou seja, o relacionamento principal-*steward* depende de confiança (Bundt, 2000).

A confiança é um dos pressupostos ou constructos dessa teoria, e é uma categoria cognitiva como o conhecimento ou a crença. Uma possível definição de confiança pode ser a disposição de uma pessoa ser dependente (vulnerável) da ação de outra pessoa baseada na expectativa de que esse outro desempenhará uma ação particular importante para aquele que confia, independentemente da capacidade de monitorar ou controlar essa outra parte (Mayer, Davis, & Schoorman, 1995). Nessa relação, alguém que acredita no outro não está esperando ter algum ganho material nessa interação.

Agir baseado em confiança envolve delegar discricção a outro que afeta os interesses daquele que delegou. Esse movimento está exposto ao risco de que o outro pode abusar do poder de discricção, ou seja, agir com base na confiança é se expor ao risco (Hardin, 2002). O principal, então, precisa acreditar que o *steward* tomará decisões no melhor interesse da organização e será capaz de implementar essas decisões. Se isso não acontecer, o *steward* precisa ser constrangido, seja pelo uso de regras ou psicologicamente, pela desmoralização (Bundt, 2000). Compreender a confiança pode ser importante porque ajuda a explicar como potenciais conflitos são evitados nos relacionamentos e como a cooperação é alcançada, e a reciprocidade é um importante

componente da confiança (Bundt, 2000).

Outro constructo dessa teoria é o altruísmo, que embora próximo do conceito de confiança, alguém que age por altruísmo age sem esperar retorno recíproco. O altruísmo pode contribuir para o grau de confiança que existe na relação entre *principal-stewardship* (Mayer et al., 1995). Algumas vezes altruísmo e confiança podem ser confundidos. No entanto nem quem confia nem o outro que é confiado são necessariamente altruístas. Le Grand ilustra esclarece essa confusão:

Eu posso achar que você é autointeressado e, no entanto, delegar a você a busca de meu autointeresse em uma determinada situação simplesmente porque é uma situação na qual os nossos autointeresses coincidem. Neste caso, podemos confiar um no outro, mesmo embora nós estejamos agindo como autointeressados. Assim como a cooperação não existe um link automático entre altruísmo e comportamento de confiança (Le Grand, 2003, p. 29).

Existe uma controvérsia também em relação ao significado dos termos autointeresse e altruísmo, e sobre sobre em que extensão esses fenômenos podem ser encontrados no mundo real. É perfeitamente possível alguém ter motivação altruística para algumas de suas atividades ou se comportar de forma autointeressada em outras (Le Grand, 2003). Motivação, neste caso, é um estado psicológico que é um e somente dos fatores que podem determinar o comportamento. Outros incluem restrições externas que as pessoas enfrentam, incluindo a disponibilidade de tempo e de recursos e suas capacidades e habilidades intrínsecas. O comportamento é o produto da interação entre motivação e restrições (Le Grand, 2003).

Enquanto o autointeressado é aquele que age motivado somente por atividades que pode lhe trazer benefícios diretos para seu bem-estar material, os altruístas são aqueles que se motivam para desenvolver atividades em benefícios de outros e que não afetam positivamente seu próprio bem-estar material. A psicologia evolucionária e filosofia reconhecem que a motivação altruística existe, e pesquisas feitas por psicólogos sociais, economistas e cientistas sociais sustentam essa afirmação (Le Grand, 2003).

O autointeresse é frequentemente identificado com racionalidade, com a implicação de que somente os indivíduos autointeressados são realmente racionais. No entanto, tanto indivíduos autointeressados quanto altruístas podem ser racionais ou irracionais. Os altruístas frequentemente dão importância à cooperação ou ao

engajamento de ações coletivas e o autointeressado com ações individualistas ou competitivas. Entretanto essa relação não é automática. Isso ocorre porque os indivíduos autointeressados podem acreditar que a melhor forma para promover seu autointeresse é trabalhando de forma cooperativa. Em algumas situações o altruísta pode acreditar que a competição é uma estratégia correta, mesmo em contextos como o do serviço público.

Le Grand (2003) apresenta uma série de pesquisas empíricas na Inglaterra e em outros países realizadas por ele e outros pesquisadores, em várias áreas, que demonstram que existe comportamento altruísta no serviço público, evidenciando que o desejo de servir a comunidade, servir a seus pacientes/clientes e oferecer serviços de qualidade ao público eram as principais motivadores de ações altruísticas pelos servidores. Além desses motivadores, foram encontrados também sentimentos de dever e responsabilidade para com a sociedade e com grupos de pessoas com necessidades, como idosos, por exemplo, o que reforçam os argumentos sobre a existência de ações altruísticas. O altruísmo existe, tanto pelas evidências teóricas quanto empíricas. O autor observa que o altruísmo pode coexistir com motivações autointeressadas, e, se combinados, podem afetar o comportamento de diferentes formas.

Assim, os *policymakers* precisam considerar como as pessoas que vão implementar as políticas são motivadas. Atualmente os mecanismos que fortalecem o autointeresse têm contribuído para os *policymakers* desenvolverem mecanismos de quase mercado para a entrega dos serviços públicos. Nisso está embutida a crença de que os serviços fornecidos por esses mecanismos são mais eficientes para a entrega de serviços públicos. Dessa forma, os mecanismos de mercado reforçam a expressão do autointeresse e reduzem as oportunidades para ações altruísticas (Le Grand, 2003).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta seção apresenta-se o processo pelo qual a pesquisa foi desenvolvida. Primeiro é discutido o modelo conceitual que orientou o desenvolvimento desta tese. Em seguida, descreve-se o objeto de pesquisa, sua forma de escolha e as justificativas para a escolha desse objeto para a pesquisa. Apresentam-se também as fontes dos dados da pesquisa bem como os procedimentos utilizados para levantar os dados. Por último, apresenta-se a forma como os dados foram analisados e as limitações da pesquisa.

Em termos metodológicos, e tratando-se de um fenômeno multideterminado, a pesquisa procura explorar as muitas conexões entre fatores institucionais, gerenciais e relacionais e as decisões e ações tomadas pela burocracia do nível de rua, o que é considerado neste trabalho como comportamento do implementador. A pesquisa procurou por explicações para o comportamento do burocrata de nível de rua no processo de implementação, assim como explicações para o desempenho da própria burocracia no processo de implementação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF. Apesar da pesquisa internacional apontar a existência de alguns fatores importantes que influenciam os trabalhadores da linha de frente, faltava, no caso do Brasil, uma pesquisa nacional que explorasse os diversos fatores e demonstrasse em um *framework* de análise, como esses fatores estão relacionados.

3.1. Modelo conceitual dos fatores que potencialmente influenciam os implementadores

A partir da análise teórica dos principais fatores que a literatura aponta como influenciadores do comportamento do implementador de linha de frente em maior ou menor grau, apresenta-se preliminarmente um modelo do relacionamento desses principais conceitos (Fig.1), assim como suas implicações para o comportamento do implementador e, conseqüentemente, seu relacionamento com o processo de implementação da política.

Um modelo serve para especificar quem e o que será ou não será analisado no processo de pesquisa (Miles & Huberman, 1994). No final deste trabalho, portanto, atendendo um dos objetivos específicos da pesquisa, e como contribuição ao avanço de conhecimento sobre o tema, propõe-se um modelo de análise integrando os fatores teóricos e empíricos, algo que até agora falta na teoria.

Destaca-se que a pesquisa acadêmica ainda não desenvolveu uma concepção

integrada dos fatores que influenciam os implementadores nem apresentou os relacionamentos lógicos e influências mútuas desses elementos. No entanto, a análise da teoria apresentada no capítulo 2 desta tese permitiu construir um modelo conceitual e propor que esses relacionamentos existam, o que se confirmou pela pesquisa empírica. A análise desse modelo conceitual inicial (Fig.1), revela que os fatores sugeridos na literatura que moldariam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação incluem aspectos pessoais, relacionais e estruturais.

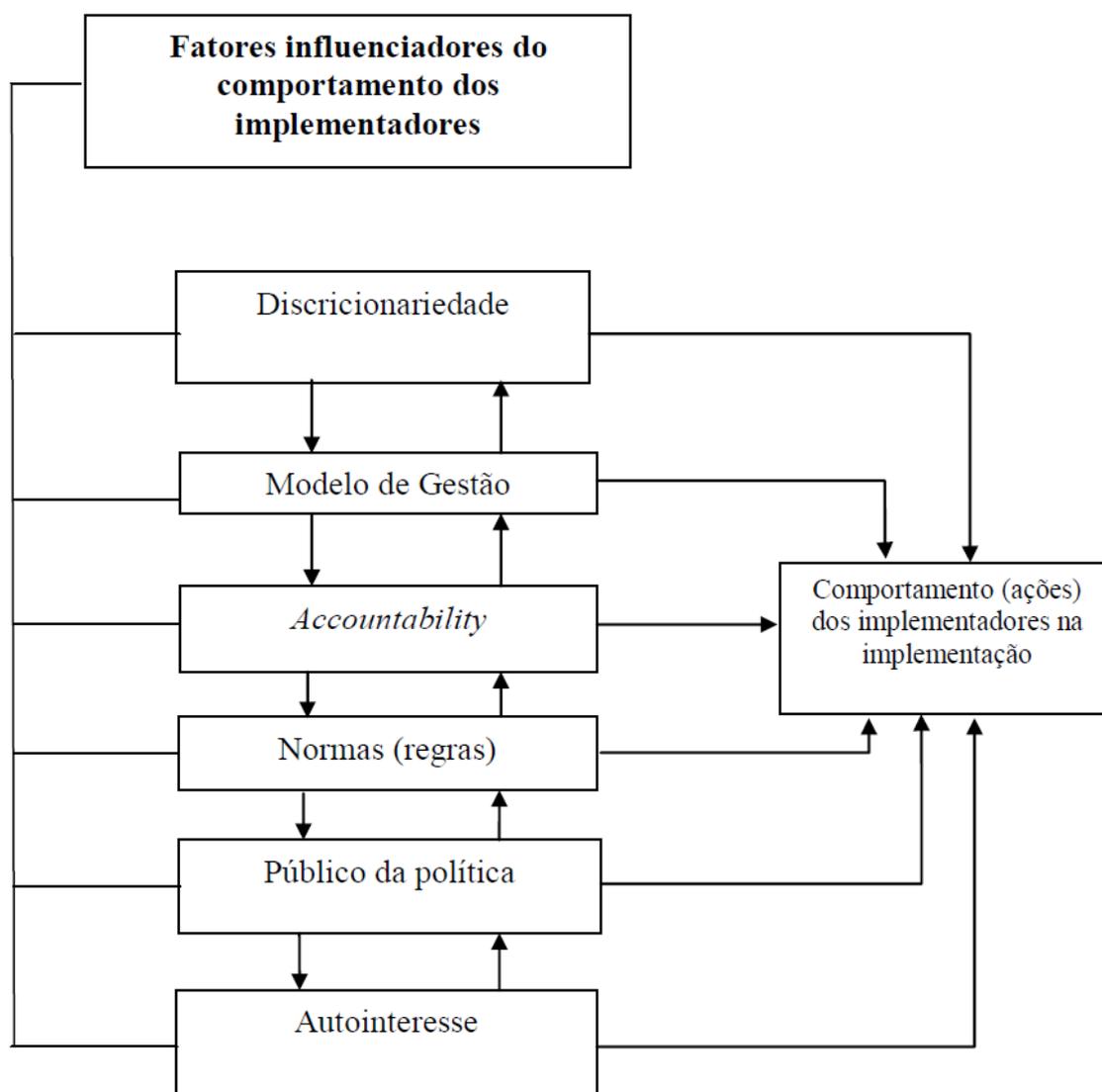


Figura 1 - Fatores influenciadores do comportamento do burocrata encontrados na literatura.
Fonte: Autor com base na literatura, 2016.

A análise da literatura aponta a existência de alguns fatores que influenciam o trabalho da burocracia de nível de rua, como pode ser observado pela Figura 1.

Exemplos são a existência ou não de controles administrativos nos modelos de gestão da implementação de políticas, a discricionariedade, as relações com o público da política, as relações com superiores (gestores) e com as normas e regras existentes nas políticas.

A literatura não explica as relações existentes entre esses vários fatores. Percebeu-se na revisão realizada que predomina na pesquisa publicada sobre o tema a análise da discricionariedade frente às leis, normas e regras das políticas públicas, o que se poderia classificar como *framework* normativo da política. Entende-se como *framework* normativo um conjunto de documentos formais (descrição de serviços, fichas cadastrais, formulários para cadastros, sistemas eletrônicos de coleta de dados etc.) de orientação das decisões e ações dos implementadores produzidos pelos formuladores e gestores da política. Esse conjunto de instrumentos formam um emolduramento ou *frame* da estrutura formal da política. A discricionariedade é entendida como a liberdade que tem o profissional implementador da política interpretar a norma e decidir a ação que considera mais adequada nos casos a serem atendidos. A discricionariedade é exercida por meio das decisões e ações cotidianas dos implementadores, ao concederem benefícios ou imporem sanções ao público da política. A discricionariedade pode se expressar, ainda, por meio da ação dos implementadores tomada sem considerar regras das políticas ou orientações de superiores hierárquicos.

Percebe-se, ainda, que a pesquisa científica sobre o tema tem abordado os principais conceitos de forma fragmentada ora privilegiando um, ora outro aspecto de análise de acordo com o interesse do pesquisador. Parece importante, entretanto, evidenciar como todos esses conceitos ou categorias se relacionam e como, em seu conjunto, podem afetar o comportamento dos implementadores e o processo de implementação. A análise de como um ou outro fator afeta o implementador obviamente é insuficiente para explicar o fenômeno da atuação dos burocratas de nível de rua. A literatura ainda falha em não apontar como e em que medida a burocracia de nível de rua é afetada por esses fatores. No caso da Brasil, ainda não havia sido realizada uma pesquisa ampla para explorar esse potencial conjunto de fatores na explicação do fenômeno da burocracia de nível rua.

A estruturação de um modelo como o da Figura 1 também permite o recorte teórico-analítico de pesquisa que foi desenvolvida.

3.2. Definições constitutivas e operacionais dos fatores apresentados na Figura 1

Nesta seção, procurou-se construir as definições constitutivas e operacionais dos principais fatores encontrados ou inferidos a partir da teoria e que, potencialmente, afetam a burocracia de nível de rua. Esse processo de definições desses fatores iluminou o caminho da pesquisa realizada para a elaboração desta tese.

Conceitos	Definição Constitutiva	Definição Operacional	Meios para observá-lo/medi-lo
Discrecionalidade	Liberdade que têm os implementadores para interpretar, decidir e agir no processo de implementação de uma política diante da estrutura legal, da ambiguidade ou da contradição das normas e diretrizes dessas políticas.	Concessões de benefícios ou sanções impostas ao público da política por meio de liberdade de interpretação do que sejam tais benefícios ou sanções da política.	Levantamento de dados e informações junto aos implementadores para se compreender como se fundamentam suas decisões e ações. Busca pela compreensão de como os implementadores trabalham no dia a dia e entregam os serviços das políticas
Modelo de gestão	Processo de planejamento, organização, direção e controle das decisões e ações dos implementadores.	Existência de padrões de produtividade, de desempenho, de recompensas e penalidades para as decisões e ações dos implementadores.	Por meio da análise de planos, diretrizes e controles administrativos aos quais o implementador está submetido, nos quais podem constar elementos formais, assim como pela identificação dos controles administrativos aos quais o implementador está submetido.
<i>Accountability</i>	Responsabilidade que têm os implementadores de responder por suas decisões e ações a um superior, aos seus pares e ao público da política.	Prestação de contas pelos implementadores de suas ações, formalmente aos diversos <i>stakeholders</i> .	Observando se os implementadores fazem prestações de contas e a quem. Levantamento de dados sobre ocorrência desse tipo de ação, como a existência de indicadores de desempenho dos implementadores e da existência de indicadores de transparência das ações.
Leis, Normas e Regras	Instrumentos formais escritos que orientam o trabalho do implementador.	Instruções formais para orientar decisões e ações dos implementadores.	Observando se os implementadores acreditam que as normas e diretrizes gerais da política são importantes para orientar suas ações e percebem a estrutura normativa da política como algo que ajuda no processo de implementação, ou não.
Relação burocrata-público-alvo da política	Existência de relacionamento entre indivíduos atendidos pela política e o	Interação no dia a dia entre burocratas e público da política em termos de atendimento	Observando se os implementadores interagem no dia a dia com os beneficiários da política

	implementador, no seu trabalho diário.	das demandas individuais.	
Autointeresse	Decisões e ações dos implementadores que atendam a seus próprios interesses.	Utilização de informações assimétricas para fundamentar decisões em benefício próprio (oportunismo). Escolhas por critérios pessoais (beneficia ou pune a quem lhes interessa).	Leitura e interpretação das respostas dos entrevistados sobre os estímulos para tomada de decisão e execução de suas atividades. Dados podem ser obtidos por meio de entrevistas com os implementadores
Comportamento dos implementadores	Padrões de ações dos implementadores resultantes da influência de fatores pessoais, relacionais e estruturais da política. Conjunto de ações ou atividades empreendidas por um indivíduo (Le Grand, 2003), no caso específico, o implementador de nível de rua.	Decisões e ações diárias que afetam o resultado da política.	Leitura e interpretação do conteúdo das respostas dos implementadores sobre o que afeta suas decisões e ações; e pelos resultados das ações sobre o desempenho da política.

Figura 2 - Conceitos, definições constitutivas e operacionais.

Fonte: Autor, 2014.

Essas definições contribuíram para orientar o roteiro de entrevistas que foi elaborado para a execução desta pesquisa, conforme apresentado na próxima seção.

3.3. Caracterização da pesquisa

A pesquisa realizada é de finalidade exploratória e natureza qualitativa com a utilização da estratégia de múltiplos casos (Miles & Huberman, 1994; Yin, 2010) para descrever, interpretar e comparar fatores influenciadores da burocracia de nível de rua. Isso se deve ao fato de que a intenção é explorar um conjunto de fatores gerais e complexos que circundam o fenômeno, apresentando amplas e variadas perspectivas ou significados que os participantes possuem (Creswell, 2014), no caso desta pesquisa, os implementadores de nível de rua.

Para responder à questão de pesquisa deste estudo, pela inexistência de variáveis definidas e conhecidas sobre o fenômeno, e pelo fato de o fenômeno da burocracia do nível de rua ser pouco pesquisado no Brasil, optou-se pela pesquisa qualitativa. Mesmo internacionalmente, esse fenômeno não tem sido pesquisado de forma quantitativa, a

não ser em alguma dimensão isolada, como realizou Tammers (2012) que avaliou de forma quantitativa a influência de alguns fatores sobre disposição da burocracia para a implementação de políticas e a de May e Winter (2009) que também utilizaram a estratégia quantitativa de pesquisa para avaliar a influência de políticos e gerentes sobre os implementadores de nível de rua.

Para Creswell (2014), se um conceito ou fenômeno necessita ser explorado e compreendido por ter sido pouco pesquisado, ou seja, quando não se conhecem variáveis importantes a examinar, então se deve utilizar a pesquisa qualitativa. Pode ser o caso também quando a teoria existente não se aplica a uma amostra ou grupo particular, no caso desta pesquisa, os burocratas de nível de rua no Brasil. Na análise da literatura para esta pesquisa, observou-se a existência de múltiplos fatores ou variáveis que potencialmente influenciam os burocratas de nível de rua. Assim, a burocracia de nível não é um fenômeno que possa ser abordado efetivamente por meio de pesquisa quantitativa. Compreende-se, assim, que a estratégia de estudo de caso é uma das formas indicadas para pesquisa exploratória, que, pelos motivos mencionados, é o que se pretende nesta pesquisa. O fenômeno da burocracia de nível de rua tem sido praticamente ignorado pela pesquisa científica no Brasil, até recentemente, e continua pouco estudado até hoje, motivo desta escolha de pesquisa.

Por isso é que se escolheu como estratégia de pesquisa o estudo de múltiplos casos. Essa estratégia de pesquisa é aquela em que o pesquisador desenvolve uma análise aprofundada de casos, que podem ser programas, eventos, atividades, processos ou indivíduos (Creswell, 2014; Stake, 2005; Yin, 2010). Para Creswell (2014), os casos são delimitados pelo tempo e pelo espaço, e os pesquisadores coletam dados detalhados do caso ou dos casos, utilizando uma grande variedade de procedimentos, o que é importante para a ampliação da generalização teórica (Flick, 2009). A intenção desse tipo de estratégia é procurar estabelecer o significado do fenômeno a partir da visão dos participantes (Creswell, 2014), no caso específico desta tese, dos implementadores de linha de frente.

O método de análise do estudo de caso inclui tanto a análise de um caso único quanto a comparação entre casos (*cross case*), já que existe um crescente consenso da importância das inferências do estudo de caso, quando se usa essa combinação (George & Bennett, 2005). Para esses autores, o estudo de caso permite ao pesquisador alcançar alto nível de validade conceitual, pois é possível identificar e qualificar os indicadores

que melhor representam os conceitos teóricos que o pesquisador deseja observar.

3.4. Caracterização do objeto de pesquisa

O objeto de pesquisa escolhido é a burocracia de nível de rua no processo de implementação do Programa de Assistência Integral à Família – PAIF, dentro de Centros de Referências de Assistência Social – CRASs. Os CRASs e o PAIF fazem parte de uma estratégia do governo federal de descentralizar a implementação de políticas sociais formuladas em nível federal. A escolha desse objeto de análise se justifica pelo fato de que a implementação desse programa se adapta aos pressupostos teóricos da perspectiva da burocracia de nível de rua. Os profissionais que operam esse programa estão na linha de frente da implementação, ou seja, na entrega de serviços diretamente aos cidadãos (Lipsky, 2010). Além disso, os profissionais entrevistados nesta pesquisa formam um dos grupos mais estudados na pesquisa internacional, que são os profissionais dos serviços de assistência social.

O papel das diferentes classes de profissionais responsáveis pela implementação da política de assistência social, incluindo psicólogos e assistentes sociais foi definido de acordo com as diretrizes PNAS (Conselho Nacional de Assistência Social, 2009). Esses profissionais são atores importantes no processo de implementação de políticas sociais. Eles devem ter experiência na operação e/ou gestão de programas, projetos e serviços de assistência social, bem como o conhecimento da lei e regulamentos que regem a Política Nacional de Assistência Social. Espera-se que esses profissionais tenham experiências relacionadas aos direitos sociais, ao trabalho em atividades com grupos sociais, em trabalho interdisciplinar, conhecimento das realidades das comunidades onde trabalham e capacidades relacionais e de ouvir as famílias atendidas (Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009a).

A unidade de investigação ou caso (Miles & Huberman, 1994; Ragin & Becker, 1992) é o papel desempenhado pelo profissional enquanto um burocrata público na implementação do PAIF. Isso se justifica porque o que se busca investigar e conhecer o que influencia as decisões e ações desses profissionais no momento em que entregam os serviços ao cidadão. Ou seja, buscou-se compreender a dinâmica presente em configurações sigulares (Eisenhardt, 1989b), no caso específico, cada implementador considerado como um caso.

3.5. Escolha dos casos a serem estudados

Para esta pesquisa foram escolhidos 26 casos em 12 CRASs, em cinco capitais brasileiras: Goiânia, Belo Horizonte, Florianópolis, João Pessoa e Macapá. Para alcançar os objetivos deste estudo, os casos foram escolhidos a partir das cinco capitais brasileiras mencionadas, e localizadas nas cinco grandes regiões do Brasil pelo fato de o Brasil ser um país grande e diversificado, e que apresenta realidades muito diferentes em suas diferentes regiões. Para Stake (2010), o pesquisador qualitativo seleciona atividades e contextos que permitem um recorte relevante de como algo funciona, procurando experiências que possam proporcionar *insights* que contribuem para a compreensão do fenômeno.

Uma das características da seleção de casos é que esta tende a ser intencional (Miles & Huberman, 1994). Assim, para o trabalho de campo qualitativo recomenda-se que os casos sejam escolhidos com base na variedade e oportunidade para o estudo intensivo (Stake, 2005).

Procurou-se, na escolha dos casos, aumentar as possibilidades de comparação de similaridades e diferenças (Ragin & Becker, 1992) não só entre os casos, mas entre os casos das diversas regiões, já que pode haver diferenças contextuais nas diversas regiões que podem afetar as condições de implementação das políticas. Por isso foi escolhida uma capital de cada região brasileira. Pelos dados do MDS (2012a), a maior parte dos municípios brasileiros possui os Centros de Referências de Assistência Social, sendo que todas as capitais possuem CRAS, variando de uma unidade em Macapá até 52 unidades na cidade São Paulo (MDS, 2014). Apesar desses critérios, é claro que essa escolha foi baseada em fundamentos conceituais (casos de burocracia do nível de rua) do que em fundamentos de representatividade (Miles & Huberman, 1994), o que seria mais um critério de amostragem quantitativa.

Não só existe diversidade em termos de tipo e magnitude dos problemas, mas também em termos das qualificações profissionais a partir do qual os funcionários públicos são contratados. A escolha de capitais nas diferentes regiões foi feita para permitir uma compreensão de variações no processo de implementação e comportamento do implementador no nível da rua, assim como para permitir a identificação de eventuais semelhanças e diferenças entre os ambientes de pesquisa e na ação desses profissionais no processo de implementação do PAIF. Cabe ressaltar que na análise realizada foram observadas mais semelhanças do que diferenças, como apontado

no lugar adequado. As poucas diferenças evidenciadas também estão indicadas na discussão dos resultados.

A escolha de casos em uma capital de cada uma das cinco regiões brasileiras se fundamenta no fato de que o PAIF é um dos serviços básicos oferecidos pelos CRASs, portanto, presentes em todas as capitais escolhidas. Essa escolha de casos nas diferentes regiões brasileiras permitiu ampliar a compreensão do fenômeno investigado, ou seja, o comportamento de decisão e ação dos implementadores no processo de implementação do PAIF. Os casos específicos selecionados foram os profissionais de nível rua envolvidos na implementação de PAIF em nível local, mas especificamente, assistentes sociais e psicólogos. Nos CRASs existem basicamente três categorias de profissionais: os assistentes sociais, psicólogos e assistentes técnicos (Antezana, 2013; MDS, 2014). Somente assistentes sociais e psicólogos foram entrevistados nesta pesquisa porque constituem a equipe básica de profissionais presentes em todos os CRASs. Em cada cidade, definiu-se escolher, pelo menos, dois CRASs. Como em cada unidade CRAS existem 2 equipes técnicas, formadas por 2 profissionais, poderiam ser alcançados até quatro profissionais por unidade. No final da pesquisa, foram visitados 12 equipamentos (unidades CRASs). Foram 2 em Goiânia, 2 em Belo Horizonte, 2 em Florianópolis, 3 em João Pessoa e 3 em Macapá. Esse tipo de escolha facilitou encontrar e entrevistar os sujeitos da pesquisa.

O processo de seleção dos indivíduos passou por negociações com a autoridade responsável em cada município selecionado. Em Goiânia, o contato foi diretamente com as coordenações de 2 CRASs, que autorizaram as entrevistas sem necessidade de autorização por escrito. Em Florianópolis, o contato e a negociação para a realização das entrevistas foram feitos com Diretoria de Proteção Social Básica, que é um departamento da Secretaria Municipal de Assistência Social. Em João Pessoa, os contatos e a negociação foram com a Coordenação de Proteção Social Básica, que é um departamento da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Em Belo Horizonte, o primeiro contato foi com a Gerência de Gestão da Política de Assistência Social, (GGPAS) que é um departamento da Secretaria Adjunta de Assistência Social (SMAAS), e na sequência a negociação para as entrevistas foi feita com a Gerência de Proteção Social Básica (GPSOB), da mesma secretaria. Em Macapá, o contato foi diretamente com a Secretaria Municipal de Assistência Social e do Trabalho (SEMAST). O projeto de pesquisa e o roteiro de entrevistas foram enviados

antecipadamente para os responsáveis de cada área, com a exceção do município de Goiânia, onde não foi necessário esse procedimento. Também com exceção de Goiânia, em cada cidade, a consulta sobre as unidades que estariam dispostas a receber o pesquisador foram feitas pelas respectivas áreas com as quais foram negociadas as visitas para a realização das entrevistas. Assim, os profissionais já sabiam, antecipadamente, que receberiam um pesquisador que os entrevistariam sobre a implementação do PAIF.

Ao final da pesquisa, alcançou-se o número de 26 casos que foram efetivamente pesquisados. Para Miles e Huberman (1994), mais de 15 casos torna a pesquisa muito difícil de ser realizada pela quantidade de análises que precisa ser feita. Já Eisenhardt (1989) afirma que, como não existe definição quanto ao número ideal de casos a serem analisados, um número entre 4 e 10 normalmente é suficiente. Portanto, entendeu-se que nesta pesquisa alcançou-se um número suficiente para a realização das análises propostas neste trabalho e o alcance de seus objetivos.

Os critérios da escolha se enquadram em dois objetivos: máxima variação, cujo propósito é a busca de variação de padrões comuns importantes de identidades (Miles & Huberman, 1994), no caso dos CRASs, os profissionais possuem diferentes formações: assistentes sociais e psicólogos (Antezana, 2013; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009a, 2012c) enquanto o foco em regiões diferentes apresentava condições de implementação possivelmente diversas, o que poderia significar que o comportamento de decisão e ação dos implementadores também pudesse ser diferente entre cidades e entre regiões.

Apresentam-se, a seguir, informações sobre os cinco locais onde a pesquisa foi realizada e as 26 pessoas entrevistadas.

3.5.1 Apresentação dos locais onde a pesquisa foi realizada

Como já mencionado, esta pesquisa foi realizada em cinco capitais brasileiras das cinco grandes regiões do País. A proposta era variar o levantamento de dados, considerando-se todas as regiões brasileiras e capitais com longo período de implementação do PAIF, como é o caso de Belo Horizonte com outras com menos tempo de implementação, como é o caso de Macapá. Na Fig. 3 estão as informações básicas de cada cidade:

Cidade	População em 2010 (IBGE, 2011)	Quant. CRASs em 2014	Quant. CRAS pesquisados
Belo Horizonte	2.375.151	33	2
Goiânia	1.302.001	15	2
Florianópolis	405.286	10	2
João Pessoa	720.785	14	3
Macapá	381.214	1	3*

Figura 3 - Dados sobre a população e CRASs nos municípios pesquisados.

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do IBGE e MDS, 2016.

*Observa-se que o número de 1 CRAS registrado pelo MDS em Macapá em 2014 referia-se a 2013. O número no início de 2015 quando a pesquisa foi realizada era diferente, daí essa discrepância entre a quantidade anotada e a quantidade pesquisada.

Das cinco cidades escolhidas para a pesquisa, Belo Horizonte é a cidade com a história mais longa em políticas sociais. Desde de 1993 que o município trabalha com políticas sociais, quando já se observavam as diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), posteriormente aperfeiçoado pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2004. A Prefeitura de Belo Horizonte é um dos municípios que tem programas sociais complementares às políticas públicas nacionais, como são os casos dos programas “Maior Cuidado” e “Família Cidadã”. Tem também criado normas complementares, instruções e metodologias do trabalho social com famílias e vários outros tipos de publicações para disseminar esses conhecimentos sobre políticas sociais (Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social, 2007, 2013). Desse quadro histórico da cidade de Belo Horizonte, é possível inferir que os trabalhadores de nível de rua daquele município possuem experiências com a implementação de programas sociais, como é o caso do PAIF.

A implementação da política proteção social básica em Goiás começa efetivamente a partir de 2004 com a instituição do PAIF implementado por meio dos CRASs (Torres, 2011). Entende-se que em Goiânia, por ser a capital do Estado, esse processo também tenha começado na mesma época, em 2004. A cidade de Goiânia criou sua secretaria de assistência social somente em 2007, conforme consta de informações da própria secretaria (SEMAS, 2016). Em João Pessoa, a assistência social tem longa história, pois em já 1982 foi criada a Secretaria Municipal do Trabalho e Bem Estar Social (SETRABES), mas foi somente nos anos 1990, que ocorreram mudanças significativas na área com o advento da criação da LOAS em 1993 e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Em 2003, o antigo Núcleo de Atenção à Família se transforma no PAIF. Os CRASs começaram a ser implementados no município em 2004

(Ribeiro, 2012).

Em Florianópolis, desde 1996 que o município realiza as conferências municipais de assistência social com o objetivo de planejar os programas sociais no município. Alguns programas foram implementados no município desde o início dos anos de 1990, como o ECA e vários conselhos como os conselhos tutelares. No município de Florianópolis a Semas é a responsável pela implementação de todas as políticas, incluindo o PAIF por meio dos CRAS. A principal missão da secretaria é implementar o SUAS no município (SEMAS, 2010). Em Macapá, a política de assistência social é implementada pela Secretaria Municipal de Assistência Social e do Trabalho (SESMAT) e a implementação do SUAS complementou 10 anos no município em 2015 (TJ-Amapá, 2015).

A primeira cidade pesquisada foi Goiânia, onde existiam em 2014 (período da pesquisa) 15 CRASs operando de acordo com dados disponibilizados na página do MDS na internet. De acordo com o IBGE (2011), Goiânia tinha 1.302.001 pessoas em 2010. Na cidade de Goiânia existiam 75 mil famílias referenciadas, sendo 15 mil a capacidade efetiva da rede de atendimento social das 15 unidades de CRASs no município. Registre-se que o número de 75 mil famílias se refere à meta estabelecida pelo MDS para 15 unidades de serviços atenderem, pois a exigência do Ministério é que cada CRAS referencie 5 mil famílias. A seguir são apresentados o perfil dos casos pesquisados.

Cidade /Casos	Goiânia	João Pessoa	Florianópolis	Belo Horizonte	Macapá
Caso1	Assistente Social e especialista em Elaboração de Projetos, voltados para Projetos Socioambiental e Cultural. Trabalhava no CRAS há 1 ano e 7 meses. 9 anos de experiência na área social.	Assistente social. Trabalhava há 3 meses no CRAS. Tinha 1 ano de experiência na área social.	Assistente social. cursando especialização em serviço social. Trabalhava há 11 meses no CRAS.	Assistente social, ocupando o cargo de analista de políticas. Trabalhava há 1 ano e 2 meses no CRAS, e tinha 8 anos de experiência na área social.	Assistente social e especialização em projetos sociais. Trabalhava há 1 ano e 2 meses no CRAS e tinha 5 anos de experiência na área social.
Caso2	Assistente social e especialista em Ensino a Distância, e cursando outra pós-graduação em Direitos Humanos e Infância. Trabalhava no	Assistente social e especialização em saúde da família. Tinha 2 anos no CRAS e 12 anos de	Assistente social e especialista em dependência química. Trabalhava há 6 anos no CRAS, mesmo tempo de experiência	Assistente social, ocupando o cargo de analista de políticas. Trabalhava há 1 ano e 2 meses e tinha 2 anos de experiência na	Assistente social. Trabalhava há 8 meses no CRAS, mesmo tempo de experiência na área social.

	CRAS há quase 2 anos. Tinha 5 anos de experiência na área social.	experiência na área social.	na área social.	área social.	
Caso3	Assistente social e especialista em Gestão de Recursos Humanos. Trabalhava como analista em assuntos sociais. Trabalhava no CRAS há um ano e alguns meses. Trabalhava há 3 anos como assistente social.	Assistente social. Técnica de referência do PAIF. Trabalhava no CRAS há 2 meses e tinha 3 anos de experiência na área social.	Psicóloga. Trabalhava há 6 anos no CRAS, mesmo período de experiência na área social.	Assistente social, ocupando o cargo de analista de políticas. Trabalhava há 1 ano, mesmo tempo de experiência na área social.	Assistente social. Trabalhava há 8 meses no CRAS, e tinha 7 anos de experiência na área social.
Caso4	Psicóloga e especialista na área clínica, em Psicopatologia Clínica. Tinha oito anos e cinco meses no CRAS. Tinha o mesmo tempo de atuação na área social.	Psicólogo e especialização em psicanálise. Técnico de referência do PAIF. Trabalhava há 3 anos no CRAS, mesmo tempo de experiência na área social.	Psicóloga e especialista em violência doméstica. 1 ano e 6 meses trabalhando no CRAS. 9 anos de experiência na área social.	Assistente social, ocupando o cargo de Analista de políticas. Trabalhava há 1 ano e 2 meses, mesmo tempo de experiência na área social.	Assistente social. Trabalhava há 1 e 8 meses no CRAS, e tinha 7 anos de experiência na área social.
Caso5	Psicóloga e especialista em psicologia clínica. Cursando outra especialização em Avaliação Psicológica. Trabalhava no CRAS há 1 ano. Tinha 6 anos de experiência na área social.	Psicóloga e especialização em psicanálise infantil, em saúde mental e em saúde do trabalho. Trabalhava há 2 anos no CRAS e tinha 6 anos de experiência na área social.	Psicóloga e especialista em saúde indígena. Fez residência multiprofissional em saúde da família e da comunidade. Trabalhava há 1 e 10 meses no CRAS, mesmo tempo na área social.	Psicóloga, ocupando o cargo de Analista de políticas. 1 ano e 10 meses, mesmo tempo de experiência na área social.	
Caso6	Psicóloga e especialista em psicologia clínica. Trabalhava no CRAS há 4 anos. Mesmo período de experiência na área social.	Psicóloga, e cursando especialização em psicologia clínica. Técnica de referência do PAIF. Trabalhava há 1 mês no CRAS e 8 meses na área social			

Figura 4 - Perfil dos casos pesquisados.

Fonte: elaborado pelo autor, 2016.

3.6. Procedimentos de coleta dos dados

O guia de entrevistas contemplou vários constructos teóricos (categorias), assim como fizeram Eisenhardt & Bourgeois (1988). Os dados da pesquisa foram coletados em fontes primárias e secundárias. Primeiramente foi realizada uma análise documental da política em implementação para compreensão do grau de discricionariedade da política e previsão da existência ou não de modelos de gestão que envolvessem controles administrativos formais aplicados aos implementadores. Discricionariedade e controle também fazem parte do conjunto de fatores analisados, posteriormente, na etapa da pesquisa de campo. As fontes desta análise documental foram a lei de criação da política, suas normas e instruções de implementação, bem como as publicações oficiais e estudos científicos sobre a implementação. Os dados oficiais foram acessados em bases de dados do governo e suas agências, e os dados de estudos científicos foram obtidos em bases de dados indexadas desde a criação da política, ou seja, nos últimos 12 anos.

A pesquisa de campo foi realizada por meio de entrevistas aplicadas aos implementadores, precisamente dos assistentes sociais e psicólogos que são profissionais que atuam diretamente com a população-alvo do PAIF. As entrevistas foram gravadas para posterior transcrição na fase de organização e análise dos dados. De acordo com Flick (2009), no caso de dados de entrevista, é necessária a gravação das manifestações orais para posterior transcrição.

Como instrumento de coleta de dados dessa etapa, foi utilizado um protocolo de pesquisa, instrumento essencial para quem está realizando um estudo de casos múltiplos (Yin, 2010). Para Yin (2010), o protocolo é a maneira mais importante de aumentar a confiabilidade da pesquisa de estudo de caso e tem a finalidade de orientar o pesquisador na realização da coleta de dados.

Yin (2010) sugere que esse protocolo tenha as seguintes seções:

- uma visão geral do projeto de estudo de caso (objetivos e patrocínios do projeto, assuntos do estudo de caso e leituras relevantes sobre o tópico sendo investigado);
- procedimentos de campo (apresentação de credenciais, acesso aos locais do estudo de caso, formas de proteção dos participantes, fontes de dados e advertências de procedimentos);
- questões do estudo de caso (questões específicas do estudo de caso que o

investigador deve ter em mente na coleta de dados, estrutura das tabelas para série específica de dados e potenciais fontes de informação para responder a cada questão) e;

- um guia para o relatório de estudo de caso (esboço, formato para os dados, uso e apresentação de outra documentação e informação bibliográfica) (pp. 106–107).

O protocolo utilizado na pesquisa consta como Apêndice 1 desta tese.

3.6. 1. Instrumentos de coleta de dados

Para Yin (2010), as fontes de evidências do estudo de caso podem ser de seis tipos: documentos, registros em arquivos, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos. Para Godoi (2010), é possível reunir as fontes citadas por Yin (2010) em três grupos principais: observação, entrevistas e documentos. Tomando como base a afirmação da autora, para a coleta de dados da presente proposta de pesquisa foram utilizadas duas dessas três fontes de evidências de pesquisa: a fonte documental e a entrevista. Yin (2010) recomenda que os estudos de casos não se restrinjam a uma única fonte de evidência e observa que a maioria dos melhores estudos de caso conta com mais de uma fonte. Nesta pesquisa fez-se a opção por mais de uma fonte de dados.

Mesmo que não seja sempre precisa e possa apresentar parcialidades, a informação de fonte documental é útil, sendo que, de acordo com Yin (2010, p. 128) nos “estudos de caso, o uso mais importante dos documentos é para corroborar e aumentar a evidência de outras fontes”. O autor enumera muitas vantagens da fonte documental: é estável e pode ser revista repetidamente; é exata: contém nomes, referências e detalhes de um evento; ampla cobertura, pois pode cobrir longo período de tempo, muitos eventos e muitos ambientes. Yin (2010) ainda destaca que dado o valor global que os documentos representam, esta fonte tem um papel explícito em qualquer coleta de dados para os estudos de caso.

Nesta pesquisa a análise documental foi fundamental para a compreensão do marco normativo da política de interesse, sendo este marco composto de muitos documentos, tais como os textos das leis e suas regulamentações, as normas e regras que orientam a implementação e os registros e instruções que o próprio Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e os respectivos municípios

dispõem para orientar a gestão da política. Todos os documentos foram analisados antes e depois de iniciar a pesquisa de campo, pelo fato de que essa análise também serve para informar e orientar as demais etapas do estudo. Na etapa de análise dos resultados da pesquisa foram feitas novas leituras dos documentos para se compreender como as normas influenciam o comportamento de decisão e ação do implementador do nível de rua, confrontando a norma formal com o comportamento reportado.

Outra fonte de dados que Yin (2010, p. 135) considera fundamental para os estudos de caso é a entrevista. Esta técnica é constituída por conversas guiadas ou seja, por um conjunto de questões que deve ser fluído. Para o autor, no geral, as entrevistas constituem-se em fontes essenciais de evidências do estudo de caso “porque a maioria delas é sobre assuntos humanos ou eventos comportamentais” e, neste caso, os entrevistados, se são bem informados, podem fornecer *insights* importantes sobre os assuntos ou eventos de interesse (Yin, 2010, p.135). Entre os tipos de entrevistas, Yin (2010) aponta a entrevista focada, em que uma pessoa é entrevistada durante um determinado período de tempo, respondendo a um conjunto de questões derivadas do protocolo de pesquisa.

Godoi (2010) chama de entrevista semiestruturada o instrumento que permite ao pesquisador compreender os significados que os entrevistados atribuem às questões e situações relativas ao tema de interesse. Para a pesquisadora, as entrevistas semiestruturadas são adequadas quando o pesquisador deseja desenvolver uma compreensão do mundo do entrevistado e as elaborações que este usa para fundamentar suas opiniões e crenças. Godoi (2010) também afirma que a entrevista semiestruturada é adequada quando o assunto pesquisado é complexo, pouco explorado ou confidencial e delicado. Entende-se que este quadro reflita a realidade do fenômeno da burocracia do nível de rua. Assim, uma das formas de levantamento de dados para o presente estudo foi a entrevista semiestruturada que foi aplicada aos profissionais que trabalham nos CRASs implementando o PAIF, pois esses profissionais são atores centrais do processo de implementação do programa e forneceram dados e informações fundamentais para se compreender o que afeta seu comportamento de decisão e ação na execução do programa.

Para o levantamento dos dados da pesquisa, foi elaborado um instrumento (roteiro) com base na teoria e no modelo conceitual (ver Apêndice 1.) Esse roteiro ou guia de pesquisa incluiu os tópicos relacionados aos fatores potenciais que influenciam

o comportamento do implementador no processo de implementação, de acordo a teoria. As questões se referiram à discricionariade dos implementadores; às leis e normas da política; ao processo de *accountability* na implementação da política; ao modelo de gestão da política e da organização que oferta a política; ao autointeresse dos implementadores; e à relação dos implementadores com os beneficiários da política. O roteiro continha 20 perguntas, sendo que algumas delas foram subdivididas para facilitar a compreensão do entrevistado. A última questão foi livre para o entrevistado acrescentar ou rever algumas de suas respostas ao longo da entrevista. O tempo de duração de cada entrevista foi entre 50 minutos e uma hora, mas algumas entrevistas duraram mais do que uma hora.

As entrevistas foram agendadas de acordo com a realidade de organização e gestão da política em cada município, como foi relatado na seção que tratou da seleção dos casos.

No início do trabalho de campo para aplicação das entrevistas, intencionava-se fazer um pré-teste do roteiro, mas logo nas primeiras entrevistas observou-se que o roteiro não necessitava de ajustes em termos de conteúdo ou forma de elaboração das questões, assim todas as entrevistas realizadas foram utilizadas na análise dos resultados.

3.7. Procedimentos de análise dos dados

O método de análise de dados levantados por meio de estudo de caso inclui tanto a análise de um caso único quanto a comparação entre casos (*cross case*). Já que existe um crescente consenso da importância das inferências do estudo de caso, quando se usa essa combinação (George & Bennett, 2005). Para análise dos dados de uma pesquisa qualitativa, Creswell (2014) apresenta um processo sequencial para orientar essa análise, conforme demonstrado na Figura 5.

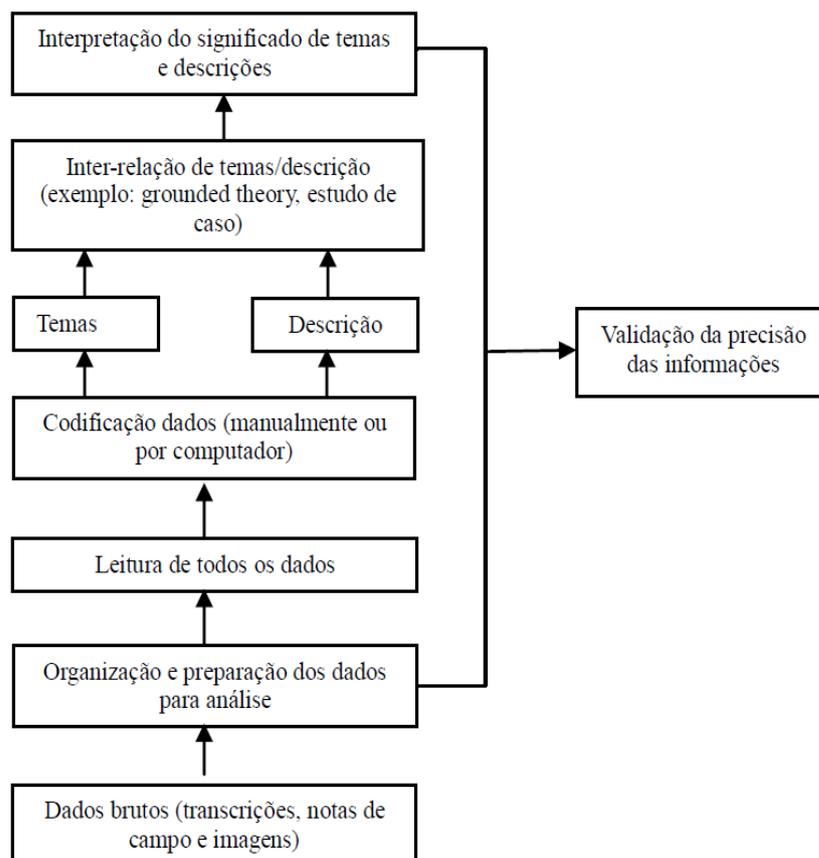


Figura 5 - Processo para a análise de dados qualitativos.
Elaborado a partir de Creswell (2014).

Conforme esse modelo, após a realização das entrevistas, o próximo passo é a sua transcrição na íntegra. O passo seguinte é a preparação e organização dos dados para análise. Nesta pesquisa, a organização desses dados foi feita em torno dos conceitos ou dimensões, assim como em torno de outras categorias que emergiram no processo de análise dos dados. Ao todo foram identificadas na revisão teórica seis grandes categorias de análise: leis, normas, regras; discricionariedade; interações do implementador com o público da política; o implementador e o sistema de gestão da política; o implementador e os processos de *accountability*; o comportamento autointeressado do implementador. A categoria “o comportamento de *steward* do implementador” foi revisada posteriormente, na fase de discussão dos dados, considerando sua importância para fundamentar parte da discussão dos dados. Na análise de conteúdo realizada nos dados da pesquisa, adotou-se a orientação de Yanow (2006), para quem na análise qualitativa, deve-se deixar os dados falarem por eles mesmos. Nesta etapa foram encontradas outras duas categorias ou fatores que, de alguma forma, têm influência sobre as decisões e ações dos trabalhadores de linha de

frente: “discricionariade por equipes” e o “implementador como garantidor de direitos”.

A organização por dimensões é uma das formas indicadas por Eisenhardt (1989). Este processo envolve selecionar categorias ou dimensões e depois procurar similaridades nos grupos e diferenças entre os grupos dos casos pesquisados. Nesta pesquisa as categorias teóricas foram construídas a partir da literatura e foram analisadas conforme essa proposta apresentada por Eisenhardt. Segundo a autora, esses tipos de tática de pesquisa - ou seja, o encontro da teoria com os dados e a análise transcaso - aumentam a probabilidade de precisão e confiabilidade das contribuições teóricas, promovendo a congruência entre dados e teoria e permitindo captar os eventuais achados novos propiciados pelos dados.

O terceiro passo do modelo de Creswell (2014) é a leitura dos dados para posterior codificação na quarta etapa. Nesta pesquisa, uma das ferramentas de apoio à codificação, organização e análise foi o *software* NVivo, versão 10, que é uma ferramenta de auxílio à análise de dados qualitativos. A técnica foi a análise de conteúdo que apresenta como uma de suas características essenciais a utilização de categorias que são normalmente obtidas de modelos teóricos (Flick, 2009), como é o caso deste trabalho. Na quinta etapa, procurou-se a inter-relação de temas e descrições que, no caso desta pesquisa, foram em torno dos conceitos e dimensões propostos e das demais categorias que emergiram dos dados. A sexta e última etapa do modelo de análise foi a interpretação do significado dos temas e descrições.

Assim, procedeu-se para se conhecer como os entrevistados, por meio de suas expressões e palavras, categorizam o seu mundo social dentro do qual se encontram os serviços sociais fornecidos pela política analisada. Buscou-se, com isso, compreender como os atores sociais, no caso aqui os burocratas de nível de rua se colocam e se expressam dentro do processo de implementação, o que permitiu encontrar as relações entre categorias teóricas escolhidas e os significados situados pelos entrevistados, assim como a descoberta de outras categorias que parecem existir somente no Brasil, ou, pelo menos, com mais ênfase no contexto brasileiro, tais como a discricionariade de equipes e o implementador como “garantidor de direitos”. O que contribuiu neste sentido foi o fato de o pesquisador utilizar sua “imaginação projetiva” (por já ter trabalhado no setor público), expressão utilizada por Kamper (1990) e citado por Yanow (2006) para se referir ao fato de que as experiências pessoais e todas as suas dimensões

podem funcionar como uma *proxy* para a compreensão de outras, contextualizadas pelo conhecimento subjetivo, em contextos comparativos.

Uma análise realizada com o apoio do *software* Nvivo foi verificar se existia correspondência entre as manifestações dos entrevistados e o que estabelecia as normas, diretrizes e instruções das políticas. Por exemplo, analisou-se como os implementadores usam termos que constroem ou reconstroem os sentidos dos fatores ou categorias analisadas neste trabalho, embora de forma indireta, já que os fatores não foram mencionados literalmente no roteiro de entrevistas.

Parte dos dados foram “reduzidos” e apresentados em tabelas para facilitar sua leitura, interpretação e análise conforme têm orientado Miles e Huberman (1994).

3.9. Limitações metodológicas

Yin (2010) observa que a análise de caso é extremamente difícil de ser realizada, apesar de alguns pesquisadores acharem que é uma técnica “soft”. Mesmo diante dessa afirmação, a estratégia adotada nesta pesquisa foi o estudo de caso, pela natureza do fenômeno de interesse, ainda pouco pesquisado no Brasil.

Outra das possíveis desvantagens da proposta metodológica para a realização da pesquisa foi a utilização de muitas fontes de levantamento de dados, o que torna a pesquisa mais difícil de ser realizada pelos custos envolvidos (Yin, 2010). Para este autor, o processo de levantamento de dados para o estudo de caso é mais complexo do que aqueles usados em outros métodos de pesquisa. Acrescente-se a isto o fato de a pesquisa envolver duas importantes fontes (documentos e entrevistas) de dados, distribuídas nas cinco regiões brasileiras. De fato, o custo de realização da pesquisa foi alto. Mesmo assim, entendeu-se que a relação custo-benefício era favorável à opção feita para o levantamento de dados, considerando-se a importância de pesquisa com múltiplos casos distribuídos pelo território nacional e pela possibilidade de generalização analítica dos resultados da pesquisa.

Pode-se apontar, ainda, como dificuldade a realização de uma pesquisa sobre um fenômeno pouco estudado no contexto brasileiro, além da complexidade já apontada pela literatura que aborda esse fenômeno. Pela revisão da literatura, percebeu-se que se trata de fenômeno multideterminado e que sua análise depende de muitas lentes teóricas, o que implicou em maior dificuldade metodológica.

Existem outras limitações como a realização de análise documental, que pode

apresentar vieses já que os documentos são elaborados para outras finalidades e diferentes públicos, e não para os objetivos da pesquisa (Yin, 2010). Além disso, existe naturalmente a dificuldade de acesso a documentos que contenham informações relevantes sobre a implementação do programa. No entanto, nesta pesquisa o mais difícil foi o grande volume de documentos relacionados às políticas sociais de atenção básica, que são implementadas pelos CRASs, incluindo o PAIF. Em alguns momentos o a análise do PAIF se confunde com a análise das demais políticas, já que são todas implementadas nos mesmos espaços e pelos mesmos implementadores.

Pode-se acrescentar ainda o fato de ter sido os responsáveis pelo programa analisado, nos municípios, que consultaram os coordenadores dos CRASs se aquela determinada unidade estaria disposta a atender à solicitação de pesquisa. Assim, pode ter ocorrido “escolhas” de “unidade em melhores condições” para participar na pesquisa. Este não foi o caso de Goiânia, onde o próprio pesquisador escolheu as unidades a serem visitas, recebendo antecipadamente a anuência dos coordenadores dos CRASs onde os implementadores foram entrevistados.

Outro problema que pode ocorrer em entrevistas com a presença do pesquisador é o “efeito pesquisador” em que o entrevistado pode informar algo que ele acha que o pesquisador quer ouvir (Yanow, 2006), algo que foi minimizado pelo roteiro de pesquisa que, de alguma forma, “influenciou” o pesquisado a falar sobre questões de um roteiro preordenado.

Para minimizar estas possíveis ameaças à pesquisa, foram utilizadas várias técnicas recomendadas para contribuir à qualidade de pesquisa qualitativa e garantir seu rigor (sistematicidade) (Yanow, 2006; Schwartz-Shea, 2006). Yanow (2006) aponta que a boa pesquisa qualitativa não é realizada sem plano; não é caótica nem impressionística, mas cuidadosamente planejada e sistematicamente realizada. O protocolo, sugerido por Yin (2010) e utilizado nesta pesquisa serviu para impor sistematicidade ao estudo realizado.

Também foram utilizadas várias técnicas identificadas por Schwartz-Shea (2006) para inculcar qualidade:

- a descrição rica e detalhada, com uso de narrativas que evidenciam a interpretação do pesquisador;
- a documentação dos procedimentos e manutenção de registros, com o objetivo de deixar transparente as relações entre as escolhas da pesquisa, as evidências produzidas e as inferências tiradas dessas evidências. Trata-se de

registrar da maneira mais completa possível os procedimentos e etapas utilizadas na realização da pesquisa. Nesta pesquisa, além do uso do protocolo, foram armazenados todos os documentos transcrições das entrevistas e detalhados os procedimentos utilizados na coleta e análise dos dados;

- a reflexividade, ou seja, a manutenção por parte do pesquisador de consciência de seu papel como instrumento no processo de produção de conhecimento científico; e
- a triangulação, ou seja, o reconhecimento da multidimensionalidade do processo de pesquisa, refletido na tentativa de compreender o fenômeno interesse utilizando múltiplas fontes de dados, múltiplos métodos para coleta de dados, e até múltiplas teorias para tentar compreender os dados. O uso de técnicas de triangulação força o pesquisador a confrontar – e não ignorar ou menosprezar – evidências conflitantes ou inconsistentes. (Schwartz-Shea, 2006, pp. 101–103).

4. RESULTADOS

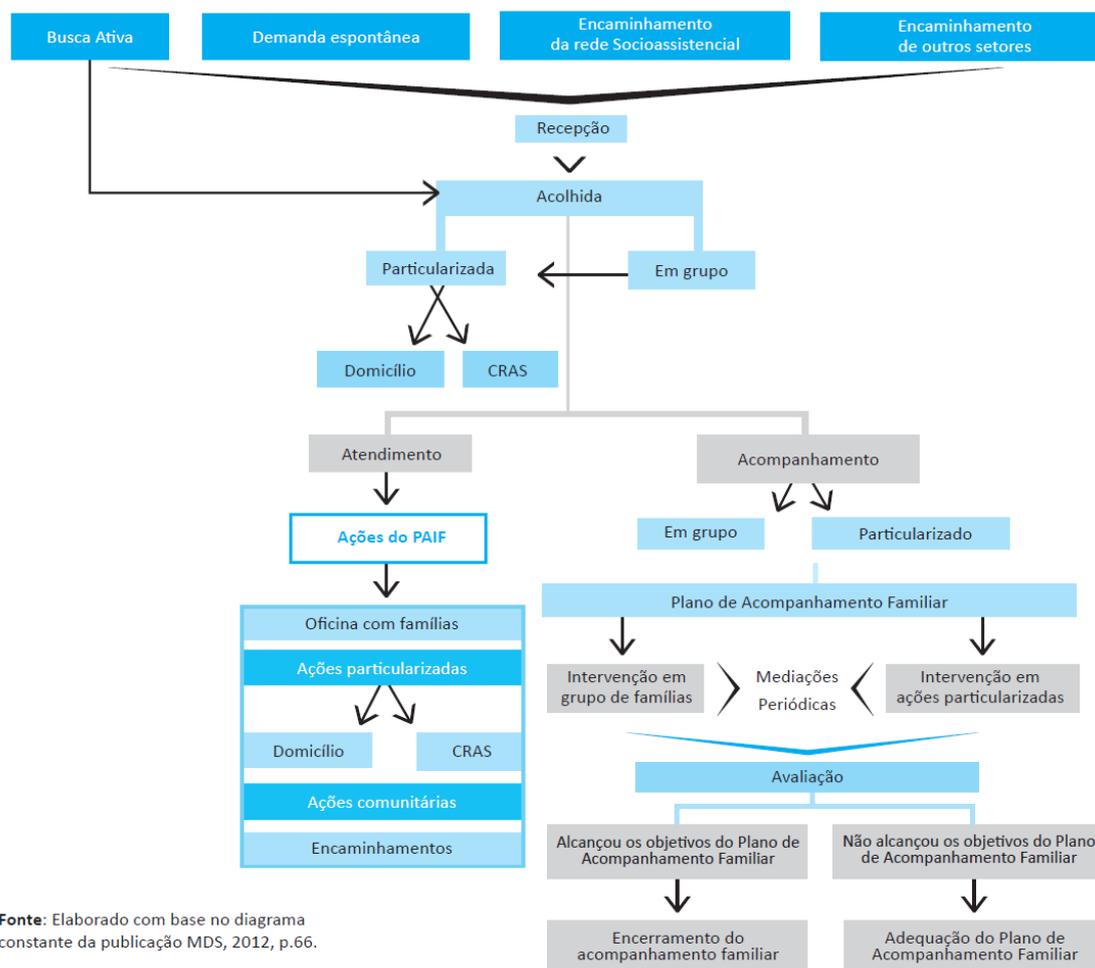
Nesta seção são apresentados e discutidos os resultados desta pesquisa que teve por objetivo geral identificar os fatores que influenciam o comportamento de decisão e ação dos implementadores de nível de rua e demonstrar como esses fatores influenciam no desenvolvimento cotidiano do seu trabalho. Para alcançar este objetivo geral, estabeleceram-se os seguintes objetivos específicos: identificar na literatura fatores que influenciariam o comportamento do implementador de nível de rua; verificar se havia outros fatores que, inexistentes na literatura internacional, pudessem existir no contexto brasileiro, e que pudessem influenciar o comportamento do implementador de nível de rua; identificar e descrever as possíveis tensões ou contradições representadas por esses diferentes fatores; identificar quais desses fatores de influência seriam percebidos pelos implementadores de nível de rua e quais seriam percebidos como causadores de tensões ou confusões na tomada de decisões e na execução de suas ações; identificar quais os fatores que pesariam mais nas decisões e ações do implementador e por quê; e, por último, estruturar um quadro teórico composto por fatores já existentes na literatura e aqueles que emergissem da pesquisa empírica, demonstrando como tais fatores influenciam o comportamento de decisão e ação dos implementadores.

Para isso, esta seção foi estruturada com os seguintes tópicos: primeiro são apresentados e discutidos os resultados da análise documental, começando-se por uma apresentação e discussão da estrutura normativa do PAIF no conjunto dos serviços sociais. A análise dos documentos das políticas sociais e do PAIF fornecem elementos para analisar as duas primeiras categorias: leis, normas e regras e a discricionariedade prevista nos documentos. Os dados empíricos aprofundam e complementam esta análise. Em seguida, são apresentadas e discutidas as categorias (fatores) teóricas e empíricas analisadas com base nos dados levantados nas entrevistas. Por fim, apresenta-se o modelo conceitual do comportamento do implementador da linha de frente no processo de implementação que incorpora os achados desta tese.

4.1. Leis, normas e regras que emolduram o PAIF no âmbito da política social, e como essas normas influenciam o trabalho do implementador

O PAIF foi criado em 2004, pela Portaria 78 do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. De acordo com esse documento, o PAIF deve ser implementado por meio dos CRASs, que devem se articular na rede de serviços

socioassistenciais (MDS, 2004). "É a partir do trabalho com famílias no serviço PAIF que se organizam os serviços referenciados ao CRAS" (Conselho Nacional de Assistência Social, 2009, p. 6). O PAIF é um dos três serviços básicos oferecidos pelos CRASs forma obrigatória, e é a partir desse serviço que se organizam os demais serviços referenciados nos CRASs (Conselho Nacional de Assistência Social, 2009; Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social, 2013). Na figura 6 a seguir pode-se observar o fluxo dos serviços dos CRASs e como o PAIF se encaixa nesse fluxo



Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

Figura 6 - PAIF no contexto das políticas sociais.

Fonte: Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (2013, p.96).

De acordo com a legislação (Brasil, 2011), o CRAS é uma organização pública local localizada em áreas (comunidades locais) onde existem altos índices de vulnerabilidade e risco social. Esses centros de serviços têm por objetivo, além de fazer a articulação dos serviços socioassistenciais, no seu território de abrangência, ofertar serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias

desse território.

O PAIF consiste na oferta de ações e serviços socioassistenciais por meio do trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social, com o objetivo de prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito de suas relações, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária (Brasil, 2011). O PAIF é um serviço essencial da política de assistência social que vem sendo construído no Brasil desde a publicação da Política Nacional de Assistência Social - PNAS, em 2004. Esse serviço é uma política pública que atua na prevenção desses riscos sociais. É um serviços inovador porque materializa a "responsabilidade do Estado no atendimento e acompanhamento das famílias, de modo proativo, protetivo, preventivo e territorializado, assegurando o acesso a direitos e à melhoria da qualidade de vida" (Brasil, 2012, p.5).

O PAIF, que é um dos serviços ofertados pelos CRASs, consiste na oferta de ações e serviços socioassistenciais por meio do trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social, com o objetivo de prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito de suas relações, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária" (Brasil, 2011, p 40). Assim, a análise documental evidencia que o PAIF se define como serviço fundamental, parte essencial da política de assistência social que vem sendo construída no Brasil desde a publicação da Política Nacional de Assistência Social - PNAS, em 2004.

Dados de campo mostram que os implementadores da linha de frente também definem o PAIF nesse mesmo sentido:

Esse é o trabalho do PAIF, acolher, direcionar, encaminhar, acompanhar, orientar. Esse é o trabalho do PAIF, acompanhar as famílias, acompanhar as crianças, acompanhar as famílias que são denunciadas, nós temos que ver o que aconteceu com aquela família, aquela criança que foi negligenciada, aquele idoso que foi negligenciado, esse é o trabalho do PAIF, esse é o trabalho do Analista do Serviço Social do PAIF (Entrevista 2, Goiânia).

Especificamente, o PAIF promove aquisições sociais e materiais pelas famílias, potencializando seu protagonismo e sua autonomia; promove acessos a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais; promove acesso aos demais serviços setoriais, contribuindo para o usufruto de direitos; apoia as "famílias que possuem, dentre seus membros, indivíduos que necessitam de cuidados, por meio

da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares" (Brasil, 2009b, p. 7).

Em relação ao trabalho dos profissionais implementadores do PAIF, são funções básicas desses profissionais de acordo com as normas do programa: identificação das famílias, assim como sua localização no território, "viabilizando a busca ativa e a inserção das mesmas nos serviços socioassistenciais do SUAS" (Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009b, p. 4). Considerando que os serviços de convivência, a exemplo do Projovem, devem ser articulados ao Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) ofertado no Centro de Referência de Assistência Social (CRASs) (Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009b). Nos casos em que for identificada a necessidade de acompanhamento pelo PAIF no CRAS ou pela equipe técnica da PSB, o atendimento terá como objetivo enfrentar as situações de vulnerabilidade social, prevenir riscos e identificar e estimular as potencialidades das famílias e dos territórios, fortalecendo seus vínculos familiares e comunitários (Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009b).

Para descrever o PAIF é preciso, primeiramente, contextualizá-lo no âmbito do SUAS. Esse serviço integra o nível de proteção social básica do SUAS, que tem por objetivo: "prevenir situações de risco social, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários". Ou seja, atua de forma preventiva, protetiva e proativa, reconhecendo a importância de responder às necessidades humanas de forma integral, para além da atenção a situações emergenciais, centradas exclusivamente nas situações de risco social (Secretaria Nacional de Assistência Social, 2012b, p. 10).

O PAIF, portanto, deve se valer de ações culturais, tais como: apresentações musicais, teatrais, dança, exposições de artes plásticas, fotografia, artesanato e salas de memória comunitária a fim de estabelecer uma forma diferenciada e criativa de desenvolver o trabalho social com famílias, pois a cultura é capaz de propiciar impressões e sentimentos que favorecem a reflexão e a assimilação de mensagens necessárias para o resgate de tradições, da história do território, das trajetórias familiares e da identidade da população, constituindo-se como uma poderosa ferramenta apta a estreitar e empoderar as relações familiares e comunitárias (Secretaria Nacional de Assistência Social, 2012b, p. 15).

A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais descreve o PAIF como o

trabalho social com famílias, de forma continuada, “com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida” (Brasil, 2009b, p. 6). Esse documento aponta ainda que os implementadores do PAIF devem utilizar ações nas áreas culturais para o cumprimento dos objetivos do Programa, “de modo a ampliar o universo informacional e proporcionar novas vivências às famílias usuárias do serviço” e alerta que “as ações do PAIF não devem possuir caráter terapêutico” (Brasil, 2009b, p. 6).

Foram elencados seis objetivos do Programa, que devem ser implementados pelos profissionais que trabalham nos CRASs:

Fortalecer a função protetiva da família, contribuindo na melhoria da sua qualidade de vida; Prevenir a ruptura dos vínculos familiares e comunitários, possibilitando a superação de situações de fragilidade social vivenciadas; - Promover aquisições sociais e materiais às famílias, potencializando o protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades; - Promover acessos a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais, contribuindo para a inserção das famílias na rede de proteção social de assistência social; - Promover acesso aos demais serviços setoriais, contribuindo para o usufruto de direitos; - Apoiar famílias que possuem, dentre seus membros, indivíduos que necessitam de cuidados, por meio da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares (Brasil, 2009b, p. 7).

A estrutura normativa do PAIF inclui um grande número de leis, decretos, normas gerais e guias específicos de orientação da política social e do programa PAIF, em particular. Juntos, estes instrumentos normativos estruturam um quadro dentro do qual operam os atores implementadores das políticas. Além disso, há regras estaduais e municipais que também formam parte desse quadro normativo, já que as regras da Política Nacional para o bem-estar social preveem a participação dos demais níveis de governo no cofinanciamento e implementação do Programa.

Em uma análise do conjunto dos documentos (leis, decretos, resoluções, normas operacionais, instruções técnicas etc.) que estrutura a Política de Assistência Social, observa-se que existe um conjunto amplo e detalhado de documentos sobre o que significa o PAIF no contexto da assistência social. O quadro abaixo mostra todos os documentos que suportam a política de assistência social e o PAIF em particular.

Tipo de documento	Objetivos
Artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988	A CF estabelece a Garantia de Direitos Sociais
Lei nº 8.742 de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS	Essa lei regulamenta os direitos garantidos na Constituição Federal
Resolução nº 145 de 2004 da CNAS	Essa Resolução aprovou o Plano Nacional de Assistência Social, regulando as diretrizes da LOAS.
Portaria nº 78 de 2004	Essa Portaria instituiu e estabeleceu as diretrizes e normas para a implementação do Programa de Atenção Integral à Família - PAIF.
Resolução nº 130, 2005 da CNAS	Essa norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social – NOB/SUAS instituiu o Sistema Único da Assistência Social – SUAS.
Resolução No. 269/2006	Aprova Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS.
Decreto nº 6.135/2007	Este decreto promoveu a integração de políticas públicas setoriais, com a criação do CadÚnico. O governo federal utiliza o Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal.
Resolução nº 210/ 2007/CNAS	Esta Resolução aprovou metas nacionais para o Plano Decenal de Assistência Social.
Orientações Técnicas para os Centros de Referência de Assistência Social - CRAS/2009	Este guia contém um conjunto de diretrizes e informações para apoiar os municípios e o Distrito Federal no planejamento, implantação e funcionamento do CRAS. Este guia estabelece que o CRAS é a unidade em torno da qual se organizam os serviços de proteção social básica (MDS, 2009, p. 7).
Resolução nº 7/2009/CIT	Esta Resolução criou o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.
Resolução nº 109/2009/CNAS	Esta Resolução aprovou a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, organizados por níveis de complexidade do SUAS: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade
Lei nº 12.435/2011	Esta lei altera a Lei Orgânica da Assistência Social. Estrutura a organização da Assistência Social
Resolução nº 33/2012/CNAS	Esta Resolução aprovou a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
Guia de Orientações técnicas do PAIF/2012 - Vol 1	Este guia tem por finalidade conceituar o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, de acordo com a principal normatização dos serviços socioassistenciais, no âmbito do SUAS: a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

Orientações técnicas do PAIF/2012 - Vol 2	Este guia de orientações técnicas foca o Trabalho Social com Famílias desenvolvido no âmbito desse Serviço. A sua finalidade é contribuir na operacionalização do PAIF, a partir das especificidades dos territórios e famílias que lá residem, subsidiando as equipes de referência dos CRASs e gestores municipais, e do Distrito Federal, no cumprimento dos objetivos do principal serviço da proteção social básica do SUAS.
Instrução Operacional nº 02/2014SNAS/MDS	Esta instrução operacional desenvolveu procedimentos para adequação do funcionamento dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, de acordo com a Resolução nº 21/2013, da Comissão Intergestores Tripartite - CIT.

Figura 7 - Estrutura normativa das políticas sociais e do PAIF.

Fonte: Elaboração própria, 2016.

Ao se analisar a estrutura normativa da política de assistência social, de forma geral e o PAIF em particular, pode-se pensar, à primeira vista, que essa política se constitui naquilo que Hupe (2014) chama de *hard law*: legislação de uma política que apresenta baixa ambiguidade. Como é possível observar pela Fig. 7, existem 16 normas que estruturam a Política de Assistência Social, processo que se inicia na Constituição Federal de 1998. Além desse conjunto de normas, existem também leis específicas como o Estatuto do Idoso, o Estatuto da Pessoa com deficiência e decretos que regulamentaram Programas como o Benefício de Prestação Continuada, o Programa de Benefícios Eventuais e o Programa Bolsa Família. Todos esses programas de benefícios fazem parte do conjunto de Serviços de Proteção Social Básica (Conselho Nacional de Assistência Social, 2009), sendo o PAIF um de seus programas.

Em uma análise mais detalhada da estrutura normativa, no entanto, observa-se que isso não se configura em uma *hard law* porque, devido à complexidade da estrutura normativa que resulta da quantidade de normas existentes, existem espaços na estrutura normativa para os implementadores exercerem discricionariedade, como é demonstrado ainda neste tópico. Fica evidenciado que existem espaços deliberados para a discricionariedade, assim como ambiguidades e contradições nesse conjunto de normas.

Um dos princípios norteadores do processo de implementação dessas políticas de assistência social é a descentralização, pela qual ocorre:

a transferência da gerência, da execução de ações e da prestação de serviços para instâncias de gestão e decisão mais próximas dos usuários e beneficiários. Segundo o artigo 11 da LOAS, a descentralização indica que as ações das três esferas de governo

devem ser realizadas de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas às esferas estaduais e municipais. (MDS, 2009a, p.63).

De modo geral, a descentralização é princípio norteador do processo de implementação de políticas públicas no Brasil, com destaque para as políticas de saúde e assistência social que já possuem sistemas integrados entre as três esferas de governo. Nestes casos, a política só é executada se houver um acordo entre o governo federal e o municipal, por exemplo, pois a política é nacional, mas é implementada ocorre em nível local. As prefeituras precisam aderir ao programa e, para isso, precisam assumir várias responsabilidades para que possam receber recursos federais para implementar essas políticas. Assim, quase a totalidade dos documentos relativos aos programas são nacionais, já que essa instância é responsável pela coordenação e criação de normas gerais para orientar o processo de implementação (MDS, 2005; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009a).

Considerando-se apenas documentos técnicos relacionados ao PAIF, existe a Tipificação Nacional para os Serviços Socioassistenciais, onde o PAIF é apresentado, definido, descrito e explicado como um dos três serviços que compõem a Proteção Social Básica, juntamente ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e do Serviço de Proteção Social no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas. Além dessa tipificação nacional, existe um guia de Orientações Técnicas dos CRASs e dois Guias de Orientações Técnicas exclusivos para o PAIF.

A análise de conteúdo dos documentos que compõem a Política de Assistência Social, revela que as palavras *social*, *família*, *assistência* e *serviços* são os termos mais citados, o que mostra claramente a centralidade da prestação de serviços socioassistenciais para as famílias, motivo pelo qual o PAIF foi criado. A análise focada apenas nos documentos relacionados aos Serviços Socioassistenciais, CRAS e PAIF, aponta que os termos *família*, *social*, *serviços* e *assistência* também são as palavras mais citadas nos documentos, o que demonstra coerência na regulamentação que estabeleceu normas e orientações técnicas para a criação, organização e funcionamento dos CRASs, assim como para a criação e implementação do PAIF.

O detalhamento do quadro normativo, representado pelo volume de publicações técnico-normativas em sua regulamentação é um indicativo da intenção dos formuladores da política em torná-la compreensível em seu processo de implementação,

já que o trabalho de implementação é feito por implementadores em nível local, portanto, muito distante dos formuladores de uma política nacional como é o PAIF.

Infere-se que a proposta de estrutura da política de assistência social como um sistema, tendo os CRASs e o PAIF como parte desse sistema, pode ajudar no processo de implementação do PAIF. A estrutura vertical, com os três níveis de governo (Federal, Estados e Municípios), que poderia dificultar o processo de implementação é compensado pela estrutura horizontal estabelecida, que requer o envolvimento no nível local de várias organizações de governo e até de organizações privadas sem fins lucrativos. Essa estrutura apresenta uma lógica para implementar programas nacionais em nível local, diante dos desafios do processo de implementação e da distância que existe entre o formulador e o implementador dessas políticas.

Ao tratar dos processos de organização e implementação, a estrutura normativa da política não é de imposição aos atores responsáveis pela implementação, talvez porque a "LOAS preconiza que a gestão da política e a organização das ações devem ser articuladas em um sistema descentralizado e participativo, organizado nos três níveis de gestão governamental" (Brasil, 2005, p.12). No entanto, em vários aspectos, aparece o sentido de "dever" para os atores locais - gestores municipais, coordenadores dos CRASs e implementadores - envolvidos com a política. Por exemplo, uma das normas do Programa destaca que o gestor municipal deve reconhecer que o PAIF é o serviço a partir do qual as demandas são identificadas e atendidas. Por exemplo, se uma organização não governamental for contratada pelo gestor local para desenvolver atividades de Assistência Social, esta organização deve reservar vagas para famílias do serviço PAIF (MDS, 2009, p. 23). Neste caso, a liberdade para o gestor local agir não é irrestrita, existe uma condição para a ação do gestor local.

Já com relação aos CRASs e aos profissionais responsáveis pela implementação da política, existem algumas exigências. Uma, por exemplo, destaca que "as instalações físicas e a ação profissional devem conter condições de recepção, escuta profissional qualificada, informação, referência, concessão de benefícios, aquisições materiais, sociais e socioeducativas" (Brasil, 2005, p.20). E acrescenta que uma das estratégias da Assistência Social, que é a vigilância socioassistencial "deve buscar conhecer o cotidiano da vida das famílias" (Brasil, 2005, p.22). Portanto, o sentido de "dever" expresso pelas diretrizes da política se concentra no *que* os atores devem fazer, cabendo ao CRAS e aos implementadores, decidirem *como* fazer a entrega dos serviços

aos cidadãos.

Em uma das diretrizes dirigidas aos profissionais responsáveis pela entrega dos serviços PAIF, encontram-se indicações de algumas estratégias do trabalho social com família, que apontam para "obrigações" na entrega dos serviços. Essas indicações são apontadas como dever, como pode-se perceber no destaque a seguir:

É dever do profissional manter a objetividade na condução da oficina, mas é preciso ter sensibilidade para não intimidar os participantes, evitando afirmar, quando aparecem demandas não ligadas diretamente à temática abordada na oficina, que esse assunto não será abordado. Por fim, destaca-se que as oficinas com famílias devem compor o quadro de ações do PAIF de forma regular, assumindo a cada semana, quinzena e mês um tema a ser trabalhado, conforme demanda do território e planejamento do Serviço. (MDS, 2012b, p. 28).

Percebe-se neste destaque que os formuladores apontam meios e estratégias de como a política deve ser entregue a seus beneficiários, demonstrando a intenção de moldar o comportamento dos trabalhadores na implementação da política. Em uma das normas do serviço PAIF, existe uma mensagem clara da intenção do formulador de direcionar as ações do implementador, apesar da ressalva de que a intenção não é engessar ou burocratizar a ação do implementador:

Ressalta-se que a presente publicação não pretende *engessar, dar receitas ou burocratizar* [destaque nosso] a ação dos técnicos, mas oferecer orientações gerais e pressupostos que não devem ser esquecidos pelos profissionais e coordenadores dos CRASs. Nessa direção, não são descritos caminhos a serem sistematicamente seguidos. O foco é consensuar parâmetros, a partir da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social e outros documentos normativos da Política de Assistência Social, para sedimentar as ações do PAIF, conceituando e evidenciando a importância de alguns procedimentos para o alcance dos seus objetivos. (MDS, 2012, p. 8).

Encontram-se, também, nos documentos do programa indicações de que os implementadores devem garantir os direitos do cidadão aos programas sociais. Por exemplo, as normas operacionais básicas de 2005, destacam que assistência social é um direito do cidadão, independentemente de contribuição prévia, e um dever do Estado (MDS, 2005), narrativa que predomina em toda a estrutura normativa da política. As

normas da política indicam que os "profissionais deverão ser facilitadores do trabalho, assumindo uma postura responsável, comprometida com os direitos da população e com o desenvolvimento do território" (MDS, 2012b, p. 49). Essa narrativa da garantia de direitos influencia a forma como os implementadores entregam os serviços aos beneficiários da política. Os dados empíricos que comprovam esta afirmação são discutidos na próxima seção.

Existem, ainda, exigências quanto ao fornecimento de informações sobre a implementação das políticas pelos CRASs. A resolução número 4 da Comissão Intergestores Tripartite define o conjunto de informações que os CRASs devem registrar, que são:

...Volume e o perfil de famílias em acompanhamento pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF; o volume de pessoas nos serviços de convivência executados no CRAS e o volume de atendimentos individualizados realizados no CRAS (MDS, 2011, artigo segundo).

De forma mais detalhada essa norma indica que os CRASs devem registrar a quantidade de pessoas, ou famílias, que "participaram de atendimentos coletivos no CRAS em grupos do PAIF ou nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos executados no próprio CRAS". Essas informações são:

I - quantidade de famílias participando regularmente de grupos no âmbito do PAIF; II - quantidade de crianças em Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças de 0 a 6 anos; III - quantidade de crianças em Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças de 6 a 15 anos; IV - quantidade de jovens em Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para jovens de 15 a 17 anos; V - quantidade de idosos em Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para idosos; VI - quantidade de pessoas que participaram de palestras, oficinas e outras atividades coletivas de caráter não continuado; VII - quantidade de pessoas com deficiência, participando dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos ou dos grupos do PAIF (MDS, 2011, artigo segundo).

Ao especificar quais são as informações que devem ser registradas e enviadas ao governo federal, as normas das políticas implementadas pelos CRASs, incluindo o PAIF, influenciam diretamente na operacionalização da política. O volume de formulários que esses profissionais precisam preencher para registrar as informações solicitadas impacta diretamente em sua carga de trabalho, diminuindo o tempo desses

profissionais dedicado às suas atividades fins, como as atividades de aconselhamento e apoio às famílias, o que também já foi observado nas pesquisas de Brodtkin e Majmundar (2010) e Cherlin, Bogen, Quane e Burton (2002).

Existe ainda outro conjunto de documentos utilizados na operacionalização da política. O documento mais importante com o qual o implementador precisa trabalhar é o CadÚnico, no qual todo potencial beneficiário deve ser registrado. No CadÚnico existem oito blocos de informações que devem ser preenchidos pelo implementador, que são: Identificação e Controle; Características do Domicílio da Família; Caracterização da Família; Identificação da Pessoa Entrevistada; Tipos de Documentos; Pessoas com Deficiência na Família; Escolaridade; Trabalho e Remuneração. O detalhamento é tão grande que, apenas no bloco de identificação e controle existem 10 tipos de campos no documento que devem ser preenchido. Se por um lado esse documento demanda muito tempo do implementador para preenchê-lo, por outro, é a base para operacionalização de todas as políticas sociais no Brasil (MDS, 2005). Existe também um prontuário de atendimento recomendado pelas normas técnicas do PAIF, que deve ser utilizado pelo implementador, no qual devem ser registradas as seguintes informações:

Composição familiar; aspectos socioeconômicos da família; informações sobre o território de vivência da família (as vulnerabilidades do território que a família identifica, acesso a saneamento básico, rede de serviços, redes de apoio etc.), histórico pessoal/familiar; eventos de violência ou negligência doméstica; casos de violação de direitos, como trabalho infantil, condição de pertencimento a programas ou benefícios de transferência de renda; encaminhamentos realizados para a rede socioassistencial e para a rede intersetorial; retorno/acompanhamento dos encaminhamentos realizados; inserção em serviços socioassistenciais; visitas domiciliares, entrevistas realizadas e demais procedimentos metodológicos utilizados (MDS, 2012, p. 90).

Estes exemplos do CadÚnico e do prontuário evidenciam a tentativa dos gestores da política a nível federal de influenciar o comportamento e as ações dos implementadores locais por meio de controles efetivos de suas ações. O Ministério do Desenvolvimento Social fornece, inclusive, o formato desse documento para ser operacionalizado no dia a dia de trabalho do implementador. As normas também apontam a necessidade dos implementadores locais, no caso os CRASs, de elaborar um diagnóstico da situação socioterritorial das famílias beneficiárias dos serviços sociais a

cada quadriênio. Esse diagnóstico é feito para o conhecimento da realidade dos territórios, microterritórios ou outros recortes socioterritoriais para "identificar as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e culturais que os caracterizam, reconhecendo as suas demandas e potencialidades" (MDS, 2012a, p. 25). Portanto, são muitas as formas estabelecidas no marco normativo para moldar o trabalho do implementador por meio de ações previstas e estruturadas.

Além das normas e instruções oriundas do governo federal, existem também exigências de informações por parte dos municípios. Em cada município visitado existe algumas exigências além daquelas do governo federal já apontadas. Um exemplo seria o "Cadastro Socioeconômico" da Secretaria Municipal de Assistência Social da Prefeitura de Florianópolis, que possui 10 blocos de informações que devem ser preenchidos. A Secretaria de Desenvolvimento Social de João Pessoa também adota uma "Ficha Cadastral das Famílias Referenciadas nos CRASs" e uma "Ficha de Entrevista Sócioeconômica", nas quais o implementador deve registrar várias informações sobre as famílias atendidas. Existe ainda em João Pessoa um "Livro de Registro de Visita Domiciliar", um "Livro de Registro de Atendimento Diário" e uma "Ficha de Encaminhamentos" para outras instituições. As mesmas exigências existem na Secretaria Municipal de Assistência Social de Goiânia, que desenvolveu um "Ficha Social" na qual existem 9 campos que devem ser preenchidos pelo operador da política. Ainda nos CRASs de Goiânia existe um formulário qualificado como "Relatório Mensal de Atendimento do CRAS", com três blocos de informações quantitativas que o implementador deve informar sobre seus atendimentos. Os CRASs de Goiânia também devem elaborar mensalmente um "Relatório Quali-quantitativo do PAIF".

A Secretaria Adjunta de Assistência Social de Belo Horizonte e a Secretaria de Assistência Social de Macapá também possuem muitos documentos para serem utilizados no cadastramento dos domicílios e das famílias. A secretaria possui um "sistema de informação e gestão de políticas sociais", pelo qual a secretaria reúne muitas informações sobre os usuários das políticas sociais no município. E esse sistema é alimentado pelos profissionais da linha de frente das políticas. Da cidade de Macapá não foi possível levantar documentos o sistemas de informações locais, talvez porque somente o CadÚnico é utilizado no município.

Outro tipo de norma que impacta a ação dos implementadores, previsto no sistema da assistência social, ocorre por meio da gestão da informação, do

monitoramento e da avaliação, por meio do qual se faz uma avaliação sistematizada dos resultados (MDS, 2005). As normas do programa apontam para a necessidade de monitoramento e avaliação das ações e resultados alcançados pelos atores responsáveis pela implementação das políticas sociais, dentre elas o PAIF. Para isso, exige a elaboração de um relatório de gestão que deve ser produzido em nível municipal, o que envolve informações fornecidas pelos CRASs e seus implementadores. A base desse relatório são os atendimentos realizados pelos implementadores, com todas as informações destacadas anteriormente, e serve para sintetizar e divulgar informações sobre os resultados obtidos na execução dos serviços (MDS, 2005). Existem também os relatórios técnicos que os profissionais devem fazer. Observa-se que "Dentre as atividades realizadas pelas equipes dos CRASs estão a elaboração de relatórios técnicos de rotina em conformidade com o serviço ofertado e o perfil e *expertise* dos profissionais que compõem a equipe" (MDS, 2012b, p. 49).

Existem, portanto, normas que exigem e orientam a implementação do PAIF, desde a etapa do planejamento da política, em nível local, passando pelo registro das informações familiares no Prontuário da Família e no Módulo de Acompanhamento Familiar no Sistema de Convênios - SICON até a indicação de outros instrumentos que devem ser utilizados na entrega do serviço, como o CadÚnico e o Relatório de Atividades (MDS, 2012; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2012b). Assim, esses instrumentos, além de serem utilizados no dia a dia do implementador, também fornecem informações para o processo de monitoramento e avaliação da política, e moldam o comportamento dos trabalhadores no processo de implementação, caso o implementador siga o *script* normativo da política.

Existem tentativas no marco normativo de orientar o implementador local até mesmo em relação ao exercício de sua profissão. Por exemplo, estabelece-se expressamente, nas normas dos serviços sociais, incluindo o PAIF, como o implementador deve agir com base em sua profissão:

A assistência social deve ofertar seus serviços com o conhecimento e compromisso ético e político de profissionais que operam técnicas e procedimentos impulsionadores das potencialidades e da emancipação de seus usuários (MDS, 2009a, p. 17).

Reafirmar que o desenvolvimento do trabalho social com famílias, no âmbito da assistência social, demanda saberes técnicos especializados: o trabalho exigido na operacionalização do Trabalho Social com Famílias, não mais compreendido como

clientelismo, assistencialismo, caridade, mas como política pública e dever do Estado, é um trabalho especializado, realizado por técnicos de nível superior, com formação profissional, fundamentado em conhecimentos teórico-metodológicos, técnico-operativos e em pressupostos éticos, projetos ético-políticos, dentre outros (Brasil, 2012, p.11).

Observa-se que esse tipo de exigência nas normas dos programas serve para sinalizar o tipo de comportamento desejado dos implementadores, mas o comportamento, em si, está fora do alcance de regras. Pode-se indicar qual deve ser o comportamento, mas não consegue controlar como os implementadores vão agir na relação com os usuários dos programas de assistência social. Como observou Lotta (2010), as práticas podem ser padronizadas e normatizadas, mas não a interação entre o implementador e o usuário da política.

Para a análise da implementação de uma política nacional descentralizada como o PAIF em nível local, é necessário que se analise também qual o papel dos governos municipais no plano das políticas sociais. Essa análise é importante, por exemplo, porque são os governos municipais que contratam os implementadores, sejam como colaboradores efetivos ou como contratados temporários e, algumas vezes, até como terceirizados, já que existe previsão legal também para esse tipo de contratação. De acordo com as Orientações Técnicas do PAIF, cabe aos municípios:

Elaboração do Plano Municipal de Assistência Social; Planejamento, execução físico-financeiro, monitoramento e avaliação dos serviços socioassistenciais do SUAS; Alimentação dos Sistemas de Informação e Monitoramento do SUAS; Constituição das equipes de referência e demais profissionais da política de assistência social e qualificação profissional dos trabalhadores do sistema SUAS; Supervisão, apoio técnico da oferta do PAIF e demais serviços socioassistenciais ofertados, tanto nas unidades públicas, quanto nas entidades privadas sem fins lucrativos, prestadora de serviços; Gestão da rede socioassistencial do município; Gestão do processo de conveniamento das entidades privadas sem fins lucrativos de assistência social – quando for o caso (Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009a, p. 11)

O gestor municipal ou do DF deve viabilizar a gestão territorial das políticas socioassistenciais básicas do território pelo CRAS, garantindo abertura dos fluxos de encaminhamentos, organizando e facilitando o acesso às informações referentes aos serviços que compõem a rede de proteção social nos territórios, que não devem

depender mais da troca de informações entre profissionais de modo improvisado. Esse é um exemplo de como o CRAS, ao exercer essa função de gestão das políticas sociais do SUAS, em seu território, auxilia na efetivação dos direitos das famílias e contribui na consolidação da política pública de assistência social (Secretaria Nacional de Assistência Social, 2012b, pp. 46–47).

Pela análise documental também é possível observar outros aspectos importantes, tais como a participação social, que funcionam como um dos mecanismos de controle, a organização e a gestão da política. Por exemplo, a LOAS estabelece como uma de suas diretrizes a "participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis"(MDS, 1993, p. 9). Essa lei também aponta para a organização e a gestão no seu artigo 6º.

As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área (MDS, 1993, p. 9).

A nova forma de conceber e gerir esta política, inserida na Constituição Federal de 1988 e regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), exige mudanças no processo de trabalho dos implementadores, para que a prática profissional esteja em consonância com os avanços da legislação que estrutura a assistência social assim como as demais políticas sociais. A nova concepção da assistência social como direito reorienta os trabalhadores da política para que estes superem a atuação na vertente de meros operadores de programas, tornando-se viabilizadores de direitos. Isso muda substancialmente seu processo de trabalho (Conselho Nacional de Assistência Social, 2005a, p. 54). Exige também dos trabalhadores o conhecimento profundo da legislação implantada a partir da constituição de 1988. É impossível trabalhar na lógica dos direitos sem conhecer as normas e instruções que estruturam a política social.

De forma geral as regras prescrevem o que é a ação apropriada dos implementadores no nível de rua. Essas normas, com maior ou menor precisão, indicam onde os implementadores devem procurar precedentes, e como têm sido interpretadas as regras de uma determinada política. Mesmo assim, as regras não podem ser tomadas como fatos consumados. Ao contrário, é necessário compreender os processos pelos

quais as regras se transformam em comportamento real, bem como os fatores que podem fortalecer ou enfraquecer a relação entre regras e ações (March & Olsen, 2006).

Obviamente, mesmo aceitando que eles sejam os intérpretes finais dessas normas nas interações com os usuários da política, não se podem ignorar as influências que o quadro normativo de uma política tem sobre o comportamento dos burocratas de nível de rua. Assim, a seguir demonstra-se e aprofunda-se com dados de campo como se comportam os implementadores do PAIF no dia a dia de seu trabalho na entrega dos serviços públicos diante das exigências das normas.

Os dados da pesquisa de campo fornecem evidências de que o quadro normativo das políticas sociais, em geral, e do PAIF, em particular, influenciam o comportamento de ação dos implementadores, como podem ser observados na seguinte fala:

...Então, tá, quem vai dizer se a senhora vai receber ou não vai ser o sistema do Programa, não vai ser eu, não vai ser o prefeito, não vai ser o governador...Porque, na verdade quando a gente descumpre qualquer coisa, a gente é penalizado, né? A gente é penalizada, não tem jeito....Às vezes a pessoa chega e pensa que já vai ganhar quando a gente faz o cadastro, não é assim, tem todo um trâmite, não depende só da gente, né? Tem todo um perfil que o Programa exige, o programa exige um perfil (Entrevista 3, Amapá).

Observou-se que esta visão da necessidade de rígida adesão às regras preestabelecidas de perfil dos beneficiários ocorrem principalmente onde os programas ainda não estão consolidados ou não estão completamente implementados, como é o caso de Macapá, onde trabalha a entrevistada citada no trecho reproduzido acima. Em lugares onde os programas sociais já têm uma longa história, como é o caso de Belo Horizonte, por exemplo, parece que o *framework* normativo das políticas públicas tem se tornado mais complexo devido à existência de regras criadas pelos governos locais, e que também devem ser seguidas, além daquelas criadas pelo governo federal.

Vai depender de cada caso. Por exemplo, se eu identifico em um atendimento uma situação de violação de direitos, existe um roteiro instituído pela assistência social que eu vou seguir... O que orienta a nossa execução é basicamente a Política Nacional de Assistência Social, a PNAS; o Protocolo de Gestão Integrada que faz essa interlocução de PAIF, principalmente com os benefícios da assistência social; as legislações internas da prefeitura de Belo Horizonte relacionadas às concessões de benefícios, aos benefícios existentes, quais são os critérios e os cadernos de orientação do PAIF (Entrevista 2 – Belo Horizonte)

É possível inferir que o implementador de Belo Horizonte se pauta nas normas como elemento orientador de suas ações enquanto que em Macapá o implementador usa a norma de forma restritiva. O elemento normativo comum encontrado nas entrevistas que orienta o trabalho dos implementadores é o guia chamado de Orientações Técnicas do PAIF, que é um manual desenvolvido pelo MDS. De acordo com os entrevistados, esse guia de orientações é um dos principais instrumentos de suporte técnico ao seu trabalho. O suporte desse manual serve também ao trabalho dos implementadores, onde são oferecidos outros serviços sociais de mesma natureza, como é o caso de Belo Horizonte:

A gente segue muito o caderno de metodologia do PAIF, e ali está o que é um atendimento, que a gente chama de ação particularizada, no CRAS, a domicílio, o que é uma acolhida...É a tipificação, a gente segue ali... São a metodologia do PAIF. Todas as atividades, mesmo quando voltadas para o “Maior Cuidado”, para a “Família Cidadã”, para o “Bolsa Família” são sempre direcionadas com a metodologia PAIF, a não ser que a gerência peça alguma situação mais esporádica (entrevista 5, Belo Horizonte).

“Maior Cuidado” e “Família Cidadã” são programas municipais que se sobrepõem aos programas sociais federais, o que torna mais complexa a tomada de decisão e execução dos programas pelos implementadores. Em algumas situações essas sobreposições tornam confusa, contraditória e conflituosa a determinação das prioridades de ação por parte do implementador e podem resultar em deixar o PAIF em segundo plano:

Para mim, muda somente a nomenclatura, as famílias do “Maior Cuidado” para mim são famílias que são do PAIF, eu não consigo separar uma da outra, mas um grande debate que eu vejo aqui no município e com as colegas é que a gente não executa o PAIF, porque são tantos programas... Eu sou referência do “Maior Cuidado”, mas tem o “Projeto Família Cidadã”, tem um Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo, que nesse CRAS e em mais um CRAS aqui do município, são executados pelos técnicos do CRAS. Eu também sou referência, atualmente, dividindo tanto no ano passado como neste ano, o grupo de idosos, que são 60 idosos. Então a gente fala muito que vamos executando os programas, os serviços, e o PAIF fica meio que de lado, mas que pensando racionalmente, esse é o trabalho do PAIF. Mas talvez as famílias que deveriam estar em outros acompanhamentos, não estejam porque a gente acaba focando em programas, é meio contraditório (Entrevista 5, Belo Horizonte).

Além das Orientações Técnicas do PAIF, os entrevistados mencionaram também o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e normas do MDS relacionadas a aspectos técnicos dos CRASs, e até mesmo a Constituição Federal. Os entrevistados também citam leis, regras e regulamentos criados pelos governos locais. Essa variedade de normas influencia claramente o trabalho dos implementadores, como fica evidenciado nas seguintes falas sobre o assunto:

Então, a grande é a Política Nacional, né?. O que orienta o trabalho também é a NOB, né? A norma de operações básicas e RH, enfim. O ano passado, não, em 2011, foi regulamentado o SUAS, nosso sistema único, que é muito parecido com o da saúde, né?. Então a gente se baseia por essas legislações. O nosso código de ética, que a gente não pode esquecer, a Lei Orgânica da Assistência. Os programas de transferência de renda, que também estão dentro dessa política, a própria Constituição. É... As questões normativas que o MDS manda. As normas que a gente também tem com relação ao serviço de convivência, né? Que existem as oficinas, quais são os objetivos, porque a gente não pode fazer um serviço do jeito que a gente acha que deve ser. A gente precisa seguir um roteiro, com algumas adaptações. Então a gente tem esse aparato, né? De legislações que nos... Que nos dão assim, esse embasamento, e a gente tá sempre pesquisando algumas... E sempre tem coisa nova, sempre tem normativa, sempre tem algum decreto novo...A prefeitura sempre manda algumas situações que a gente pode se embasar também. Então a gente tá bem assessorado nesse sentido (Entrevista 5 - Florianópolis).

Esses regulamentos e leis são fundamentais para o desenvolvimento do nosso trabalho, porque são eles que norteiam as nossas ações. Hoje nós dizemos que a política de assistência social não é mais a política que era feita há 20 anos, que era uma política de favor, de caridade; hoje ela é desenvolvida em cima de leis que dizem que ela é garantidora de direitos. Então nós temos primeiro a Constituição Federal, depois a LOAS, temos várias resoluções dos Conselhos, do Conselho Federal de Assistência Social e às vezes da própria prefeitura, porque as prefeituras tem essa liberdade de fazer algumas resoluções normativas dentro de sua área de atuação, tem o Conselho Municipal de Assistência Social que nos diz sobre que parâmetros têm que caminhar dentro dessa proposta de garantia de direitos (Entrevista 1 - Goiânia).

Além das leis, normas, regras e orientações técnicas apresentadas anteriormente, os respondentes também citam outras legislações que têm algum tipo de influência

sobre seu trabalho como é o caso do Estatuto da Criança e do Adolescente, o Estatuto da Juventude, o Estatuto do Idoso, assim as regras de outros programas sociais, como o Programa Bolsa Família e o Programa de Benefícios Continuados. A maioria dos entrevistados apontaram esses Programas como instrumentos com os quais eles trabalham. Estes resultados encontram suporte nas pesquisas de Maynard-Moody e Musheno (2003), para os quais o ambiente onde esses profissionais trabalham é saturado com leis, normas e regras. Estes autores, no entanto, afirmam que apesar dessa configuração do ambiente de trabalho (saturado de normas) desses profissionais, estes muitas vezes agem sem considerar o regramento normativo dos programas. No caso brasileiro, é possível também se observar essa contradição, ora o implementador seguindo normas ora agindo sem considerá-las.

Já que o trabalho dos implementadores não é exclusivamente para um só programa porque os trabalhadores dos CRASs implementam muitas políticas, é natural que além das normas que orientam a implementação do PAIF, esses profissionais também lidem com normas de outros programas, o que é comum na implementação de programas sociais. Os dados das entrevistas revelam que os respondentes compreendem que essas normas influenciam fortemente o seu trabalho, sobretudo em programas de distribuição de renda para os quais existem critérios mais rígidos de elegibilidade. De acordo com os entrevistados, eles precisam praticar certas ações ou atender a certos requisitos, não porque eles querem, mas porque as diretrizes das políticas assim o exigem.

Ao contrário da narrativa dominante na literatura sobre a burocracia de nível de rua, na qual predomina o pressuposto da ação discricionária entre esses profissionais da linha de frente das políticas (Lipsky, 2010; Maynard-Moody & Musheno, 2000, 2003), que embasa o argumento que esta suposta discricionariedade exige o controle de perto de seu trabalho, os dados desta pesquisa indicam que o *framework* normativo do PAIF e de outros programas sociais operados pelos implementadores nos CRASs têm influência importante sobre várias ações dos implementadores.

Como observado ao longo do desenvolvimento deste trabalho, os entrevistados se referem diretamente ao conjunto de normas de orientações que precisam ser seguidos e documentos que precisam ser preenchidos para que se forneçam os serviços sociais aos beneficiários dos programas, pelos quais os implementadores são responsáveis pela implementação. Não é que não existem decisões e ações discricionárias. Estas foram

observadas e serão apresentadas e discutidas na próxima seção. No entanto, o que se observou é que o próprio marco normativo pode gerar contradições, confusões e tensões no cotidiano dos profissionais que implementam o PAIF junto com outros programas e políticas sociais.

Os resultados da pesquisa indicam que esses profissionais não estão satisfeitos com essa situação e com as escolhas necessárias, sobretudo no que se diz respeito às exigências com respeito à “papelada” demandada. Vários profissionais reclamam que suas atividades são principalmente atender a requisitos formais, como o preencher formulários, elaborar relatórios, ou inserir informações nos sistemas de informação dos governos, atividades que eles acreditam que poderiam ser mais apropriadamente desenvolvidas por outros profissionais qualificados da área administrativa. As seguintes afirmações de entrevistados sustentam claramente esse argumento:

Aí, fazemos esse atendimento, depois que acaba a gente precisa lançar esse atendimento; então isso faz bastante parte da nossa rotina, porque temos que lançar no Cadastro Físico da família, lançar no sistema de assistência social da prefeitura, lançar em uma tabela que controla quem passou pelo CRAS naquele dia e lançar todos os benefícios que foram concedidos, todos os encaminhamentos, então isso exige o relato de tudo que foi feito no atendimento, em vários locais...Assim, 80% do nosso tempo qualquer outra pessoa executaria, preencher papel, carimbar, lançar números e para isso não precisa ter formação, então assim, eu me sinto uma profissional mal aproveitada, resumindo (Entrevistado 1, Belo Horizonte).

Às vezes eu gasto mais tempo lançando no sistema, registrando em uma pasta, do que atendendo a família, é uma reclamação que a gente tem aqui...Se eu pego uma família que precisa regular documentação de seis pessoas, eu vou ter que preencher seis papéis para certidão de nascimento, seis papéis para fotografia, seis papéis para a identidade e se for CPF também, então minha hora técnica está sendo ali investida em uma ação que o administrativo poderia fazer perfeitamente e aí eu não tenho tempo de fazer um atendimento mais demorado com uma família que de fato demanda um acompanhamento (Entrevistado 2, Belo Horizonte).

Afeta mesmo, esse formulário que a gente preenche, além de todo nosso relatório que a gente faz mensalmente, além de todo os grupos e todo mundo que precisa estar inserido no SISC, que é um sistema direto do ministério, as vezes isso deixa a gente um pouco amarrado, ele trava um pouco o trabalho, porque a gente precisa dar um resultado

qualitativo mas ao mesmo tempo o quantitativo é o que vai trazer o recurso para o município, vai fazer com que o seu grupo funcione melhor, e a gente precisa estar sempre alimentando esse sistema, sempre olhando para ele, o ministério está sempre chamando para esse lado, e essa questão de preenchimento trava, dos instrumentais mesmo, do sistema, sei que de fato é necessário, para que a gente tenha o respaldo numérico e financeiro, mas as vezes emperra um pouco o trabalho (Entrevista 5, João Pessoa).

Alguns implementadores alegam que eles gastam mais tempo lançando informações em sistemas do que provendo assistência às famílias. Um exemplo para ilustrar essa situação ocorre segundo um dos entrevistados, quando se depara com uma grande família que demanda documentos pessoais. Esse serviço consiste, essencialmente, em preencher formulários. Neste e em casos semelhantes, os profissionais dos serviços sociais precisam seguir um roteiro básico, que envolve o preenchimento de um formulário que demanda uma grande quantidade de informações e, portanto, tempo dos profissionais.

Para Lipsky (2010, pp. 30–31), o profissional que trabalha com a oferta de serviços sociais e gasta 60% de seu tempo preenchendo de formulários terá menos tempo para as interações com seus clientes, ou seja, os serviços de suporte que poderiam ser feitos por outros profissionais afetam o tempo que os implementadores disponibilizam para seus clientes. Mesmo sendo óbvio que isso ocorra, é importante destacar a proximidade de um dado teórico com um dado empírico em contextos bem distintos, como é caso dos Estados Unidos e do Brasil.

Essas exigências administrativas, desde o primeiro contato da família com os serviços sociais podem ser desafiadoras para os potenciais beneficiários e, segundo os entrevistados, nesse primeiro encontro, é desnecessária essa ação para satisfazer as necessidades das famílias. As informações exigidas podem servir o "sistema", mas não necessariamente são úteis aos cidadãos ou aos profissionais para a resolução do problema que levou a pessoa ou a família para o CRAS em primeiro lugar. No conjunto dos dados de campo, foi em Belo Horizonte que se percebeu a maior insatisfação dos profissionais com as exigências normativas, talvez porque existem também programas municipais e, portanto, mais exigências relacionadas a normas tanto nacionais quanto municipais. É possível que em locais onde os programas são mais antigos e mais consolidados o volume de normas seja maior em função da maior “burocratização” das

organizações implementadoras. Embora não tenham sido encontrados na literatura relatos similares, as evidências neste sentido no estudo realizado são fortes e merecem maior investigação.

As dificuldades postas pelas exigências normativas parecem uma característica dos serviços sociais que influencia a implementação da política a nível de rua. Na medida em que os beneficiários das políticas sociais são pessoas que detêm pouco conhecimento sobre os aspectos técnicos dos programas, estes demandam maior atenção dos implementadores, muitas vezes em atividades administrativas (Brodtkin & Majmundar, 2010), e não em atividades fins onde se espera que implementadores da linha de frente ajam. Tudo indica que o potencial de conflito entre as distintas necessidades e demandas de tempo do burocrata de nível de rua não é ignorado nas normas estabelecidas. Pela análise dos documentos das políticas sociais, incluindo o PAIF, percebeu-se que existe uma preocupação em orientar o trabalhador a aplicar as diretrizes dos programas. As normas não visam somente atender a aspectos “burocráticos” ou de controle das ações (Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009a, 2012a), no entanto, não há solução aparente para o conflito entre a necessidade de cumprir as exigências de documentar as ações realizadas - que como é discutido na seção que trata de gestão da política, servem as necessidades de controle - e a realização das atividades que os profissionais consideram mais importante em trabalhar com aquelas pessoas que procuram a sua ajuda.

As exigências “burocráticas” relatadas pelos participantes da pesquisa são consideráveis. Os entrevistados relatam que eles devem preencher um formulário de inscrição extensa que registra uma variedade de informações sobre a família. Muitos dos entrevistados referem-se à utilização de um *script* preestabelecido para ser utilizado no processo de inscrição de uma família em um programa, por exemplo. O Cadastro Único, que é utilizado para todos os beneficiários de programas sociais do governo federal no Brasil também é frequentemente mencionado. Esse cadastro é visto, por um lado, como tendo eliminado a duplicação de informações entre vários registros, assim como para proteger a execução da política contra possíveis fraudes, mas por outro lado, é demorado de preencher.

Além das demandas para inscrição nos programas sociais, incluindo o PAIF, que precisam ser preenchidas pelos profissionais implementadores, outras informações precisam ser fornecidas para o monitoramento pelos CRASs, pelos governos locais e

pelo governo federal. Já que os serviços precisam ser relatados e quantificados para esse monitoramento, estas atividades compõem a rotina diária dos profissionais de nível de rua. Há relatos de que para as pessoas necessitadas acessarem determinadas políticas sociais em outras áreas e órgãos, como aqueles benefícios fornecidos pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), os profissionais precisam preencher esses documentos, sobretudo quando os beneficiários desses programas são analfabetos.

Não, eu faço o agendamento porque a avaliação quem faz é o INSS. Eu faço o agendamento no 135 e preencho os formulários, porque as vezes a pessoa possui dificuldades de entender as informações. Na verdade, esse não é um trabalho que nós teríamos que necessariamente fazer, mas como o usuário tem dificuldades, ele acaba vindo até aqui para que a gente faça esse trabalho (Entrevista 1, Florianópolis).

Por exemplo, se o objetivo daquela família é acessar um benefício da assistência social, como o BPC, o objetivo dela é esse, então eu posso sim colocar que a família procurou o CRAS para que a gente possa trabalhar o acesso a esse benefício, mas a cada atendimento que eu vou fazer com a família até ela acessar o benefício, que é a regulamentação de documentos, o preenchimento dos documentos e formulários para o INSS, as marcações de perícia, a necessidade de usar os médicos...E tudo isso vão ser coisas que vão aparecer no dia a dia, na relação que eu vou ter com aquela família e a prefeitura exige, o PAIF exige que eu coloque isso no papel e essa sistematização, principalmente com a rotina de trabalho que a gente tem, eu não tenho duas horas todos os dias, para construir um plano com a família (Entrevista 3, Belo Horizonte).

Então nesse caso do BPC, nós fazemos a ficha social, encaminhamos para o cadastrador, realizamos o preenchimento desse requerimento para o benefício, ligamos no 135 e já fazemos o agendamento. Então a pessoa, principalmente quando é idoso, já sai daqui com todas as informações que ele precisa nas mãos, documento preenchido e ele vai ao INSS somente no dia que será atendido. Então em termos de documentos são esses os nossos pontos de apoio que facilitam um pouco o nosso trabalho (Entrevista 1, Goiânia).

Pode-se observar que as normas das políticas e os dados de campo que o quadro normativo dos programas sociais no Brasil é bastante complexo. Considerando que os profissionais que implementam o PAIF também são responsáveis por implementarem outros programas sociais, existe uma rede intrincada de leis, regulamentos e

instrumentos administrativos que são aplicados para execução dessas políticas. Entre outras consequências, isto torna difícil para as pessoas sem escolaridade ou mesmo com baixo nível de escolaridade, como é o caso da maioria das pessoas beneficiárias das políticas sociais, adequadamente compreender e atender a todos os requisitos dessas políticas.

Essa situação também foi observada por Brodtkin e Majmundar (2010) em um contexto bem diferente, nos Estados Unidos. Os usuários dos serviços sociais necessitam de ajuda dos profissionais implementadores para compreender esses programas e atender aos seus requisitos. Cherlin et al. (2002) também observaram que o aumento da carga de trabalho com atividades administrativas toma precioso tempo da atenção que os profissionais deveriam dar aos verdadeiros objetivos dos programas, o que torna a implementação um processo difícil e pouco efetivo quanto aos seus objetivos.

No contexto brasileiro este tipo de situação parece deixar os implementadores em conflito ou insatisfeitos com relação às exigências da estrutura normativa dos programas sociais de forma geral e do PAIF em particular, como é possível observar-se nas seguintes falas:

Vamos supor que no caderno do PAIF tem oficina com ênfase na reflexão e às vezes fazemos uma oficina que é muito mais rica do que esse objetivo específico de refletir sobre um direito específico e tal, e na hora de lançar isso só vai aparecer como um número na oficina de reflexão, então ao mesmo tempo em que te norteia te limita também, porque às vezes alguma coisa que a gente gostaria de fazer também, não dá para fazer porque não se encaixa em nenhuma dessas coisas (Entrevista 1, assistente social, Belo Horizonte).

Não estou dizendo que o formulário não deveria existir ou não é útil, a questão é você fazer de uma família, outra é fazer de 26. Há uma diferença muito grande, porque o formulário tem perguntas como se a pessoa já usou drogas, se já teve algum filho falecido, são perguntas que não tinham no anterior, se a pessoa tem alguma doença, que dali pode ver algum benefício, alguma coisa. Questões que a gente só iria ver lá na frente, nos acompanhamentos, quando ela iria comentar, mas que a gente já vê agora nessa abordagem, só que ele é imenso (Entrevista 5, psicóloga, Belo Horizonte).

Na verdade o conflito parece ser com o volume de exigências de informações padronizadas nos formulários utilizados na gestão dos programas e com o momento

mais adequado para procurar estas informações. E parece que este sentimento não está relacionado com inexperiência ou incompreensão por parte dos implementadores. Nos depoimentos específicos relatados, trata-se de profissionais lotadas em unidades de atendimento consolidadas com formações distintas, assistente social e psicólogo, ambos com bastante experiência em implementação de programas sociais (a primeira com 8 anos na área e a segunda com quase 2 anos). No entanto, apresentam opiniões convergentes na análise da estrutura normativa desses programas.

Ao se analisarem atentamente a estrutura formal dos programas delineada nos documentos junto com os dados das entrevistas, percebe-se que existem dois tipos de influências das normas sobre o trabalho dos profissionais do nível rua. Um é o emaranhado de normas e instruções que precisam ser interpretado à luz dos direitos sociais garantidos na constituição e nas demais leis e normas desses programas na entrega dos serviços contemplados pela política. O outro consiste das exigências administrativas que também requerem atenção e tempo dos implementadores. Os dados evidenciam que o *framework* normativo é caracterizado por duas dimensões: uma legal-institucional constituída por elementos como as regras de elegibilidade da política e seus objetivos, leis, direitos, programas, tipificação dos serviços, metodologias orientadoras do processo de implementação e o cadastro único (CadÚnico); e outra organizacional, constituída por elementos como planos de trabalho, agendas de atendimentos, lançamentos, roteiros, fichas, números, planilhas, relatórios, formulários e sistemas. Tanto uma quanto a outra dimensão, assim como a tensão entre elas, tem influência sobre o comportamento do implementador da linha de frente.

4.2. Discrecionalidade nas normas dos programas sociais e nas decisões e práticas dos implementadores do PAIF

Como foi visto, existe um quadro normativo composto por uma ampla gama de normas e regras a serem seguidas pelos trabalhadores no processo de implementação do PAIF. No entanto, no processo de formulação de políticas, incluindo a fase de regulamentação, a realidade social na qual as políticas são implementadas não pode ser totalmente prevista e enquadrada em regras (Lipsky, 2010; Maynard-Moody & Musheno, 2003). Foi constatado que o quadro normativo das políticas sociais, incluindo o PAIF, apesar de denso e detalhado apresenta lacunas e ambiguidades, situação também observada na literatura internacional sobre o marco normativo em outros contextos

(Brodkin, 1997; Matland, 1995). Interessante notar que na presente pesquisa constatou-se o reconhecimento no próprio marco normativo da impossibilidade de prever todas as situações enfrentadas pelos implementadores da linha de frente e enquadrá-las em regras. Existem orientações claras na política analisada das situações nas quais é esperado que o implementador interprete as regras para tomar decisões e executar ações.

Em um dos documentos da política, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) afirma que a equipe de trabalho de cada CRAS deverá definir as ações rotineiras para a organização desses Centros. O MDS acredita que essas ações são fundamentais para o cumprimento das funções dessas equipes, bem como para o seu aperfeiçoamento continuado (MDS, 2009b, 39). Essa regra é ampla e ambígua porque dá ao implementador o poder de decidir sobre como, quando e com quais recursos as ações serão executadas.

As normas estabelecem outras situações em que o implementador pode interpretar as normas, tomar decisões e praticar ações no processo de entrega dos serviços públicos: quando a rede de fornecimento de serviços, o ambiente no qual o serviço é fornecido e a demanda pelos serviços apresentam alta complexidade (Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009a, 2012c). Se a rede de serviços, o ambiente e a demanda são complexos, também são difíceis de serem previstos e gerenciados. Diante disso, as normas escritas não conseguem definir e estruturar todas as ações do processo de implementação, e é nesse espaço que o implementador pode - e deve, de acordo com as regras - exercer seu poder discricionário.

Como exposto anteriormente, cada um dos três tipos de "complexidade" encontrados nas normas dos programas sociais analisados nesta pesquisa têm implicações para as decisões e ações dos implementadores, cabendo discutir mais detalhadamente cada um. Primeiro, a rede de serviços é complexa porque existem muitas organizações que fornecem serviços públicos, tais como serviços de saúde, de educação, de assistência social etc. De acordo com o MDS essas organizações devem funcionar em rede para facilitar o fornecimento de serviços aos beneficiários da política, bem como atender a todas as demandas pelos serviços sociais. Observa-se, no entanto, que na prática a construção efetiva dessas redes de serviços é feita pelos implementadores, por meio dos relacionamentos informais estabelecidos com profissionais de outras organizações da rede. Em outras palavras, a norma estabelece que as relações de rede devem existir, no entanto, são os implementadores que criam e

mantêm os laços necessários para que a rede, de fato, funcione.

As normas apontam também que o trabalho em rede entre as organizações e profissionais é uma importante ferramenta de garantia de direitos, pois fortalece a rede de proteção social, com a integração de diversos saberes e práticas. Ao trabalhar em redes, esses profissionais serão capazes de desenvolver "respostas inovadoras à complexidade das situações de vulnerabilidade e risco social dos territórios", ou seja, das comunidades onde os CRASs estão localizados (MDS, 2009, p. 24). O que seriam "respostas inovadoras"? Reconhece-se, na norma, que em muitas situações, o formulador não consegue regulamentar o tipo de resposta que implementador pode oferecer ao beneficiário das políticas. Somente o implementador pode dar respostas adequadas às demandas e aos desafios da assistência social, visto que são esses profissionais que estão na linha de frente do processo de implementação, trabalhando em rede com outros profissionais do território social, com conhecimento dos recursos disponíveis naquele território.

O segundo tipo de complexidade é do ambiente onde os implementadores trabalham para ofertar os serviços das políticas. As normas destacam a característica socio-territorial, onde existem muitos problemas sociais, dentre eles pobreza, violência, falta de infraestrutura básica, serviços públicos com qualidade etc. Diante dessa realidade das comunidades onde estão localizados os CRAS, o implementador precisa planejar e desenvolver ações para minimizar os problemas sociais apresentados, com os quais precisa enfrentar e conviver diariamente.

O terceiro tipo de complexidade é o da demanda. Diante do ambiente socio-territorial complexo, a demanda por serviços também é complexa. E essa demanda é complexa porque as pessoas das comunidades onde estão localizados os CRASs necessitam de diversos serviços, tais como a obtenção de um simples documento pessoal, serviços de aconselhamento e programas de distribuição de renda, como o Programa Bolsa Família. As normas dos programas exigem que o implementador investigue as situações de risco e vulnerabilidade social dos territórios, interpretando e analisando a realidade das comunidades, de suas demandas por serviços sociais, "estabelecendo relações e avaliações de resultados e de impacto das ações planejadas" (MDS, 2012a, p. 25). Em um dos documentos da política observa-se que a equipe de profissionais dos CRASs devem processar as demandas oriundas das situações de vulnerabilidade e risco social, para garantir aos beneficiários das políticas o "acesso à

renda, serviços, programas e projetos, conforme a complexidade da demanda" (MDS, 2009, p. 10).

A demanda também é complexa porque o público das políticas têm suas próprias características, tais como identidades culturais, interesses, necessidades e potencialidades e composição distintas que podem apresentar demandas específicas: famílias com crianças demandam atenções diferenciadas daquelas destinadas às famílias com pessoas com deficiência etc (MDS, 2009, p. 12). Para tanto, o desafio é conhecer a realidade local, o que pode facilitar o desenvolvimento de ações, priorizando as situações de maior vulnerabilidade, dada a complexidade dos processos sociais de desproteção social e a extensão de necessidades e demandas a serem atendidas (MDS, 2009, p. 16).

Assim, diante dessa complexidade da demanda, quem identifica se o potencial beneficiário se qualifica a receber o serviço é o implementador, já que é este quem conhece a realidade socio-territorial e está na relação direta com o cidadão e, portanto, é quem analisa a situação social e econômica de cada família, e decide a quem conceder ou não um determinado benefício ou oferecer determinado serviço. Se o implementador tem o poder de analisar e interpretar a realidade socioeconômica das famílias, por exemplo, ele certamente também terá esse poder para definir quem pode ou não receber serviços do programa PAIF, bem como de outros programas sociais. Esta é uma forma poderosa de exercício da discricionariedade.

Vamos analisar, por exemplo, o serviço de Acolhida, que é um dos serviços do PAIF. Esse serviço se "constitui ação essencial do PAIF", pois é o momento em que ocorre o início do vínculo entre os profissionais e a família. "É o momento em que o profissional deve buscar compreender os múltiplos significados das demandas, vulnerabilidades e necessidades" (MDS, 2012b, p.17). De acordo com as normas, o PAIF é a porta de entrada para outros serviços sociais, colocando nas mãos dos profissionais implementadores o poder por decisões importantes a serem tomadas para atender às famílias que procuram pelo serviço São decisões sobre a entrada ou não do usuário no sistema. Dados das entrevistas mostram que os implementadores também assim compreendem o papel na execução do PAIF:

...Mostrar o que é o CRAS, o porquê ele existe, porque está aqui, qual é trabalho que o CRAS realiza, e mostrar que ele é a porta de entrada para todas as políticas de assistência, para as políticas públicas, e de que forma a comunidade pode e deve estar se inserindo (Entrevista 1 – Goiânia).

...Porque tudo passa por nós, aqui é o CRAS, é uma porta de entrada para a cidadania, é uma porta de entrada para o cidadão, é aqui que ele vai encontrar encaminhamento, até mesmo serviço, que ele é acessível, então o PAIF ele contribui, ele acolhe muito mesmo o cidadão, na forma dele te levar aos direitos, os direitos deles...Esse é o trabalho do PAIF, acolher, direcionar, encaminhar, acompanhar, orientar, esse é o trabalho do PAIF, acompanhar as famílias, acompanhar as crianças, acompanhar as famílias que são denunciadas, nós temos que ver o que aconteceu com aquela família, aquela criança que foi negligenciada, aquele idoso que foi negligenciado, esse é o trabalho do PAIF, esse é o trabalho do Analista do Serviço Social do PAIF (Entrevista 2 – Goiânia).

Fazemos, através do PAIF, visitas domiciliares que é uma prática muito importante de acolhimento, e também as ações coletivas na comunidade, essas ações são mais pontuais (oferecer um tipo de informação ou serviço que não necessitar ser continuada como os demais serviços – destaque nosso) (Entrevista 1 - Florianópolis).

O primeiro momento de encontro entre as famílias usuárias da política e o implementador é chamado de "recepção". De acordo com as normas, esse momento deve ser compreendido como um momento importante na execução do PAIF, pois corresponde ao primeiro contato dos usuários com o CRAS. É importante porque muitas vezes os usuários chegam ao CRAS, fragilizados, pois estão vivenciando situações de vulnerabilidade. Daí a importância do profissional que trabalha nesse atendimento demonstrar sensibilidade para compreender as diversas situações enfrentadas pelas famílias, “evitando posturas inquiridoras ou mesmo preconceituosas” (Secretaria Nacional de Assistência Social, 2012b, p. 21).

Para tanto, é importante que os profissionais estejam capacitados para responderem adequadamente a tais situações. Ainda conforme as normas, a "recepção" é ocasião fundamental para a adesão do usuário ao serviço e o momento para o estabelecimento de vínculos entre o profissional e o usuário do serviço, o que é crucial para o seu retorno ao CRAS (MDS, 2012b, p.21). Como é possível perceber por essa análise, o uso de expressões como "sensibilidade" e "vínculo" pressupõem decisões e ações discricionárias dos implementadores já previstas nas próprias normas do programa. Dados de campo apontam que essa intenção do programa, pelo menos em parte, é praticada pelos implementadores, conforme se observam nas seguintes falas:

Bom, aqui a gente tem várias vertentes né com...A gente tem trabalho de Busca Ativa a

partir dessa listagem que a gente recebe pra identificar quais são as famílias do conjunto prioritário e a gente tem as demandas espontâneas que são as pessoas que nos procuram eventualmente ou são encaminhadas por algum serviço, alguém identifica que há uma necessidade de encaminhar elas, então a partir dessa forma ou busca ou chegada se identifica e traça algumas estratégias, então a gente faz visitas domiciliares pra buscar essas pessoas pelo telefone não é sempre acessível né, muda a gente busca essas famílias pra referenciar, as vezes a família nos procura e depois a gente visita pra fazer vínculo com essa família pra identificar, pra ir em busca dela pra ela se sentir acolhida, procurada pelo serviço, e há até um estranhamento de certas dessas famílias desse atendimento (entrevista 3, Florianópolis).

Então a gente tem um grupo de mulheres bem antigo aqui no CRAS, deve ter uns 10 anos, por aí e temos uma “oficineira” que participa do grupo de mulheres e do grupo de idosos. E no grupo de mulheres é ela que faz a parte da oficina com o artesanato, então ela é contratada com os recursos do PAIF para realizar as oficinas e os trabalhos são muito bacanas, ela tem um vínculo muito bacana com a comunidade também (Entrevista 3, Belo Horizonte).

Em algumas situações, as normas do PAIF são claras ao afirmar que o profissional implementador deve "buscar sempre estabelecer vínculo com a família usuária do PAIF" (MDS, 2012b, p. 49), o que significa que o profissional pode interpretar o que deve ser feito, já que vínculo significa um tipo de relação ou interação entre profissional e as famílias. E, como é demonstrado na análise da interação do implementador com seu público, é nas interações que o profissional pode agir discricionariamente, já que norma nenhuma consegue prever e estruturar interações (Lipsky, 2010; Lotta, 2010). Este fato é reconhecido nas próprias normas que governam o PAIF. Por exemplo, em um dos documentos do Programa consta a seguinte afirmação:

O vínculo entre os profissionais e as famílias favorece o atendimento, porque democratiza e horizontaliza as práticas profissionais, construindo laços de compreensão, confiança, respeito e valorização dos saberes das famílias. Observa-se que o trabalho realizado com pessoas, e entre pessoas necessita ser entendido como uma relação dialética, onde as duas partes modificam e são ao mesmo tempo modificadas (MDS, 2012b, p. 49).

Como tem-se observado nesta análise, é reconhecida nas normas que a política

de assistência social se caracteriza pela complexidade e contraditoriedade, destacando que as relações intrafamiliares e as relações da família com outras esferas da sociedade, especialmente o Estado, colocam desafios tanto em relação à proposição e formulação das políticas quanto à sua execução (Brasil, 2005, p. 42). Assim, determina-se que o implementador da linha de frente interprete a legislação de forma mais ampla no sentido de beneficiar as famílias, como mostram várias afirmações nas normas operacionais da Política Nacional de Assistência Social. Consta nestas normas que:

A política de assistência social possui papel fundamental no processo de emancipação das famílias, enquanto sujeito coletivo. Postula-se, inclusive, uma interpretação mais ampla daquilo que está previsto na legislação, no sentido não só de prover a manutenção do indivíduo, mas também de sua família. Dentro do princípio da universalidade, portanto, objetiva-se a manutenção e a extensão de direitos, em sintonia com as demandas e necessidades particulares das famílias (Conselho Nacional de Assistência Social, 2005b).

O MDS acrescenta que os implementadores da linha de frente, ao entregarem serviços com qualidade, devem planejar e implementar ações não previstas nas regras das políticas, o que permite inferir que esses implementadores por meio de suas decisões e ações contribuem à forma tomada pelas políticas, não simplesmente implementando formulações já completas, mas também moldando o formato final das políticas. Os dados da pesquisa não permitem afirmar, como Hupe e Hill (2007) e Lipsky (2001), por exemplo, que os implementadores são, de fato, *os policymakers* das políticas públicas. No entanto, apontam para o fato que os implementadores da linha de frente *também* moldam a política realizada. Não são os únicos a contribuir para isso, mas também têm sua contribuição nesse processo. Ao afirmar que a legislação pode ser interpretada de forma mais ampla para beneficiar as famílias, assume-se nas próprias normas da política que as normas por si só não são capazes de responder completamente à realidade social.

Ainda no *framework* normativo da política que dá suporte ao PAIF, percebe-se que toda a cadeia da política depende da ação dos implementadores de nível de rua, seja para entregar os serviços seja para alimentar os demais atores com dados e informações para o gerenciamento da política. Ao mesmo tempo está claro que a grande quantidade de dados e informações que as regras da política exigem do implementador da linha de frente, restringem o seu poder discricionário.

Como observado, as normas do programa definem o que deve ser feito, para quem deve ser feito (perfil) e onde deve ser feito, mas deixam em aberto questões de como e com quais recursos. São estes os espaços onde normalmente o implementador pratica discricionariedade e contribui na forma tomada pela política realizada. Mesmo com respeito ao "como" são observadas algumas sugestões de metodologias técnicas nas orientações do PAIF, que podem ser qualificados mais como informativas/orientadoras e menos como restritivas do comportamento do implementador.

Uma evidência disso é que na estrutura normativa usa-se pouco o verbo “dever” para a ação do implementador. Uma exceção dessa regra de não ditar a ação a ser tomada ocorre na norma que destaca que a equipe dos CRASs *não pode* praticar psicoterapia. Observa-se, ainda, que esta proibição específica nem sempre é respeitada pelo implementador quando este se encontra diante de situações emergenciais, tal como na seguinte situação:

Me ligou uma pessoa, em que eu acabei fazendo um atendimento psicológico telefônico, não porque é uma prática minha, mas porque a pessoa que ligou estava em emergência psicológica, então eu acabei tendo que atender. Não era o “meu território”, mas a pessoa veio com a emergência psicológica e eu forneci os encaminhamentos para os locais adequados, porque a demanda não era do meu “território” e também não era uma demanda de assistência, mas uma demanda de saúde. Então, nós temos uma articulação importante com a área da saúde que eu acredito ser muito importante (Entrevista 1, Florianópolis).

De fato essa não é uma prática dos implementadores, até porque as regras orientadoras do PAIF não permitem atendimento psicológico, como foi mencionado anteriormente, que não é considerado um dos serviços de competência das equipes profissionais dos CRASs. No entanto tais situações não são raras porque, como já discutido nesta pesquisa, a complexidade da demanda por serviços sociais e a exigência de priorizar a proteção social podem levar os profissionais a terem de tomar determinadas decisões, mesmo que para isso tenham de desrespeitar regras dos programas, pois são situações emergenciais. Este é um tipo de decisão orientada ao cidadão apontado por Lipsky (2010), que surge da dimensão humana e de situações específicas e que requer conhecimento prático e o uso de procedimentos informais (Maynard-Moody & Musheno, 2000), independente de regras ou do conjunto de

diretrizes que orientam a prática das políticas.

O exercício da discricionariedade vai além da dimensão de conflito com o *framework* normativo das políticas. Na análise dos dados de campo desta pesquisa, observa-se também o exercício da discricionariedade, mas agora diferente do enfrentamento das contradições e conflitos próprio da estrutura legal e administrativa da política. Nesta análise observa-se que os implementadores da linha de frente trabalham no seu dia-a-dia, assim como decidem sobre o que deve ou ser feito. Neste ponto observa-se que o implementador toma decisões e pratica ações com base na análise de situações concretas, dos casos específicos, como já se observou também na teoria (Brodkin, 1997; Lipsky, 2010; Lotta, 2010; Maynard-Moody & Musheno, 2003), e não em interpretação de norma geral ou específica. Parece pesar mais a consciência do implementador a necessidade específica de cada indivíduo ou família, bem como as intenções gerais das políticas. Aqui se compreendem como os implementadores de linha de frente percebem como sendo seu trabalho verdadeiro, como demonstram os seguintes respondentes:

Se um ofício vem da Vara da Infância solicitando que a família seja incluída no Aluguel Social, que ela está passando por algum problema habitacional, aí sim nós vamos fazer a visita e fazer um parecer favorável ou não para aquela família ser contemplada com o Aluguel Social. Se eu vou lá e vejo que a família está morando alugado, tem um serviço eventual e tem uma renda mensal que está dando para pagar o aluguel, eu não vou encaminhar. Agora se vou lá e vejo uma família numerosa, em que quase ninguém trabalha, aí, sim, eu vou fazer o acompanhamento porque eu não dou o parecer social de cara, porque aquela situação pode ser revertida (Entrevista 4, Macapá).

Nem sempre o poder público tem que agir, a gente tem que trabalhar o cidadão para que ele saia dessa. Eu concordo com isso, eu como assistente social tenho essa visão de que enquanto eu for poder ajudar institucionalmente de sair daquela situação, vamos encaminhar para o PRONATEC, fez o curso? Vamos conversar com a Fecomércio para ver se dá para colocar em um estágio, se dá para inserir no mercado de trabalho...Se der, então vamos inserir, porque a assistência ela tem que sair desse assistencialismo, eu penso assim, eu sou muito crítica com minha prática profissional e com a minha profissão e a gente deve sair desse assistencialismo, a gente deve dar autonomia para essa pessoa. Já que no decorrer da vida dela ela não teve essa orientação de como ganhar essa autonomia, eu acho que a gente está aqui para isso (Entrevista 4, Macapá).

Teve uma moça que veio aqui escolher o curso de pizzaiolo. Aí, eu falei assim: você vai fazer o curso de pizzaiolo? E ela: -É. Você tem formação? -Tenho. Aí perguntei o que ela era e ela disse -Nutricionista. E vou fazer porque eu faço cardápio funcional para os meus pacientes que fazem dietas....Olha só, ela já tinha feito de salgado, agora pizzaiolo, já fez de sanduíche e um monte de coisas, então a gente verifica infinitas possibilidades (Entrevista 4, Macapá).

Hupe e Hill (2007) argumentam que na prática do dia a dia, situações específicas surgem quando os implementadores se deparam com os usuários das políticas, que requerem respostas imediatas. Assim, cabe ao implementador analisar o caso e tomar uma decisão, cujos resultados podem ir além do que prevê os objetivos das políticas, como demonstrado acima.

O implementador também toma decisões e executa ações com base em sua profissão ou especialização. Como visto na revisão da literatura internacional, os implementadores de linha frente também podem exercer poder discricionário com base em seu conhecimento da área de sua formação. Trata-se de situações que surgem quando os trabalhadores da linha de frente fazem julgamentos em suas respectivas áreas de especialização (Hupe & Hill, 2007; Lipsky, 2010). Evidência do exercício deste tipo de decisão é exemplificado pela seguinte afirmação de um de nossos entrevistados:

O encaminhamento do serviço social é pertinente a minha categoria profissional e eu tenho que ter autonomia...Se eu vislumbrar que em algum caso haja, por exemplo, violação de direitos, eu tenho que encaminhar, eu posso estar sentando com a equipe para discutir e a coordenação para discutir o caso, mas a colocação em si do profissional ela tem que ser respeitada (Entrevista 3, João Pessoa).

O exercício do poder discricionário com base em critérios profissionais pode ser visto também no trabalho dos profissionais de psicologia entrevistados. Esses profissionais são responsáveis pela prestação de assistência psicológica associada a questões da política social. Ao fazê-lo, eles exercem substancial discricção. Por exemplo, na preparação de um relatório sobre uma criança que foi abusada sexualmente, o profissional de psicologia realiza uma avaliação psicológica e aponta o que deve ser feito, incluindo o tipo de acompanhamento que a criança requer. Esses profissionais também são responsáveis pelo encaminhamento da criança para o cuidado profissional na rede de serviços sociais. Da mesma forma, os profissionais do serviço social exercem

autonomia substancial em relação ao que deve ser incluído no registro social da família, assim como nas decisões relativas a concessões de benefícios.

A literatura internacional enfatiza que os marcos normativos das políticas apresentam ambiguidade, contradições e lacunas em suas regras e diretrizes, que são os espaços típicos para o exercício da discricionariedade. A teoria também aponta outros fatores que alavancam o exercício da discricionariedade, tais como a falta de supervisão do trabalho dos implementadores, a escassez de recursos para a implementação, a falta de controle dos clientes das políticas (que no Brasil poderíamos chamar de controle social) e as diferenças de necessidades das pessoas que procuram os serviços sociais (Lipsky, 2010; Maynard-Moody & Musheno, 2003). Existem, ainda, na teoria referências à discricionariedade baseada na profissão, chamada por alguns autores de um tipo de discricionariedade (ver, por exemplo, Hupe & Hill (2007); Lipsky (2010)).

Da análise dos dados desta pesquisa, é possível acrescentar outros fatores que favorecem e influenciam a discricionariedade, que são: o grau de interação entre implementador e cidadão, a existência e a complexidade das redes de relacionamentos e a complexidade do ambiente onde os serviços são oferecidos. Entende-se por grau de interação a intensidade que ocorre na relação entre implementador e usuário, não a própria relação, que é característica da burocracia de nível de rua já bastante analisada pela literatura. Tome-se como exemplo o “serviço de acolhida” e os vínculos que se estabelecem entre usuário e implementador. Tanto os dados dos documentos da política quanto os dados de campo apontam que existe uma graduação no relacionamento, o que pode fazer com que o implementador tenha preferências por determinados atendimentos pelo grau de vínculo que é estabelecido entre ambos.

4.3. O Implementador e suas interações com o Público da Política

Nesta pesquisa, foram levantados dados sobre o processo de interação entre o implementador e o público da política, já que é dado pela teoria que essas relações são um dos determinantes do comportamento dos implementadores no processo de implementação. Os dados mostram que sem essas interações nem o PAIF nem os demais serviços sociais oferecidos pelos CRASs, de fato, existiriam. Observou-se que quando os implementadores não estão fazendo atividades administrativas, estão em contato com o público para a oferta dos serviços disponíveis nos CRASs. Esses encontros acontecem no ambiente dos CRASs, nas residências das pessoas ou mesmo

em atividades comunitárias, dependendo do tipo de serviço que está sendo oferecido, conforme ilustrado pelas seguintes falas:

Bom, aqui a gente tem várias vertentes, né? ...A gente tem trabalho de Busca Ativa a partir dessa listagem que a gente recebe pra identificar quais são as famílias do conjunto prioritário e a gente tem as demandas espontâneas que são as pessoas que nos procuram eventualmente ou são encaminhadas por algum serviço, alguém identifica que há uma necessidade de encaminhar elas, então a partir dessa forma ou busca ou chegada se identifica e traça algumas estratégias, então a gente faz visitas domiciliares pra buscar essas pessoas, pelo telefone não é sempre acessível, né? Muda, a gente busca essas famílias pra referenciar, as vezes a família nos procura e depois a gente visita pra fazer vínculo com essa família pra identificar, pra ir em busca dela pra ela se sentir acolhida, procurada pelo serviço, e há até um estranhamento de certas dessa famílias desse atendimento (Entrevista 3, Florianópolis).

Aqui a gente faz um trabalho mais de prevenção, convivência familiar e comunitária com as pessoas que participam dos atendimentos. Como isso ocorre? Ocorre dentro de um PAIF que é o Programa de Atenção e Atendimento Familiar. Dentro do PAIF, a gente vai trabalhando essas famílias com acompanhamento social através de visitas domiciliares, visita na escola do adolescente ou criança que esteja inserido na escola, visitas institucionais para trazer apoio e parcerias com outras instituições para desenvolver essas atividades de terapia motivacional, dinâmicas, palestras... Enfim, tudo depende do nosso planejamento do que a gente faz e do que vamos direcionar para as famílias (Entrevista 4, Macapá).

Como se observa nas falas dos entrevistados existe uma ampla gama de relações que se estabelecem entre implementador e usuários no nível de rua. Essas interações ocorrem de várias formas e em vários locais, e têm por finalidade a busca de soluções para problemas familiares ou individuais. Os dados confirmam a existência dessas relações, bem como suas características e implicações. Esses aspectos são esmiuçados nesta seção.

A relação entre implementador e usuário é amplamente explorada nas pesquisas que utilizam a perspectiva da burocracia de nível de rua, sendo considerada uma das características fundamentais da entrega de serviços sociais no nível de rua. Parte dos pesquisadores aponta que os trabalhadores de linha de frente definem seu trabalho e a si próprios mais em termos de relacionamentos com os cidadãos do que de regras, ou seja,

o julgamento sobre a concessão ou não de um benefício social se basearia mais nos relacionamentos do que nas regras dos programas (Maynard-Moody & Musheno, 2003). Para outros, é no nível de rua que se observa se a política foi ou não foi implementada. “A interação entre o trabalhador do nível de nível de rua e o beneficiário da política é central na definição da natureza do processo de implementação da política” (Collins et al., 2007, p. 698). Para a teoria, os cidadãos beneficiários das políticas se constituem no principal ponto de referência dos implementadores, e não a lei que instituiu a política ou os seus superiores hierárquicos (Maynard-Moody & Musheno, 2000), como seria lógico que se esperasse, já que a política e a organização são os meios e os instrumentos para o alcance e a solução dos problemas dos usuários desses programas.

A teoria aponta que para transformar as intenções das políticas em serviços de fato entregue aos cidadãos, a relação entre implementador e usuário é fundamental. Neste aspecto, os dados empíricos confirmam a teoria, como observar-se nos seguintes relatos:

Ela queria denunciar a filha, denunciar a filha porque a filha pegava o dinheiro dela, da aposentadoria, e ela não sabia, que ela não recebia, então a gente não deve pensar que tudo é aquilo que está sendo posto ali, aí as meninas disserem: - Não, você tem que chamar a polícia, tem que falar e eu assim: Gente, calma, não é assim, primeiro tem que investigar, e depois que a gente investiga a gente toma as decisões corretas. Levei a senhora pra sala, a filha dela veio buscá-la, aí eu pedi pra que ela esperasse aqui um pouquinho, eu fui e conversei com a filha, a filha estava, assim, lamuriada. Depois a gente foi perceber, (sabe?) que tudo não passou de um equívoco entre as duas, elas estavam se desvinculando e moram juntas, e foi uma cena até bacana, até bonita depois que ela conversando comigo, fiquei conversando, eu tenho uma estagiária também que é super bacana, vai ser com certeza uma excelente profissional, ela se chama (pronuncia o nome da pessoa), aí nós ficamos conversando, a psicóloga também conversando, e por fim as duas saíram e falaram que amavam uma a outra. Essa família nós vamos acompanhar, elas moram aqui pertinho e nós vamos acompanhá-las, inclusive ficou acordado para a filha retornar, fazer o Cadastro Único, para ela pagar o INSS de dona de casa, e eu também pedi para ela que desse algum dinheiro para a mãe, para a mãe ter autonomia, e a mãe nem queria o dinheiro, ela queria ser informada do que estava acontecendo (Entrevista 2, Goiânia)

Geralmente o CRAS, aqui em João Pessoa, ele não fica todos os dias calmos, a gente tem as visitas que são as programadas, visitas, formações, é tudo programado, então no

dia a dia, o usuário vem ao PAIF, ter um atendimento psicossocial, havendo a necessidade de uma escuta psicológica, ela vai ser feita. Caso não, um atendimento social, dependendo, a gente conversa, explica como é o programa, como pode potencializar, primeiro fica uma acolhida, dá uma escuta, e tenta ter uma percepção de como ajudar essa família, esse indivíduo, geralmente a necessidade que eles vêm aqui é em relação a benefícios eventuais (Entrevista 3, João Pessoa).

Como se observa nos dois relatos, a produção e a entrega de serviços nem sempre envolve recursos materiais e financeiros, o que seria um dos obstáculos para a efetivação dos serviços. Nos relatos em destaque acima, apenas uma conversa pode resolver um grande problema familiar, como a quebra de vínculos, que é um serviço previsto pela política, mas que sem a interação entre implementador e o usuário dificilmente seria resolvido. Como se observa pelos dados empíricos, o nível de rua é o espaço da prática da implementação, é onde ocorrem a produção ou coprodução dos serviços, assim como os resultados e os impactos de sua entrega. Esse encontro no nível de rua entre usuário e implementador, principalmente em políticas sociais como o PAIF, parece ser essencial para que a política de fato aconteça.

Nesse sentido, parece que realmente o implementador está moldando a política conforme a sua perspectiva de análise no momento desses encontros:

Então, geralmente, a gente têm os atendimentos pré-agendados, que são seguidos, a gente coloca um tempo médio de duração de 50 minutos para cada atendimento, mas varia muito, tem atendimento que acontece em 10 minutos e tem atendimento que acontece em 2 ou 3 horas. Então é a cuidadora de idosos que precisa falar comigo para passar algum recado para a família ou a instituição que contrata essas cuidadoras, entra em contato comigo para eu passar o recado para as famílias, algum problema de algum idoso que está acontecendo naquele dia, e aí a família me liga ou a cuidadora e eu tenho que resolver isso...Fora os atendimentos que a gente chama de demanda espontânea, que é quando a pessoa precisa de um atendimento com urgência, então a gente tenta encaixar também nessa agenda (Entrevista 1, Belo Horizonte).

Agora com nosso grupo de acompanhamento, têm uma boa relação, a gente tem doze famílias, doze mulheres que participam e a cada construção temática do próximo grupo são elas que participam, são elas que sugerem o tema a ser trabalhado, então a construção e o desenvolvimento estão se dando através dessa experiência (da política, nossa destaque) (Entrevista 2, Florianópolis).

Como se observa nas falas destacadas, existem serviços que são coproduzidos pelos implementadores e pelo público da política, o que certamente aumenta o grau de interação entre implementador e público, e isso é uma constante na oferta de serviços sociais pelos CRASs. As ações dos implementadores, muitas vezes, são pautadas pelos usuários, o que significa que a política está de fato sendo construída no momento desses encontros. Como se vê pela fala dos entrevistados, muitas vezes, as sugestões de atividades feitas pelos usuários são aceitas pelos implementadores, e assim estão implementando a política de acordo com suas possibilidades de tempo, recursos e estruturas para a realização desses serviços. Nem sempre a construção da política por meio dessa relação é simples ou sem conflitos e resistências, em função de vários fatores:

Acho que eu acrescentaria em relação à comunidade, porque o que eu percebo é que essa comunidade, especificamente, não tem muito conhecimento de qual é o nosso serviço mesmo, do que é o PAIF. Claro que ela não precisa saber o que é o PAIF exatamente, mas ela precisa entender que os grupos fazem parte do trabalho do PAIF, as oficinas fazem parte. O CRAS não existe pura e simplesmente para ser um Plantão Social, de concessão de benefícios, cesta básica, então assim, o trabalho que temos feito é de tentar desmistificar algumas coisas, porque às vezes encontra resistência da comunidade, pois eles estavam acostumados a entrar em contato com CRAS de um jeito e de repente a gente quer propor essas atividades que se aproximam mais do PAIF, na teoria e isso também acaba, às vezes desgastando um pouco, às vezes demandando uma resistência maior da equipe para não desistir de implementar o PAIF e fazer só o que a comunidade quer e ponto (Entrevista 1, Belo Horizonte).

Pela análise dos dados da pesquisa, percebe-se que novas relações estão sendo propostas porque o papel dos serviços sociais vem mudando. Os implementadores se engajam em mudar hábitos dos usuários por meio de processos educativos. Para isso, o usuário precisa estar disposto a se envolver nessas novas relações para que os principais serviços do PAIF aconteçam. Sem a participação do usuário nessa relação de construção da política, não há processo de implementação, pelo que se observa nos relatos dos profissionais responsáveis pela implementação da política. E existem conflitos porque algumas vezes a comunidade não compreende ou não aceita determinados serviços do PAIF.

Para Lipsky (2010, pp. 27–28), alguns determinantes das práticas do nível de rua

estão profundamente enraizados na estrutura do trabalho. O autor aponta as interações regulares que esses burocratas como um dos fatores fundamentais na explicação de seu comportamento. Mesmo que o autor alerte que nenhum fator isoladamente seja suficiente na explicação de como agem esses trabalhadores, afirma que as interações podem moldar o comportamento dos burocratas na implementação da política pública. De acordo com os dados desta pesquisa junto a implementadores de políticas sociais, os argumentos de Lipsky se sustentam na realidade empírica, mesmo que em contextos tão diversos em termos de administração pública quanto Estados Unidos e Brasil. O que se pode questionar é em que condições e medida isso acontece.

Muitas vezes o comportamento do implementador sofre influência do comportamento do cidadão, que resiste a participar de determinadas atividades oferecidas pelos CRASs, que só podem ser produzidas e “consumidas” se os encontros acontecerem entre implementador e usuário. É o caso dos serviços de atividades coletivas para o fornecimento de informações e orientações, que acontecem nos espaços dos CRASs ou programas como o "CRAS na Comunidade", e que tem baixa adesão da comunidade. Nesses casos, a oferta desses serviços depende mais do usuário do que do implementador, o que também pode causar problemas e conflitos para os implementadores.

Eu acho que o que realmente frustra talvez seja o fato de que, como a proposta do PAIF e da assistência de maneira geral, é que assistência deve acontecer com adesão voluntária, nós enquanto profissionais ficamos frustrados porque as pessoas não comparecem, as pessoas não vem porque o que acontece aqui não é obrigatório, até porque elas não entendem quais são os benefícios desse trabalho. Então eu acho que a proposta do serviço é boa, fazer o acompanhamento e a busca ativa são processos muito importantes, mas ao mesmo tempo, o que é incongruente, é que existe a exigência de que nós temos que acompanhar as famílias. Existe até uma porcentagem da quantidade de famílias em descumprimento das condicionalidades que nós temos que acompanhar, essa exigência faz parecer que nós temos que “cavar o atendimento”, inclusive eu já fui fazer busca ativa em uma família que não precisava, mas tinha a exigência que tínhamos que acompanhá-la porque ela está no nosso território.

Lipsky (2010) argumenta que, na verdade, o burocrata depende do consentimento do usuário para suas decisões e ações, e isso se constitui em um tipo de legitimidade para as ações do burocrata e do próprio governo. O burocrata, no entanto,

pode controlar o comportamento do usuário pelo fato de este ser quase sempre não voluntário, fato comum quando a pessoa depende de serviços públicos monopolizados, por exemplo. Nessas situações, segundo Lipsky (2010) é o burocrata quem influencia o comportamento do usuário, o que pode redundar no consentimento dos usuários para apoiar as decisões e ações dos implementadores. No caso do PAIF o serviço é monopolizado, mas a adesão do usuário não é obrigatório e, como mostram as evidências da pesquisa, os implementadores não conseguem impor comportamentos. Pode ser que Lipsky se refira a serviços de saúde, educação ou de distribuição de renda. Em serviços como esses pode ser que o implementador tenha mais influência sobre o usuário. As evidências deste estudo apontam para a necessidade de compreender melhor este aspecto da relação implementador-usuário. A teoria aponta que comumente os usuários estão em situação desfavorável em relação ao poder dos burocratas, como discutido anteriormente, e que geralmente, esses beneficiários enfrentam forte pressão dos burocratas para se familiarizar com os procedimentos burocráticos, e segui-los (Godwin & Markham, 1996). Assim, haveria nessas interações uma “moldagem” ou “construção” do comportamento dos cidadãos, já que o poder burocrático seria superior ao poder dos usuários. Hasenfeld (1985) afirma que não existe dúvida de que essa dependência existe e, que por definição, a dependência do cidadão em relação à organização é igual ao poder da organização sobre o usuário. No entanto, nesta pesquisa não se observou esse tipo de comportamento por parte dos implementadores. Quando se analisa os serviços do PAIF não parece haver essa dependência mútua, a não ser que se entenda por esse conceito o processo de coprodução no consumo de determinados serviços, como já tratado. Neste caso existe dependência mútua pois sem isso a produção do serviço não acontece. No entanto, quando os usuários não compreendem a importância de determinados serviços, como destacado por um dos implementadores acima, o implementador nada pode fazer para implementar o serviço, já que o usuário não se dispõe a participar dessa produção. Assim, a relação de dependência apontada na literatura se inverte, já que em situações como estas, o implementador depende da colaboração do usuário para o alcance de suas metas e as metas da política.

Esta inversão de dependência não parece ser o caso em todas as atividades realizadas no CRAS. Enquanto no PAIF, especificamente, parece ser o implementador quem depende do usuário, em políticas de distribuição de renda parece que o usuário

depende mais do implementador. Por exemplo, em programas como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada, os implementadores possuem poder para elaborar um relatório favorável ou desfavorável ao usuário enquanto que em atividades do PAIF, a aceitação ou não de determinadas atividades por parte do usuário, dependem diretamente da participação do usuário e, então, é este quem tem maior influência na determinação da execução ou não do serviço.

Em outras situações, a habilidade dos cidadãos para obter os serviços de uma organização pode ser uma função dos recursos de poder de que eles dispõem. Os usuários com recursos de poder selecionam mais os serviços dessas organizações públicas, e então têm condições para negociar ações mais favoráveis a eles (Hasenfeld, 1985). Entretanto, os usuários de políticas sociais, em geral, ocupam posições com poucos recursos que possam lhes garantir poder nessas interações com organizações públicas, o que pode resultar em ansiedade e frustração pelo não alcance de seus objetivos (Godwin & Markham, 1996). É possível que a baixa participação dos usuários em atividades que dependem, em grande parte, deles possa ser um reflexo dessa falta de “poder” nessas relações e não na falta de compreensão dos potenciais benefícios. Mas nesta pesquisa os usuários não foram pesquisados, o que impede que se possa elaborar alguma explicação consistente sobre este aspecto. O que parece claro é que quando a coprodução é necessário para o sucesso da política, o usuário não é dependente. Pode escolher - ou não - ser copartícipe.

Grande parte dos implementadores entrevistados para esta pesquisa afirmou que não existia influência dos usuários a ponto de determinar o que os profissionais deveriam fazer ou não em seu dia a dia. Sobre este ponto, e levando em conta a discussão anterior, esses implementadores talvez não percebam uma das principais manifestações dessa influência: ao desenvolverem determinadas atividades conjuntamente com os usuários e para o benefício destes, neste caso os usuários estão exercendo influência sobre os implementadores, pois estão no processo de coprodução dos serviços da política. Esse processo de coprodução também fica evidenciado quando os implementadores afirmam que em determinadas atividades, os usuários pautam as temáticas a serem trabalhadas nos encontros seguintes. Nesses casos, claramente os usuários estão influenciando o comportamento de decisão dos implementadores.

Como existe, em alguma medida, influência do cidadão sobre o implementador, é possível que em alguma medida as interações entre o implementador de nível de rua e

o cidadão possam construir melhor caminho para o desempenho do programa e, conseqüentemente, para os beneficiários das políticas, assim produzindo melhor desempenho dos objetivos da política (Wond & Macaulay, 2010; Maynard-Moody & Musheno, 2000). Conhecendo melhor suas próprias necessidades, podem apresentar alternativas de solução de seus próprios problemas.

E após essa apresentação que não é tão densa assim, a gente também explica o que é o PAIF, o porque de a gente estar aqui, quais são as nossas atribuições, o que seria o acompanhamento familiar, o que é que pode ser feito, mas todo o atendimento é pensado em conjunto com o usuário, porque ele tem toda liberdade de dizer não. Eu não quero; para mim não faz sentido isso, não faz sentido aquilo. E as nossas ações também são construídas com eles, alguma possibilidade que a gente vislumbre para aquela família, pode ser que ela não aceite, que não seja capaz de fazer parte daquele contexto da família, então, todo o nosso trabalho é construído com a família para que a gente vá pensando possibilidades, abrindo portas e janelas através da realidade da família mesmo (Entrevista 2, Florianópolis).

É possível afirmar, na base da análise das decisões e ações dos trabalhadores de rua entrevistados, que de fato esses encontros entre implementador e usuário são fundamentais para a entrega de serviços públicos e para a implementação da política. Pode acontecer que o usuário desconheça tanto as oportunidades que lhe oferece a política quanto as suas reais necessidades e, nessas situações, o implementador pode apresentar possibilidades de atuação, o que nem depende apenas desses profissionais como já demonstrado anteriormente. O seguinte depoimento ilustra tal situação:

Eu acho que vai muito da percepção de cada técnico de tentar perceber se existem outras demandas por trás daquela relatada pelo usuário, então temos muito o costume de ir perguntando coisas gerais sobre as famílias, se as crianças estão na escola, se estão fazendo acompanhamento de saúde, se os pais, o responsável familiar que está ali na nossa frente, se ele tem feito esse acompanhamento de saúde e por aí acabamos identificando algumas situações que muitas vezes não são trazidas pelo usuário diretamente e espontaneamente, mas que a gente acaba percebendo que são demandas urgentes e que às vezes o próprio usuário não reconhecia como demanda ou como uma situação que poderia ser resolvida, no sentido de poder acontecer alguma mudança em relação a isso. Principalmente questões de saúde como dependência química ou mesmo a relação dos usuários com o Sistema Único de Saúde. Então às vezes a gente orienta a importância de estar frequentando o centro de saúde, de seguir as orientações médicas.

E de educação também, de como está a relação da família com as escolas do território, então a gente acaba percebendo nessas perguntas mais gerais como que a gente pode ajudar e auxiliar mais aqueles membros da família (Entrevista 1, Belo Horizonte).

É nesse processo de interação que o implementador toma suas decisões de atender ou não às demandas dos cidadãos potenciais beneficiários das políticas públicas. É a partir dessa interação, quando o implementador se depara com a realidade individual ou familiar, que ele/ela decide qual a ação a ser executada para responder à demanda específica apresentada pelo cidadão (Conselho Nacional de Assistência Social, 2005b, 2012; Lipsky, 2010; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009a).

Outro aspecto relevante das interações entre profissionais e cidadãos tratado na literatura é a qualidade das interações, pois pode influenciar a legitimidade do governo (Tummers et al., 2012). A qualidade da interação é crucial porque, como já discutido, o serviço da política é produzido (ou coproduzido) no momento dessa interação (DeLeon & DeLeon, 2002). Como o serviço é "consumido" pelo usuário no ato de sua produção, a percepção do cidadão quanto à qualidade da entrega se torna importante para o governo. Em uma das falas de um(a) dos(as) entrevistados(as), pode-se perceber que a qualidade da interação é influenciado não somente pela relação entre implementador e usuário mas também pelo contexto social e cultural dos beneficiários das políticas:

Então a gente vem passando por esse processo de trazer esse esclarecimento, essa mudança de mentalidade, de compreensão a cerca do que é a politica de assistência e o que é o CRAS. Tem muitas pessoas que às vezes vem ao CRAS achando que vai chegar aqui e encontrar uma cesta básica prontinha para levar para casa e a gente fala que não é bem assim que se dá hoje, que primeiro a gente vai fazer todo o levantamento das condições da família e dizer: olha, nós podemos inicialmente te atender assim e assim, dessa e dessa forma porque de repente nem é a cesta básica o mais importante para a família. A cesta básica poderia até vir em segundo plano, mas essa é a cultura que está colocada aí, então o nosso papel hoje é de tentar mudar essa cultura (Entrevista 1, Goiânia).

Essas interações entre implementador e cidadão podem contribuir para aperfeiçoar a qualidade da entrega do serviço público, a tomada de decisão e a solução de problemas, como argumenta Bartels, (2013) e, como já discutido, os dados desta pesquisa também sugerem esse ganho da relação. Na prática, como foi visto, na

interação implementador-usuário na entrega dos serviços existe uma inevitável personalização. Se, de um lado, esta necessária personalização tem os aspectos positivos já apresentados, de outro se confronta com a restrição imposta à implementação de políticas no setor público no Brasil pelo princípio legal da impessoalidade, pelo qual todos os cidadãos devem ser tratados de forma igualitária quando na relação cidadão-Estado.

Os implementadores de políticas sociais entrevistados, no entanto, parece não se preocupar com isso já que parece natural a necessidade de tratamento diferenciado diante de situações fácticas. A fala do seguinte entrevistado ilustra essa personalidade e os resultados dela decorrentes:

Não vou aprofundar muito, mas foi uma família que, na realidade a mãe era negligente com os filhos, na questão da sujeira, ela perdeu as guardas dos filhos, porque um deles pegou um germe e foi de difícil tratamento, teve muita intervenção, todo mundo acusando aquela senhora, só que ela também tinha um distúrbio mental que ninguém conseguia entender, e dizer que ela também precisava de ajuda, só acusando a senhora e ela trabalhava na reciclagem e levava o trabalho para casa, e assim, de repente, essa senhora não tinha mais o que fazer, e acabou que o órgão responsável pelas crianças e adolescentes fez a intervenção, a meu ver, foi muito. Eu não gostei da postura adotada, a rede não gostou, eu não aprovei tal atendimento, de tirar a criança, e não tiveram a percepção da proteção básica, partiram logo para a intervenção, e tiraram as crianças da mãe. Estão em um abrigo aqui em João Pessoa, e a mãe indo ver elas todos os dias, desesperada, estamos buscando uma audiência e eu, como assistente social, tenho essa função, fortalecer o vínculo mãe e filho, porque existe um vínculo, e eu acredito que isso vai ser finalizado em Janeiro, pois solicitei os auxílios para que ela pudesse retornar para perto dos filhos, o auxílio moradia, e juntamente com o colega psicólogo, o atendimento psicológico para essa mãe. Foi algo que começou comigo, me identifiquei com esse caso muito bem, e acabou sendo liberados dois benefícios para essa usuária, e vai muito da intervenção que você faz (Entrevista 1, João Pessoa).

O “espírito de impessoalidade” arraigado nas estruturas burocráticas (Weber, 1966, p. 27) não parece predominar nas relações de nível de rua na entrega dos serviços sociais no Brasil. Como é possível observar no relato anterior, o implementador da linha de frente está preocupado é em encontrar uma solução para os problemas enfrentados pelos cidadãos, assim como já haviam percebido Maynard-Moody e Musheno (2000, 2003) nas histórias dos implementadores de sua pesquisa, mesmo que para isso tenham

que se dedicar muito mais do que normalmente já se dedicam ao seu trabalho.

Essas constatações em contextos e políticas diferentes mostram que, de fato, as relações no nível de rua se constituem em fatores importantes a serem considerados pelos governos no processo de implementação. As interações entre implementadores e cidadãos na implementação da política representam grandes desafios, mas também oportunidades na execução de políticas. O desafio é aperfeiçoar a qualidade do serviço público entregue aos cidadãos, mesmo sendo estes, quase sempre, usuários não voluntários (Lipsky, 2010) enquanto o envolvimento da comunidade na coprodução de serviços que sejam de seu interesse se apresenta como uma oportunidade.

Talvez por isso alguns autores afirmem que só se pode, por exemplo, capacitar trabalhadores para a implementação de uma política a compreender-se a real da natureza do trabalho no nível de rua e dos sistemas dentro dos quais os trabalhadores interagem com seus clientes (Collins et al., 2007). Essa compreensão, no entanto, não é fácil, pois existem muitas variáveis que podem impactar essas relações em separado ou em combinação, como o tipo de ambiente social, o tipo de demanda apresentada, e as características dos demandantes dessas políticas. Nesta pesquisa algumas dessas variáveis são analisadas à parte pela importância que assumem ao influírem no comportamento do implementador na operacionalização do PAIF.

A abordagem de coprodução pode ser uma maneira de evitar a implementação desconectada da realidade dos principais interessados e, de acordo com DeLeon e DeLeon (2002) poderia fortalecer a participação dos usuários, numa orientação democrática à implementação alinhada com a abordagem bottom-up de implementação. Ressalve-se que as interações entre usuários e implementadores não parece ser “lei geral” aplicável a qualquer processo de implementação da mesma forma, pois existem políticas, como as de regulação econômica, por exemplo, em que não se poderia destacar a importância da interação. E mesmo em implementação onde acontece interação as condições necessárias à coprodução podem não estar presentes (vide Chaebo, 2015)..

O que se pode destacar nos dados desta pesquisa que vai além daquilo já abordado na literatura sobre interações entre implementadores e usuários é que essas interações podem variar por ambiente social, local da ocorrência, tipo de demanda e tipo de serviço disponibilizado (acolhida, acompanhamento, de famílias e de indivíduos, grupo/oficina de convivência, atividades socioeducativas, busca ativa, atividades

coletivas: campanhas, palestras, e os vínculos que a própria política indica ser uma das estratégias de prestação de serviços). Outra variável que parece impactar a relação entre implementador e cidadão é a aceitação por parte deste de determinados serviços oferecidos pelos CRASs, e que só podem ser produzidos e “consumidos” nas relações entre implementador e usuário.

Essas são variáveis não mencionadas na literatura e sua análise em separado, feita a seguir, procura compreender as implicações para as interações implementador/usuário e, conseqüentemente, para o comportamento do burocrata de nível de rua no contexto da política investigada. Como foi visto, os encontros entre implementador e usuários podem ocorrer em vários locais, sendo o principal deles, os CRASs, que se constituem em um dos principais espaços onde ocorrem as relações face a face dos implementadores com o público das políticas sociais. Os CRASs fazem parte das estratégias de implementação dos diversos programas sociais, sendo o PAIF apenas um deles. Alguns exemplos da produção de serviços por meio de interações nos CRASs aparecem nas entrevistas quando os implementadores falam sobre seu trabalho no CRAS:

Então, hoje nós atendemos o grupo da hidroginástica, que você pôde perceber aquele momento onde o PAIF tem uma leve atuação junto a essas mulheres, não só mulheres, tem um homem também, a gente faz esse trabalho também. Hoje nós temos as crianças que é do grupo de Fortalecimento de Vínculo que antes era chamado de PETI, hoje unificou e virou o Programa de Fortalecimento de Vínculos com as crianças, que o PAIF também atua juntamente a esse grupo. Nós temos um grupo de mulheres que, na verdade é mais para o idoso, mas acaba tendo também mulheres mais jovens que é à tarde, são trabalhos manuais onde elas fazem crochê, esses materiais e nós também atuamos com elas. E seria mais ou menos esse o nosso trabalho no CRAS (Entrevista 3, Goiânia).

Existem várias atividades que envolvem relações face a face entre implementado e usuário nas instalações dos CRASs, como, por exemplo, os atendimentos individuais e familiares, no trabalho de orientação e de acolhimento. Muitas dessas atividades se referem a atendimentos relacionados a vários outros programas, como o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e encaminhamentos para outros prestadores de serviços da rede socioassistencial. Em se tratar especificamente de atividades do PAIF, existem, ainda, os encontros que funcionam como atividades informativas ou de lazer

desenvolvidas para grupos específicos, como idosos, mulheres, crianças e jovens. Neste sentido as atividades dos implementadores de nível de rua estão alinhadas com as normas, diretrizes e instruções dos CRASs e do PAIF (Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009a, 2012c), como já se demonstrou em outras análises realizadas nesta pesquisa. É possível inferir que para cada um desses serviços ocorra um tipo de “encontro” entre implementador e usuário, o que ajuda na compreensão de como cada um desses eventos influa no comportamento do implementador.

Os encontros também podem ocorrer nas residências dos usuários por meio de visitas, seja para acompanhamento seja por meio de uma estratégia chamada Busca Ativa, por meio da qual o usuário é convidado a conhecer os serviços que os CRASs oferecem. A estrutura normativa das políticas sociais estabelece que os encontros entre implementador e público da política devem acontecer no dia a dia, muitas vezes na casa do próprio beneficiário (Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009a, 2012c). Nestes casos a intenção das políticas e as ações dos implementadores caminham no mesmo sentido (embora a forma seja própria do processo de interação), como no seguinte relato:

Normalmente o dia que a gente atende, por exemplo, se eu atendo à tarde, de manhã eu tenho uma visita familiar para fazer ou uma organização minha para fazer. Normalmente, na segunda-feira a gente tem visita de manhã e o técnico que não tem visita de manhã atende a tarde...Na quinta-feira tem visita de manhã e a tarde, então quem faz visita de manhã, atende a tarde e vice-versa (Entrevista 3, Belo Horizonte).

Não, eles solicitam para nós comparecermos com o ofício deles, para nós comparecermos na casa da usuária para verificarmos qual o motivo, o porquê aquela senhora procurou o Conselho, porque muitas mães procuram o Conselho. O que mais chega para nós é questão de que elas querem ser beneficiadas pelo programa Bolsa Família e para isso nós vamos fazer visitas e ver se ela está adequadamente nos critérios que o Bolsa Família exige e se ela estiver, nós damos esse parecer beneficiando essa mãe com o Bolsa Família. Exatamente, porque quem vai fazer a visita é a assistente social, para ver a situação, se ela se enquadra ou não (Entrevista 2, Macapá).

Pela análise das falas, observa-se que as visitas são importantes encontros entre implementador e usuário. Essas visitas podem ter várias finalidades, tais como a busca ativa, o acompanhamento da família por algum motivo, como o cumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família, campanhas educativas. Assim, esses

encontros podem também ter influências distintas sobre as decisões e ações dos implementadores. O local do atendimento de uma demanda pode influenciar na forma como profissionais e usuários se relacionam. Pode ser que em casa o usuário se sinta mais à vontade para apresentar suas reais necessidades, o que por si só poderia impactar o tipo de ação do implementador. O encontro entre esses dois atores do processo de implementação pode ocorrer ainda em outros espaços como escolas, postos de saúde, INSS, Conselhos Tutelares, promotorias públicas etc., espaços que normalmente constituem a rede socioassistencial. Um exemplo encontra-se na seguinte entrevista:

Na quinta temos carro também, então a gente, muitas vezes, visita instituições, escola, saúde pra tá articulando com eles também algumas dificuldades em comum, porque muitos usuários deles são nossos também, a grande maioria (Entrevista 5, Florianópolis).

O tipo de demanda e o tipo de serviço disponível também parecem impactar no tipo de interação entre usuário e implementador e por consequência no comportamento de ação dos implementadores. Um exemplo disso são as demandas por documentos ou benefícios. Além da análise pelo implementador, essas demandas podem exigir relações com outros órgãos públicos e, algumas vezes, mais trabalho com atividades administrativas do que em sua atividade fim. (Entende-se por atividades fim os serviços de acolhida, acompanhamentos, atividades de grupo/oficina de convivência, atividades socioeducativas, busca ativa e outras atividades coletivas, tais como as campanhas e as palestras informativas).

O estabelecimento de vínculo entre usuário e implementador pautado pela política também pode influenciar o comportamento do implementador na entrega dos serviços:

Houve sim casos, mas já está em andamento, que prevê uma demanda do CREAS para nós, foi uma situação que assim, não tem como a gente não se envolver com a família quando a gente gosta do que faz, cria um vínculo, foi um caso muito delicado, posso relatar? (Entrevista 1, João Pessoa).

É importante tanto pra melhorar essa tensão, né?, que a gente se responsabiliza por essas questões pra quem tá mais distante na gestão e na aplicabilidade junto as famílias no território, e também acho que é essencial assim, realmente é a gente que aplica é a gente que faz esse vínculo com a população que apresenta é a gente que é o PAIF pra essa população. Então desde dessa como chegar, como falar, o que falar, é quais os nossos

norteadores de atendimento, tudo isso é essencial pra isso tudo, e se a gente não tiver entendido, não conseguir eu acho que de fato tá nesse papel e fazer o papel que a gente tem pra fazer isso dá uma cara que não seria né se não fizer isso bem dá uma outra cara para o PAIF e aí prejudica (Entrevista 4, Florianópolis).

Os encontros entre cidadãos e organizações implementadoras do estado não podem ser compreendidos sem o reconhecimento de que eles são um componente importante da estrutura do estado de bem-estar social (Goodsell, 1981b; Hasenfeld et al., 1987). A frequência com as quais os cidadãos interagem com as burocracias do estado de bem-social é uma função direta do rápido crescimento das políticas sociais, tanto em termos de escopo de seus programas e serviços quanto da amplitude de sua cobertura. E o resultado é uma profunda mudança que tem ocorrido nas relações entre cidadãos e o estado de duas formas: na dependência dos cidadãos em relação ao Estado para sua proteção e nas obrigações do Estado em relação aos cidadãos (Hasenfeld et al., 1987, p. 387;378).

Nesta pesquisa não houve análise pela perspectiva do usuário, mas pelas características dos serviços sociais no Brasil assim como pelas características dos usuários desses serviços, é possível inferir que esse quadro observado na literatura internacional ocorre, também, no processo de implementação de políticas sociais no Brasil. Isso porque, como observaram Brodtkin e Majmundar (2010) e Godwin e Markham (1996) e também evidenciado na presente pesquisa, os procedimentos que parecem corriqueiros para os profissionais implementadores podem ser muito difíceis para os usuários dos serviços públicos. O conhecimento e a prática dos implementadores pode ser o diferencial nessas relação no nível de rua na entrega de serviços sociais. Para Godwin e Markham (1996), usuários e implementadores, baseados em suas leituras da situação, tentam escolher ações que lhes permitam interagirem com sucesso, para o alcance de seus objetivos.

A literatura internacional atribui grande, talvez, a principal importância, à interação implementador/usuário na determinação do que está implementado em nível de rua. Nesta pesquisa, foi observado que embora as interações sejam importantes e contribuam, sim, para moldar o comportamento do implementador, não são tão determinantes, a ponto de se colocá-las como o único ponto de definição do comportamento do burocrata de nível de rua, como parecem sugerir alguns autores já referenciados nesta pesquisa. Por exemplo, Lotta e Pavez (2010) analisaram a relação

entre burocratas e beneficiários das políticas também em um programa público federal no Brasil. As autoras observaram que as ações dos programas que estavam sendo implementados eram construídas nas relações entre burocratas e comunidade, produzindo resultados, em sua maioria, diferentes daqueles previstos na formulação.

Nesta pesquisa, no entanto, o que se pode afirmar é que existem influências, sim, dessa variável no comportamento de implementador, mas não é a única nem, talvez, a mais importante influência neste comportamento. Outros fatores devem analisados conjuntamente para que melhor se compreenda o trabalho no nível de rua. Mesmo na consideração da interface implementador/usuário, além da interação em si, é necessário se considerar vários outros fatores que influenciar a relação implementador-usuário, como o contexto social, o local da ação, o tipo de demanda apresentada pelo cidadão, o grau de interação, a habilidade do usuário em entender e cumprir com as exigências estabelecidas e a sua disposição aceitar ou não os serviços disponibilizados.

4.4. O implementador do nível de rua e o sistema de gestão da política

A teoria aponta que não podem ser compreendidas as decisões e ações individuais sem considerar o contexto organizacional e as características das políticas que os burocratas executam (Keiser, 2003; Lipsky, 2010; Meyers & Vorsanger, 2010). As políticas públicas, como o PAIF, são implementadas por meio de organizações, no caso específico, os CRASs que de acordo com as normas e instruções dessa política deveriam possuir seus próprios objetivos, regras, orçamentos e sistemas de gestão para apoiar seus implementadores de nível de rua a alcançarem os resultados esperados das políticas em implementação (Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009a, 2012a).

Os CRASs são unidades de implementação de políticas públicas sociais de atenção básica, que ofertam vários tipos de serviços públicos. Para isso, apresentam uma estrutura organizacional e administrativa, constituída de um coordenador, profissionais implementadores (geralmente 4 profissionais) e auxiliares administrativos, além de pessoal para serviços gerais e, em alguns casos, pessoal de serviços de segurança. São organizações municipais que existem em uma estrutura administrativa municipal e funcionam para implementar, principalmente, políticas nacionais. Como já se demonstrou neste trabalho, esta estrutura se sustenta no princípio da descentralização, pelo qual o governo federal transfere a gerência e a “execução de ações e da prestação de serviços para instâncias de gestão e decisão mais próximas dos usuários e

beneficiários” (Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009a, p. 63).

A estrutura e as responsabilidades dos CRASs apresentam características/fatores que influenciam a tomada de decisão e ações dos implementadores, pela sua própria natureza de ofertar serviços sociais tanto federais quanto municipais, de ser a única unidade a prestação serviços sociais de atenção básica (Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009a), e oferecer uma grande gama de serviços ao mesmo tempo. Essas são características formais de todos os CRASs, pois está em sua concepção original (Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009a), e estas características se confirmam nos dados empíricos, conforme exemplificado nas seguintes falas:

O acompanhamento em grupo que a gente faz tanto para o público PAIF, quanto no meu caso, no programa “Maior Cuidado” (programa municipal), são atividades muito parecidas com a do PAIF (Entrevista 5, Belo Horizonte).

...Eu falo pras famílias até de uma forma bem simples, é de que a gente trabalha pra complementar esse benefício pra não ser o benefício pelo benefício. Então nosso trabalho, a gente recebe essas listas (de beneficiários de programas de distribuição de renda), faz Busca Ativa dessas famílias pra referenciar elas ao CRAS e ao PAIF e o nosso trabalho é identificar quais são as vulnerabilidades dessa família pra que ela saia da situação de extrema pobreza porque só participa o critério de renda (para programas de distribuição de renda), a renda per capita é muito baixa, então se entende que é uma família em situação de extrema pobreza, nosso trabalho para além de dar esse benefício do governo é estudar formas pra que ela saia dessa situação de extrema pobreza, então a gente trabalha com essas famílias identificando qual é a dificuldade que ela tem, é habitacional? Faz os encaminhamentos necessários? Ela não trabalha por quê? Falta de qualificação? Encaminha pro Pronatec. Não tem com quem deixar os filhos? (Entrevista 3, Florianópolis).

É até natural que o volume de programas e serviços oferecidos pelos CRASs, que são estruturas relativamente simples do ponto de vista administrativo, crie algumas dificuldades de gestão para essas organizações. E além desse volume, existem muitos outros fatores que impactam a gestão e as relações dos gestores desses equipamentos (CRASs) com seus servidores e que serão analisados nesta seção.

Na análise documental realizado, observou-se grande frequência de termos e expressões como “instrumentos de gestão”, “gestão da informação”, “relatórios de gestão”, “aspectos operacionais da gestão”, “processo de gestão e controle da política”,

“gestão da assistência social”, “gestão do SUAS”, “sistema de gestão interinstitucional”, “fóruns de gestão”, “conselhos de gestão dos serviços” “níveis de gestão”, “sistema de gestão orçamentária” entre muitos outros, demonstrando que no marco normativo é dada atenção para muitos aspectos da gestão das políticas de assistência social. Os termos "planejamento" e "controle" também aparecem com bastante frequência nos documentos que estruturam o quadro normativo dos programas. Já termos como "supervisão" e "coordenação" receberam menos atenção nesses documentos.

Os dados de campo da pesquisa demonstram que os implementadores também têm preocupação com a gestão. Muitos profissionais gostariam de entender de gestão, e que houvesse gestão nos CRASs, o que pode ser entendido como uma preocupação com a eficiência no processo de implementação.

Contudo, com relação específica ao planejamento como ferramenta de gestão, os dados não evidenciam a prática de planejamento organizacional. Quando solicitados a responderem sobre a existência de planejamento nos CRASs, os implementadores não reconhecem que existe planejamento como eles entendem que deveria existir: planejamento de curto, médio e longo prazos, com objetivos e metas bem definidas, por exemplo. Quando os implementadores falam de planejamento, se referem a um encontro anual para avaliação do que foi feito no ano anterior, ou de encontros semanais para o estabelecimento de uma agenda de trabalho, como pode-se observar nas seguintes falas:

Até nós temos um planejamento, só que, muitas vezes, a gente fura esse planejamento, né? Tipo assim: segunda nós temos visita domiciliar, terça feira é o “Serviço de Convivência de Idosos”, quarta-feira demanda espontânea, atendimentos... Então, quarta-feira, geralmente, é a função dela. Na quinta temos carro também, então a gente, muitas vezes, visita instituições, escola, saúde pra tá articulando com eles também algumas dificuldades em comum, que muitos usuários deles são nossos também, a grande maioria. E às sextas-feiras a gente para pra dar uma avaliada, porque eu tenho estagiárias também, então a gente tem que supervisionar (Entrevista 5, Florianópolis).

Temos dos grupos, por exemplo, o das gestantes, que funciona dentro do CRAS, o grupo está retomando o grupo, e essa semana já voltou aqui no CRAS, e já planejamos, quais são os temas que vamos abordar, se precisa requisitar algum material, tem o planejamento em equipe (Entrevista 2, João Pessoa).

No caso, nós fazemos algumas reuniões de planejamento, que é entre a equipe técnica. A própria SEMAS também transmitem para a gente, às vezes tem umas qualificações,

que eles chamam de qualificações onde eles passam um pouco para a gente, mas ainda não é uma coisa tão um roteiro. A gente tem nossos planejamentos, mas não é aquilo que temos que seguir à risca (Entrevista 4, Goiânia).

Com relação à coordenação e supervisão, o que se percebe é que as normas indicam formas gerais de abordar essas duas funções do processo administrativo tal como no seguinte destaque:

Como vimos, a coordenação-geral, definição de informações a serem prestadas e sua regularidade, dos fluxos, procedimentos, instrumentos e atribuições relativos ao registro de ações e serviços realizados nos CRASs (PAIF ou outros serviços de proteção básica) ou nas entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos do território, são atribuições do gestor municipal de assistência social (ou do DF). O coordenador do CRAS tem como responsabilidade fazer cumprir estas determinações, no território sob sua responsabilidade, além de subsidiar o gestor com informações importantes para o processo de planejamento (necessidades das famílias e recursos para atenção a elas), gestão, monitoramento e avaliação. Essa atividade deve ser regulada pelo município e DF, mantendo coerência com a regulação federal (Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009a, p. 43).

Também faz parte do sistema de gestão o sistema de controle administrativo que é operado no nível organizacional do CRAS, mas que também é utilizado no sistema de controle de implementação das políticas de assistência social de modo geral. Tanto na análise documental quanto na análise das entrevistas há com frequência menções dos sistemas de controles dos implementadores. Nos documentos aparece com muita frequência o termo “controle” e expressões relacionadas tais como “controle social”, “controle da política” “controle das ações”, “controle e fiscalização”, “controle da gestão”, “controle e avaliação”.

Uma das formas de controle exercida pelos coordenadores (pelos CRASs de forma geral) é a exigência de fornecimento de informações por parte dos implementadores. Como já foi apresentado, o volume de informações exigidas e fornecidas pelos implementadores é muito grande, o que faz com esses profissionais invistam grande parte de seu tempo preenchendo formulários, preparando relatórios e lançando informações em sistemas informatizados, como evidenciado no seguinte relato:

Muitos relatórios a gente faz para encaminhar para outro setor, outro setor não, mas

outro serviço, no caso o PAEFI (Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos), sempre que é especial, a gente tem que elaborar o relatório, solicitar e tal...Mas os relatórios que eu faço muito são esses que estou falando para você que tenho desde julho de 2014 estão atrasados e o que formulei enquanto técnica: eu tenho as anotações que acontecem no pré-GT que as cuidadoras me trazem, elas vão trazer de tudo, questão de assistência social, questão da saúde e aí eu seleciono e converso com elas...A gente tem uma planilha, têm dois tipos de situações de atendimentos: dos números, quantos atendimentos eu fiz, quantas visitas, desses atendimentos quantos foram acompanhamentos e que benefícios concedi ou não. Aí essa planilha a gente manda para gerência da Assistência Social, que é o GPSOB e aí ele pega esses dados, não sei te explicar muito o porquê e como faz que a gente chama de Consolidado. E tem outra planilha que é o administrativo que preenche, pegando os dados dessa planilha, sobre benefícios concedidos...(Entrevista 5, Belo Horizonte).

A "papelada" exigida, ao mesmo tempo que serve às necessidades de controle dos superiores hierárquicos municipais e dos gestores da política em nível federal, influencia o tempo que o implementador pode disponibilizar a suas atividades fins e é assim sentido pelos implementadores da linha de frente entrevistados, que reclamam da falta de equipe técnica, o que significa, falta de tempo para implementar o programa como deveria ser feito, em função das demanda de controle:

É muito bacana o que está no papel, não que a gente não execute o que está no papel, mas acho que a gente não executa com qualidade por falta de equipe técnica, porque se a gente tivesse uma equipe técnica maior, a gente daria conta de executar o PAIF de uma melhor maneira, de muita qualidade, de acompanhar essa família...(Entrevista 5, Belo Horizonte).

Falta, principalmente para o pessoal que acompanha as crianças de manhã, porque são muitas, precisaríamos de mais uma pelo menos, e as pessoas que fazem isso poderiam estar no grupo das idosas, mas como se elas estão ocupadas totalmente com as crianças. E a proposta do PAIF é essa, a orientadora social tem que entrar nos grupos, tem que participar dos grupos, mas como que elas vão entrar? (Entrevista 2, Goiânia)

Eu avalio que não faço trabalho de psicologia, mas faço um trabalho administrativo, de recepcionista, de faxineira em alguns momentos, de assistente social, eu faço tudo! Menos o meu trabalho (Entrevista 1, Florianópolis).

Para Lipsky (2010), quando um profissional da assistência social gasta a maior parte de seu tempo preenchendo papelada, sobra menos tempo para a interação com os usuários das políticas. Os serviços de apoio, como os de secretárias, atendentes, pesquisadores e recepcionistas podem afetar a medida de tempo que os burocratas de nível de rua têm para os seus clientes.

No caso do Brasil seriam necessárias mais pesquisas para poder concordar com a afirmação de Lipsky (2010), que mais servidores de apoio aumentaria o número de atendimentos pelos implementadores. O que se pode afirmar com base nos dados desta pesquisa é que existe necessidade de mais serviços de apoio para que os profissionais implementadores possam se dedicar mais às suas atividades-fim. Isso se explica porque os CRASs nos quais os sujeitos desta pesquisa trabalhavam possuíam apenas a equipe básica de profissionais de assistência social, constituída de psicólogos e assistentes sociais. Alguns dos equipamentos visitados tinham técnicos de apoio como em Florianópolis, mas em número insuficiente para as atividades administrativas. Registre-se que no caso de Belo Horizonte não existe a divisão indicada pelo MDS, de 2 psicólogos e 2 assistentes sociais como equipe básica, mas o cargo de analista de políticas.

Nesta pesquisa é possível observar o exercício do controle não por meio da supervisão direta do trabalho desses profissionais, mas por meio das muitas exigências de informações sobre os atendimentos realizados. Essas exigências parecem se concentrar mais em controles quantitativos, do número de famílias atendidas, do número de benefícios concedidos, dos tipos de serviços prestados, por exemplo, já que indicadores como esses também são uma exigência do MDS, que coordena a implementação da política nacional de assistência. Nas seguintes falas, é possível a observação dessas exigências, que se transformam em estruturas de controle:

Então a gente tem um relatório já padronizado pra todos os CRASs, que a gente apresenta até o dia 10 do mês seguinte, que consta ali tudo que a gente fez e, no final, existe um espaço onde a gente pode colocar quais são as nossas dificuldades, quais foram os compromissos que a gente assumiu e cumpriu.....Solta um relatório que é bem focal, assim, que é mais específico pra relatar tudo que aconteceu em termos quantitativos, exatamente...A gente faz o censo SUAS também, a gente fez agora, né?. Então, geralmente, a gente preenche esse censo que, que...É onde consta detalhadamente o nome do pessoal da equipe, em que local você trabalha, quantos

cômodos tem, quantas salas é pra técnicos, quantas salas é pra coordenador, quantas é pra...Pede também informações importantes, no sentido assim, área de abrangência, quantas famílias, mais ou menos, atendidas (entrevista 5, Florianópolis).

Na verdade o que acontece: a metodologia PAIF fala que a família tem que ter um cadastro e cada município vai implementar do seu jeito esse cadastro de atendimento a família. O cadastro anterior tinha duas páginas e uma página para cada integrante, hoje tem o cadastro a domicílio, o cadastro da família e tem para cada cidadão quatro páginas com diversos quesitos e aí a gente está preenchendo os que a gente sabe que o sistema precisa, mas esse cadastro também está sendo preenchido só para as famílias que são perfil de um programa X, como o “Família Cidadã” aqui. A gente ainda não implementou ele para todos de forma geral, porque a gente não vê pernas para isso...(entrevista 5, Belo Horizonte).

Estes fatores influenciam o comportamento de decisão e ação dos implementadores, primeiro porque toma grande parte de seu tempo de trabalho, e segundo porque o implementador não é quem escolhe o tipo de informação que deve fornecer a seus superiores, com a exceção dos relatórios referentes a pareceres técnicos em resposta a demandas de outros órgãos. Como já apontado na discussão do marco normativo, o fornecimento de informações se dá por meio de formulários padronizados seja pelas unidades de serviços (CRASSs) seja pelo MDS. Pode-se evidenciar tal afirmação na seguinte fala de um dos entrevistados:

Eu também queria saber, juro, porque mandam três relatórios de gestão, porque aí tem o Belo Horizonte Cidadania, a gente nem falou que o “Maior Cuidado” é um programa do Belo Horizonte Cidadania e dentro da Regional Noroeste, no caso a que estou lotada veio dois relatórios de gestão, um descritivo de todas as atividades com as famílias, se atingiu a meta ou não, aí tem a da GPSOB e do Belo Horizonte Cidadania que era só número, mas mesmo assim, eu tenho que saber. E às vezes pedem uns números que a gente não sabe onde buscar, porque eu não sei quantos benefícios no mês eu concedi a uma família, porque eu tenho registrado no cadastro, você quer que eu pegue um por um para verificar?...Mas como não foi a requisição de um órgão maior, aí não faz e aí as meninas ficavam preenchendo e preenchendo, e eu não preencho mais, eu preencho o Consolidado e depois tenho o trabalho de copiar e colar a planilha, excluir as partes que não cabem e dar para o administrativo, porque não tenho tempo e não dá tempo para fazer isso (Entrevista 5, Belo Horizonte).

Os dados da pesquisa sugerem as dificuldades do controle do trabalho dos implementadores da linha de frente pelos coordenadores dos CRASs. A parte “qualitativa” do trabalho do nível de rua não é passível de captação em formulários preordenados, assim, os coordenadores conseguem controlar apenas parte do trabalho dos profissionais, a parte quantitativa, o que cria um conflito entre os implementadores e os sistemas de controles, que não permitem que eles demonstrem o que realmente fazem.

A teoria da burocracia de nível de rua aponta que o desencontro entre interesses e instrumentos organizacionais para o exercício do controle pode emergir tensões entre o desejo de autonomia do burocrata e do grupo de trabalho (especialistas burocratas) e a gestão da organização, que deseja por meio do sistema de controles, reduzir a autonomia desses profissionais. O burocrata deseja maximizar a autonomia e a organização reduzir tal autonomia (Lipsky, 2010). Nos dados desta pesquisa as tensões observadas não se dizem respeito à autonomia a ser gozada pelo implementador. Acontecem ao redor das demandas no tempo do implementador, que quer desenvolver seu trabalho, mas tem de cumprir com determinados requisitos das normas do programa e da gestão, como, por exemplo, o fornecimento de informações padronizadas e em grande volume como demonstram os dados desta pesquisa, o que gera insatisfação e até conflitos entre gestão e implementadores.

Em se tratando da relação gestor-implementador, Lipsky (2010) afirma que os burocratas de nível de rua, em geral, têm prioridades diferentes dos gerentes. Para o autor, os burocratas procuram minimizar os danos e os desconfortos de seu trabalho, além de buscarem a maximização da renda e da sua satisfação pessoal. O autor argumenta que as prioridades relacionadas à produtividade e à eficiência interessam mais aos gerentes cujas responsabilidades os levam a procurar o alcance de resultados consistentes com os objetivos da organização onde trabalham. Assim, pela própria natureza do trabalho de gerentes e burocratas é provável que existam conflitos de interesses. Os primeiros querem resultados organizacionais para atenderem aos objetivos da política e os implementadores desejam satisfação de interesses pessoais e de seu público-alvo.

Ao analisar os possíveis conflitos entre objetivos dos trabalhadores e os objetivos organizacionais, Lipsky (2010) afirma que os trabalhadores operacionais das organizações não necessariamente compartilham dos mesmos objetivos de seus

superiores, que seriam os objetivos da organização. De acordo com o autor, pode-se esperar certo grau de não conformidade dos trabalhadores se estes avaliarem que seus interesses são diferentes dos objetivos organizacionais. Nem mesmo os incentivos e sanções disponíveis aos níveis superiores são suficientes para corrigir essa divergência, o que provocaria falta de motivação para os trabalhadores desenvolverem bem suas atividades. O desafio da gerência, então, passa a ser como melhorar a satisfação desses trabalhadores, mantendo a produtividade em níveis adequados (Lipsky, 2010).

Lipsky (2010) afirma também que existe um desencontro entre burocrata de rua e gestor porque os trabalhadores buscam a maximização de sua autonomia na função de “processamento de clientes”, enquanto os gerentes procuram padronizar o atendimento e minimizar essa autonomia por meio do controle (Lipsky, 2010). A literatura chama a atenção à dificuldade da supervisão dos profissionais da linha de frente pelos seus superiores, dificultando o controle e o gerenciamento dos trabalhadores do nível de rua (Hupe & Hill, 2007), notadamente na forma como o trabalho é feito, como já demonstrado por vários pesquisadores (Lipsky, 2010; Lotta, 2010; Winter, 2003).

Em sua relação direta com o usuário da política, os implementadores parecem exercer autonomia, e isso poderia de alguma forma dificultar a utilização de mecanismos de controle. Na política analisada existem muitos destes mecanismos, tanto institucionais (previstos nas normas) quanto administrativos, desenvolvidos pelos próprios CRASs ou mesmo pelas administrações municipais. No entanto, a existência de mecanismos de controle por si só não é suficiente para que os gerentes controlem as decisões e ações dos profissionais. As seguintes falas ilustram o exercício dessa autonomia e das dificuldades do controle, embora não evidenciem que a autonomia joga o implementador em conflito com seu superior hierárquico:

Geralmente nos acompanhamentos familiares que eu e a assistente social que é a minha dupla, que a gente realiza, a gente tem autonomia pra tomar as decisões, né?, quando acionar outro serviço, quando fazer relatório, as vezes tem casos que a gente faz relatórios pro serviço ou pro ministério público assim, a gente tem uma autonomia pra tomar essas decisões é o cerne o nosso trabalho mesmo, a gente encaminha discussões de casos com a rede, a gente geralmente vai fazendo isso, discute e vai fazendo isso com dupla, né? Os profissionais responsáveis pelo caso (entrevista 4, Florianópolis).

Aí vem aqueles papos, e eu sou jeitosa que você não faz ideia (risos). Sou jeitosa, dou jeitinho aqui, contorço ali...Ontem nós estávamos aqui com uma moça de 45 anos, uma

senhora de 45 anos, ela estava no grupo de convivência, que é a partir de 55. Só que ela chegou ali, e a gente: - Não foi nós! E ela tem 45 anos, e lá vai eu, ela tem 45, mas precisa de participar do grupo. - Vamos fazer um combinado, ela fica assistindo enquanto eu vou orientar ela para outro grupo, participar de outro grupo, com pessoas mais jovens...(Entrevista 2, Goiânia).

A análise empírica realizada por Maynard-Moody e Musheno (2003) constatou que muitos trabalhadores do nível de rua lutavam contra os gerentes no ambiente burocrático. Mas essa luta era uma tentativa de fornecer serviços de qualidade, almejando seus clientes-cidadãos de forma individualizada, embora os gerentes estivessem interessados em controlar os trabalhadores e os casos atendidos como categorias imperativas de gestão (Maynard-Moody & Musheno, 2003). No entanto, em algumas situações gerentes e trabalhadores operam juntos para realizar determinadas tarefas.

Esse comportamento colaborativo também foi observado em alguns dos casos nesta pesquisa. Não foi observado uma dicotomia entre gerentes e implementadores, em permanente desencontros de interesses, como uma das características dos sistemas de gestão dos CRASs. O que se observou é que realmente existem casos de conflitos, mas não diretamente relacionados aos objetivos das políticas implementadas pelos CRASs. E constatou-se também uma fraca relação dos coordenadores (gerentes) com seus coordenados (implementadores). Esses conflitos e as fracas relações podem ser observadas, em um resumo das manifestações de todos os entrevistados da pesquisa, na Figura 8 a seguir:

Cidade	Síntese das respostas dos entrevistado sobre a relação com a coordenação dos CRASs
Caso 1- Belo Horizonte 1 ano e 2 meses no CRAS, e 8 anos de experiência na área social.	O que chega à equipe é uma coisa diferente do que a instituição estava querendo. Existem atravessamentos e falta separação de funções. Às vezes a gente fica com medo de estar fazendo papel de coordenação. Se a equipe técnica está toda ocupada e tem alguém precisando de atendimento urgente, a coordenação acaba atendendo essa pessoa e às vezes não repassa para a equipe o que aconteceu no atendimento.
Caso 2- Belo Horizonte 1 ano e 2 meses no CRAS e 2 anos de experiência na área social.	Eu acho que a estrutura horizontal favorece muito mais que a vertical, porque as horizontais estão ali na discussão frente a frente, nível com nível, isso nos permite uma tranquilidade na discussão e nas respostas, mas quando a gente fala de níveis superiores (coordenadores), eu volto a dizer, tem sua resistência porque estamos lidando com pessoas com cargos comissionados. Agora enquanto equipe técnica é mais fácil, porque a gente trabalha muito em equipe, então a decisão de um não vai influenciar na minha decisão, a não ser que eu concorde com ela.

Caso 3 - Belo Horizonte 1 ano no CRAS, mesmo tempo de experiência na área social.	Eu me reporto a todos, mas cada caso é um caso. Então se é uma questão mais gerencial e está dependendo mais da gerencia, eu me reporto a Fulana (menciona o nome da coordenadora). Mas de forma geral, aqui no CRAS, temos uma boa proximidade para tentar resolver o que aparece.
Caso 4 - Belo Horizonte 1 ano e 2 meses no CRAS, mesmo tempo de experiência na área social.	É, porque para a gente mesmo ter esse acesso direto não é muito fácil, seria por meio da coordenação mesmo e eu acho que isso às vezes dificultaria também para a gente. Na verdade assim, eu acho que a única dificuldade nossa seria essa relação entre, por exemplo, a equipe técnica e a gerência mesmo, sem ser a coordenação do equipamento.
Caso 5 - Belo Horizonte 1 ano e 10 meses no CRAS, mesmo tempo de experiência na área social.	Então assim, as gerências não conversam entre si e mandam tudo para cá, hoje com uma coordenação, eu vejo dificuldades porque não consigo mais ver de onde vem, simplesmente tem que fazer. Eu acho que o mais delicado é isso, não é nem o fato, claro que o fato de questionar se é ou não para fazer é muito importante, mas pior do que isso é ninguém ouvir você dizer que não tem condições para fazer, ninguém veio me perguntar se consigo ou não fazer. Não tem isso, simplesmente chega e você está aqui, executa e pronto. Você manda um relatório, a sua gerente não é da área, da política, então ela pode até ler, mas não vai dar nenhum palpite e se der será irrelevante, que falta uma vírgula ou alguma coisa.
Caso 1 – Goiânia 1 ano e 7 meses no CRAS e 9 anos de experiência na área social.	Por exemplo, a coordenação do CRAS que é a responsável, vamos dizer assim, pela unificação da rede que temos na nossa região, como por exemplo, conhecer as escolas, creches, postos de saúde, unidades de atendimentos de saúde... Então a equipe se comunica muito com a coordenação nesse sentido de estar fazendo esse diálogo, que permite que a gente saiba para onde nós podemos correr para garantir o atendimento do usuário que aqui chega.
Caso 2 – Goiânia Quase 2 anos no CRAS e 5 anos de experiência na área social.	Veja bem, eu sou uma profissional do PAIF, mas eu não sou uma profissional concursada aqui, então, como eu sempre falei, o cargo não é nosso, as articulações não podem ser intensas como tem que ser, porque senão a gente acaba tendo uma certa rejeição...só que é aquele lance: algumas entendem a realidade e tem o conhecimento, e outros não (sobre a coordenação), e isso acaba influenciando o trabalho de quem conhece
Caso 3 – Goiânia 1 ano e alguns meses no CRAS e 3 anos de experiência na área social.	Agora em questão da coordenação imediata eu acho mais dificultoso até pela falta de conhecimento da política, (que falta a quem coordena) tem alguns esbarrões.
Caso 4 – Goiânia 8 anos e cinco meses no CRAS, o mesmo tempo de experiência na área social.	Então há sim uma interação, sempre que necessário, nós marcamos uma reunião, solicitamos que as quatro (profissionais) estejam presentes, então a gente organiza de forma que o horário possa contemplar as quatro pessoas da equipe técnica... o que aproxima enquanto técnica e trabalho são as reuniões... Não consigo descrever uma situação concreta (sobre a coordenação).
Caso 5 – Goiânia 1 ano no CRAS e 6 anos de experiência na área social.	Eu vou ser bem sincera com você, esse roteiro, ela não tem participado (coordenadora) e a gente tem certa dificuldade com isso aqui. A coordenação é delicado isso que vou falar aqui agora, eu sinto que a coordenação não entende muito o nosso papel aqui. Impõem-se as regras, mas eu acho que poderia ter uma abertura maior da coordenação nesse sentido do nosso fazer. Acho que às vezes confunde muito esse fazer nosso aqui. Tem muita influência.

<p>Caso 6 – Goiânia</p> <p>4 anos no CRAS e Mesmo período de experiência na área social.</p>	<p>...O único problema que eu vejo é essa questão dos cargos políticos. Por que as vezes vai colocar uma coordenadora...Não é de confiança, é de chefia mesmo, mas isso mesmo, de indicação política. Então assim, troca-se muito, estou aqui há cinco anos e já foram cinco ou seis coordenadores, então é aquela coisa de a equipe ficar e às vezes a coordenação mudar e nem sempre tem a formação ideal. Por ser politicagem vem de outra área e vem para poder aprender ao invés de vir alguém que já sabe.</p>
<p>Caso 1 – Florianópolis</p> <p>Trabalhava há 11 meses no CRAS, mesmo tempo de experiência social</p>	<p>A impressão que eu tenho é que ela não “bate o martelo” e que ela está sempre consultando as demais pessoas da equipe e quando se consulta uma equipe cada um terá um ponto de vista, por isso acredito que é importante existir alguém que tenha a palavra final (decisão), isso dá segurança para a equipe. Eu acho que quando a função do coordenador não está bem estabelecida gera uma confusão, porque todos assumem esses papéis (serviço) e isso atrapalha (falta liderança).</p>
<p>Caso 2 – Florianópolis</p> <p>6 anos de trabalho no CRAS, mesmo tempo de experiência na área social.</p>	<p>Mas em nível de decisões e orientações, a gente sempre recorre a ela, ela é nossa referência na tomada de decisões (coordenadora).</p>
<p>Caso 3 – Florianópolis</p> <p>6 anos no CRAS, mesmo período de experiência na área social</p>	<p>Eu faço o que eu acho que é (sobre estratégias de ação). Primeiro a minha dupla, primeiro a horizontal (respondendo sobre a quem se reporta, com quem se relaciona).</p>
<p>Caso 4 – Florianópolis</p> <p>1 ano e 6 meses trabalhando no CRAS, e 9 anos de experiência na área social.</p>	<p>A maioria da equipe de trabalho principalmente aqui no CRAS da equipe com a coordenação que é muito positivo assim, que a gente toma decisões em conjunto, banca em conjunto né, ouvi muito. Me ajudam a equipe e a coordenadora também me ajudam a delimitar esse espaço, a não ficar saindo mundo da tal alçada do meu trabalho.</p>
<p>Caso 5 – Florianópolis</p> <p>1 e 10 meses no CRAS, mesmo tempo na área social.</p>	<p>Mas, de uma forma geral, essa convivência, esse compromisso em realizar as atividades que preconizam o PAIF e a política, flui de uma forma tranquila, tá, a gente tem uma... eu sempre achei importante a gente ter uma relação horizontal com a equipe.</p>
<p>Caso 1 – João Pessoa</p> <p>3 meses no CRAS, e 1 ano de experiência na área social</p>	<p>Não, assim, a gente trabalha muito em conjunto, então a gente sabe a realidade da situação, nosso trabalho é muito aberto, nós fazemos um trabalho só. Não se reportou diretamente à coordenação quando se tratou de relações no ambiente de trabalho.</p>
<p>Caso 2 – João Pessoa</p> <p>2 anos no CRAS, e 12 anos de experiência na área social</p>	<p>Não sei, por exemplo, a minha coordenação é bem aberta, ela sempre gosta de escutar nossa opinião, sempre que vai tomar uma decisão, procura consultar a equipe, sempre procura saber o que a gente acha, se a gente concorda, então tem muito essa questão, e no nosso CRAS está chegando muita gente novata, todas as duas novatas, não têm experiência com CRAS.</p>
<p>Caso 3 – João Pessoa</p>	<p>Nós técnicos com a coordenação é um contato que a gente tem uma abertura de dialogar, de perguntar sobre os procedimentos, então aqui sabemos que</p>

2 meses no CRAS e tinha 3 anos de experiência na área social.	existe uma equipe, e não se dá com individualidades, é uma equipe mesmo, e as pessoas possam falar.
Caso 4 – João Pessoa 3 anos no CRAS, mesmo tempo de experiência na área social.	Sim, aqui eu respondo diretamente à coordenação, a Fulana (nome da coordenadora), e como no dia a dia a demanda é grande, nós temos que interagir, senão não anda.
Caso 5 – João Pessoa 2 anos no CRAS e tinha 6 anos de experiência na área social.	Sim, porque eu não vou puxar sardinha para meu lado, mas falando como funcionária, sobre a parceria com as colegas, acho que sim, acho que as relações são fortalecidas, todo mundo sabe que tem sua função, que são funções diferentes, não existindo superior ou inferior.
Caso 6 – João Pessoa 1 mês no CRAS e 8 meses na área social	Aqui a gente trabalha todo mundo em conjunto, e igual, ela é uma técnica também, ela está em uma posição de coordenadora, mas nesse sentido não é superior. Na questão de determinar o meu trabalho não, mas acredito assim, quando tem a questão das visitas e quando tem o carro, que nem todo dia a gente tem carro, então naquele dia a coordenação chega e diz: - Hoje tem carro, precisa ser feito visitas, então determina dessa forma, porque o dia que tem o carro é o dia que tem que aproveitar, mas no mais não.
Caso 1 – Macapá 1 ano e 2 meses no CRAS, e 5 anos de experiência na área social.	Então não é difícil, eu quase não recorro à coordenação porque eu tenho meus conhecimentos próprios aí, então eu já tento fazer pra acontecer mais rápido.
Caso 2 – Macapá 8 meses no CRAS, mesmo tempo de experiência na área social.	Tenho uma colega para a equipe e facilita, a gente chega, trabalhamos juntos, sabemos o que ocorre, o que acontece dentro do CRAS, mas todo mundo se reúne e tenta resolver a situação, então facilita sim. Na verdade, aqui em equipe, então todos trabalhamos juntos com o outro. Não se reportou explicitamente sobre a coordenação.
Caso 3 – Macapá 8 meses no CRAS meses, e tinha 7 anos de experiência na área social.	Eu não tenho nenhum tipo de problema com nenhum dos meus colegas, nenhum tipo. Chego, converso, falo o que eu tô sentindo, a mesma coisa eles. Nosso coordenador é supersensível, a gente entende qualquer problema, porque todo mundo tem problema, né?
Caso 4 – Macapá 1 e 8 meses no CRAS, e tinha 7 anos de experiência na área social.	O coordenador, eu tive um pouco de dificuldade porque ele tem uma postura, porque quando eu estava estudando Gestão de Pessoas, a gente identifica as características de vários líderes, de vários chefes e ele tem uma característica de chefe muito evidente, o que eu não concordo em algumas posturas.

Figura 8 - Opinião dos entrevistados sobre os coordenadores dos CRASs.

Fonte: Pesquisa de campo, 2016.

A análise dos dados da pesquisa quanto aos relacionamentos do implementador de linha de frente com seus superiores, coordenadores, revela que os implementadores

se apoiam mais em seus pares do que em seus coordenadores para decidir e agir. Os dados da Figura 8 demonstram os principais problemas e conflitos na relação implementador-coordenador dos CRASs. Em sua maioria os implementadores reclamam de: (a) “atravessamentos”, quando um coordenador determina que seja atendido algum caso fora da agenda ou ele mesmo atende à demanda que chega ao CRAS sem respeitar a autonomia do técnico, (b) o coordenador ser cargo de confiança (indicação política), e na maioria das vezes de vir de fora das equipes técnicas, (c) problemas de comunicação, quando o coordenador faz alguma atividade de responsabilidade do técnico e não o comunica, ou recebe informações de outras instituições e não as repassa à equipe técnica, (d) o coordenador desconhece a área e as atividades pelas quais é responsável, (e) não existir definições claras entre o papel do coordenador e da equipe técnica.

Observa-se, ainda, que alguns implementadores preferiram se referir à equipe como ponto de referência (referindo-se à horizontalidade das relações que, algumas vezes, também incluem os coordenadores), ignorando o papel do coordenador ou simplesmente não se pronunciaram sobre o trabalho da coordenação, o que poderia significar, em alguma medida, que a relação não é boa nesses casos. Essa afirmação se baseia no tipo de “não manifestação” ou desvio de uma afirmação direta do implementador sobre o coordenador, que foi observado durante as entrevistas.

Diante da suposta oposição entre gerentes e implementadores, a literatura sugere que os gerentes podem tentar compartilhar um conjunto de valores - de acordo com Kaufman (1956, p. 1057) seriam representatividade, competência neutra e liderança executiva, relacionados aos objetivos organizacionais - assim como os melhores meios para alcançá-los, tentando evitar que atitudes e valores individuais prevaleçam no processo de implementação (Keiser, 2010). No entanto, na perspectiva dos implementadores desta pesquisa não existe essa tentativa gerencial, talvez pelo aspecto passageiro desses profissionais na organização ou mesmo pela incapacidade de liderança desses profissionais pelos motivos apontados pelos implementadores.

No caso dos trabalhadores dos CRASs não se observou discrepâncias entre objetivos organizacionais, que são quase sempre os próprios objetivos da política, e os objetivos pessoais dos implementadores. Perguntados sobre o que mudariam se pudessem mudar algum aspecto do PAIF houve quase unanimidade de que os objetivos estão bem definidos e adequados às necessidades sociais e, que por isso, não mudariam

nada no programa, caso fossem chamados a essa tarefa.

Para Hill (2005), dois dos principais fundamentos das organizações burocráticas são a divisão de trabalho e o princípio da hierarquia, que implicam na necessidade de delegação de responsabilidades aos trabalhadores dos níveis operacionais da organização. Tratando-se dos dados desta pesquisa, observou-se que o princípio da descentralização que delega aos CRASs a responsabilidade pela implementação de políticas sociais, delega também às equipes dessas unidades a responsabilidade pela entrega dos serviços, mas gera conflitos de papéis no interior dessas unidades de serviços e falta de coordenação, como observado na seguinte fala:

O que chega à equipe é uma coisa diferente do que a instituição [outra organização da rede] estava querendo. Existem atravessamentos e falta separação de funções. Às vezes a gente fica com medo de estar fazendo papel de coordenação (Entrevista 1, Belo Horizonte).

O conceito e controle se relaciona estritamente com o conceito de desempenho. Na questão de desempenho, existem metas estabelecidas para cada CRAS, mas parece que se não forem cumpridas não existe qualquer tipo punição. Pelo menos, não se observou esse dado na pesquisa. Na prática, as metas são estabelecidas pelas normas das políticas e não são negociadas com os implementadores. No entanto, a política é implementada no nível de rua em realidades locais distintas, o que parece dificultar a compreensão, por parte dos implementadores, do porquê de uma meta para determinado número de famílias (5.000/território), por exemplo, que devem ser referenciadas em cada CRAS, e os critérios para mensurar o cumprimento dessas metas podem não mensurar o real trabalho executado. Veja-se, por exemplo, o seguinte exemplo:

Outro dificultador é para os profissionais que são do PAIF, e aí hoje atuando eu consigo visualizar melhor, é que a gente tem que atender mil famílias ao ano, mas essa usuária que eu falei para você, por exemplo, ela vai vir mil vezes ao ano e vai contar como um atendimento, porque são mil famílias ao ano, não interessa se eu atendi duas mil vezes aquela família. E aí, muitas das vezes que ela vem aqui, a gente não a leva para a sala de atendimento, é uma coisa que eu até falo para a equipe e aí a gente não lança inclusive como atendimento aquele tempo que a gente parou ali e tem que dar atenção a ela (Entrevista 5, Belo Horizonte).

Meyers e Vorsanger (2010) argumentam que os padrões de desempenho,

recompensas e penalidades podem refletir e fazer com que os funcionários responsáveis pelas políticas cumpram os objetivos organizacionais servindo a relacionar o burocrata ao processo gerencial, mesmo que tal relação seja menos importante do que aquelas existentes entre outros elementos da política. Mesmo assim, os dados da presente pesquisa sugerem que os profissionais que implementam o PAIF e as demais políticas sociais por meio dos CRASs não se obrigam à realização dos objetivos dos CRASs e do PAIF pelos fatores apontados por Meyers e Versanger (2010): desempenho, recompensas e penalidades. Primeiro, porque na implementação de políticas sociais pelos CRASs não existem padrões de desempenho individual. Segundo, porque se não existem padrões de desempenho individual, não há como se estabelecer recompensas e punições. Pelos menos não foram observados dados que apontem a existência de sistemas de recompensas ou punições aos implementadores entrevistados nesta pesquisa. O que pode estar motivando os implementadores de nível de rua nesta pesquisa estará abordado mais adiante, na discussão da questão de autointeresse.

Behn (1991) aponta, ainda, seis elementos do processo de gestão que a organização, se desejar controlar o desempenho de seus implementadores, precisa desenvolver: (a) estabelecimento de uma missão clara e comunicada a todos os implementadores da política, (b) estabelecimento de metas específicas para os implementadores individualmente e para as unidades de trabalho, que dê operacionalidade à missão, (c) gerentes envolvidos diretamente no monitoramento dos resultados, (d) recompensas pelo desempenho de sucesso individual e em nível de unidade, (e) ser vigilante a distorções e, (f) modificar a missão, metas, monitoramento e recompensas para corrigir problemas.

Para Lipsky (2010) as métricas de *performance* nos serviços sociais não são adequadas porque essas medidas são desenvolvidas, muitas vezes, para se transformarem em ferramentas de controle, mesmo que sejam inapropriadas e contraproducentes ao propósito. Os dados desta pesquisa parecem corroborar a observação da inadequação das ferramentas de controle utilizadas. Um exemplo são os registros das atividades dos implementadores que quase sempre se limitam a números de atendimento e outras informações quantitativas relacionadas a eles, o que pode desestimular o desenvolvimento de outras atividades pelos implementadores que não serão "contabilizadas" como resultados de seu trabalho. Pires (2009) apontou outro argumento que questiona as medidas de *performance* e recompensas. O autor

demonstrou que quando os trabalhadores eram recompensados por desempenho, tendiam a atender casos que pudessem alcançar as metas de desempenho e, conseqüentemente, as recompensas e não necessariamente aqueles mais importantes do ponto de vista da implementação da política.

Assim, as métricas de desempenho podem afetar o comportamento do implementador, embora não necessariamente na direção e medida desejadas pelos gestores e pelo público da política. Para Lipsky (2010) os implementadores sabem da importância que as medidas de *performance* têm para limitar sua autonomia, e assim tendem a resistir a sua aplicação. Não é isso que parecem apontar dados desta pesquisa. Os implementadores entrevistados discordam, sim, dos tipos de controle, que acreditam não captar todo o trabalho que eles desenvolvem, mas não demonstram preocupação com o uso dessas informações. De acordo com os respondentes da pesquisa, eles fazem muito mais do que o que é registrado pelos sistemas de controles, como sustentam as seguintes falas:

Nesse estatístico tem o número de famílias que eu atendo, o dia, o perfil e o que foi feito. Esse praticamente é o visual do trabalho que eu tenho... É quantitativo, e eu não me identifico, eu acho que eu trabalho mais do que tem ali, e aí é uma queixa minha que eu acho que eu falo assim eu não me vejo nessa estatística; eu acho que não reflete o meu trabalho ali, porque, por exemplo, o CRAS na comunidade, ele não aparece ali, e envolve 300 pessoas, mas ele não tá quantificado ali, porque não tem como no meio do evento pegar o nome de 300 pessoas, como é que vai fazer? Não sabe como fazer isso e aí no estatístico não aparece isso (Entrevista 3, Florianópolis).

Então não se consegue facilmente 500 atendimentos em um equipamento desses, atendimentos de qualidade ao menos, então a gente percebeu a resistência por nós, porque os números abaixaram muito, mas em contrapartida, produziram-se mais relatórios, discutiram-se mais casos esse ano. E a gente não consegue mostrar isso, porque não têm ferramentas de avaliação, de monitoramento que permite mostrar. - Olha, esse trabalho abaixou nos números, mas por quê?. não tem isso (Entrevista 2, Belo Horizonte).

Observa-se que os profissionais precisam executar as tarefas próprias do programa, como as visitas às famílias em acompanhamento, cadastramentos pela ação de “busca ativa”, coordenação e execução das reuniões e muitas outras atividades relacionadas ao processo de implementação. Estas ações são parte de execução das

políticas implementadas pelos CRASs, e que estão previstas nas regras e instruções do PAIF, mas muitas delas não aparecem nos relatórios exigidos pelos CRASs e pelo governo federal. Em outras situações os implementadores questionam a utilidade dos sistemas de avaliação - não corresponderiam às reais necessidades de contribuir a melhorias, não teriam resultados práticos relevantes, conforme as falas destes entrevistados:

No nosso caso, a avaliação não serve para nada. A gente tem uma falha no planejamento e temos uma falha no monitoramento e conseqüentemente teremos uma falha na avaliação também... Quando eu vou dizer a respeito do trabalho como um todo, onde na verdade, quem realiza esse processo de planejamento, de monitoramento da gestão é a gestão local (CRASs) junto com a gestão dos serviços que no caso é a GEPSOB, eu digo que tem uma falha em todos os processos, porque é tudo feito muito corrido, não se escolhe espaços e momentos para se discutir planejamento, para se fazer uma avaliação, um monitoramento. Por exemplo, nós realizamos ações esse ano com o programa Bolsa Família e fizemos questão de sentar e fazer um relatório sobre as ações que a gente desenvolveu. E nunca nos pediram isso, nos pedem pelo mesmo relatório quantitativo, o quantitativo eu entendo que tem sido suficiente para suprir a demanda de avaliação, então se avalia por números, não se avalia o processo daqueles números (Entrevista 2, Belo Horizonte).

Então a gente a cada mês tem um estatístico, que de certa forma, de maneira geral, é construído através dos atendimentos, através das ações que são realizadas a cada mês. Então, essa é uma ferramenta de avaliação, mas claro, que tem muita coisa que passa despercebida, que o estatístico não consegue abranger, por exemplo, tem atividades as vezes eu passo a tarde inteira ligando, fazendo articulação intersetorial, até mesmo para construção de vínculo que não aparece no estatístico mas você trabalha...(Entrevista 2, Florianópolis)

Não faço relatórios...Nós sabemos que tem que fazer, mas não existe uma cobrança. Tem uma cobrança do MDS que nós temos que fazer busca ativa do BPC e que temos que cadastrar no Cadastro Único 60% da população em 04 anos, então eles fazem uma média de que, temos que cadastrar uma porcentagem X da população em cada ano, e no final do ano eles perguntam se conseguimos fazer e quais foram as dificuldades, mas não tem a exigência de um relatório para oficializar esses dados, fica muito na informalidade (Entrevista 1, Florianópolis).

De uma forma geral ou os implementadores não veem efeitos práticos dos controles e avaliação, e isso parece incomodá-los, ou percebem que os relatórios de suas atividades são apenas para atenderem aos objetivos de acompanhamento da implementação do PAIF e demais programas sociais pelo MDS. Não se evidencia que os implementadores não queiram ser monitorados e avaliados. Suas queixas se dizem respeito à percepção de que o monitoramento e avaliação a que são sujeitos não serve para corrigir rumos.

De modo geral, não se observam nos dados da pesquisa evidência de sistemas estruturados de avaliação do trabalho dos implementadores individuais, o que implica em menos influência do sistema de gestão sobre as ações desses implementadores. Logicamente um sistema de avaliação no qual os implementadores pudessem participar ativamente e ter *feedbacks* poderia ser útil para um melhor desempenho organizacional que poder ter como consequência um melhor desempenho dos objetivos da implementação da política. Behn (1991) também reconhece que o processo de gestão de desempenho não é tarefa simples, mas quando os gestores do setor privado ou do setor público estabelecem metas, monitoram resultados e recompensam *performance* estarão realizando os objetivos organizacionais. O autor reconhece também a dificuldade de gerenciar o burocrata de nível de rua pelas características ambíguas de seu trabalho, da discricionariedade e da dificuldade de observar diretamente (supervisionar) o trabalho desses profissionais.

Alguns pesquisadores apontam as dificuldades em supervisionar, monitorar e avaliar o trabalho desses implementadores. Essas dificuldades resultariam do fato que grande parte da produção da burocracia de nível de rua assume a forma de serviços intangíveis em interações diretas com o cidadão (Lipsky, 2010; Meyers & Vorsanger, 2010). Os dados empíricos desta pesquisa mostrados na análise sobre as interações entre burocratas e usuários no nível de rua podem ilustrar porque existe essa dificuldade da criação e aplicação de medidas de desempenho em serviços sociais. O trabalho, de fato, envolve aspectos intangíveis e de difícil observação e mensuração. No entanto, do ponto de vista dos entrevistados, os problemas de mensuração não são aqueles apontados na literatura que resultam da natureza do trabalho na linha da frente. As inadequações são das medidas utilizadas para mensurar o trabalho realmente efetuado.

Dessa forma, é possível inferir que o quadro de inadequação de sistemas de controle e avaliação do trabalho dos implementadores diminui a influência dos gestores

dos CRASs sobre os implementadores de linha de frente. Outros motivos que parecem justificar a baixa influência dos gestores sobre os implementadores parece ser o fato de estes coordenadores ocuparem cargos de confiança do governo. São, portanto, passageiros ou de outras áreas do conhecimento, o que parece contrariar os implementadores que, na prática, tem mais conhecimento do que os próprios gerentes. Isso pode provocar, inclusive, conflitos entre o gestor e o burocrata, pelo fato de que a orientação e encaminhamento de casos pelo coordenador serem vistos por alguns implementadores como "atravessamento" do coordenador sobre seu trabalho.

Observa-se, ainda, que no caso dos trabalhadores sociais entrevistados nesta pesquisa, que implementam políticas sociais, como o PAIF, incentivos de desempenho poderiam não ser adequados tanto pelas dificuldades de medidas do trabalho quanto pela sobreposição de programas fornecidos pelos CRASs. Incentivos, neste caso, poderiam privilegiar atendimentos de políticas de distribuição de renda, mais fáceis de serem operacionalizadas, em detrimento de atendimentos de casos mais complicados, de pessoas com deficiências ou idosos. Esse tipo de comportamento foi observado por Pires (2009) na análise de outro tipo de política no Brasil.

May e Winter (2009) observaram que a influência dos fatores gerenciais apontados na literatura sobre o comportamento do implementador é fraca. Estes autores encontraram três desses fatores que apresentam algum tipo de influência: a supervisão, a comunicação dos objetivos e a delegação na tomada de decisão para os trabalhadores de linha de frente. A fraca influência de fatores gerenciais sobre os implementadores também foi observada nesta pesquisa. Um exemplo é que determinadas decisões gerenciais dos coordenadores dos CRASs são tratadas como "atravessamentos" pelos implementadores, demonstrando que os implementadores rechassam a "interferência" dos gestores em suas decisões e decisões diárias, o que se torna um conflito entre o implementador e a estrutura de gestão, como ilustrado nas seguintes falas:

Mas é muito difícil a gente pensar que de fato, a nossa execução está sendo correlacionada com as legislações, porque seria perfeito se a gente conseguisse executar como está ali e devido aos atravessamentos a gente não consegue, então a lei é muito bonita, muito bacana, ela inicialmente dá um respaldo para aquilo que desejo fazer aqui. Meu desejo na verdade é executar o PAIF conforme está nos normativos, mas a gente não consegue ter essa relação entre a legislação e a prática devido aos atravessamentos (entrevista 3, Belo Horizonte).

Eu acho que a estrutura horizontal favorece muito mais que a vertical, porque as horizontais estão ali na discussão frente a frente, nível com nível, isso nos permite uma tranquilidade na discussão e nas respostas, mas quando a gente fala de níveis superiores, eu volto a dizer, tem sua resistência porque estamos lidando com pessoas com cargos comissionados (entrevista 2, Belo Horizonte).

Existem, também, relatos de boas relações entre coordenação, equipes e indivíduos implementadores, mas nenhum dos implementadores entrevistados chega a mencionar que a coordenação seja importante ou fundamental para o desenvolvimento de seu trabalho. Os dados apontam mais no sentido de que as equipes é que são fundamentais ao desenvolvimento das atividades do PAIF.

Por fim, cabe resumir as principais tensões e desencontros do implementador com o sistema de gestão. Observou-se que os maiores problemas são com relação ao volume e a inadequação dos controles, que parece assumir centralidade no processo de gestão dos CRASs, as relações com os coordenadores, nem sempre boas, muito em função da falta de conhecimento das políticas por parte do coordenador, do cargo que este ocupa ser político, ou seja, de confiança do governo, ou dos tipos de controles que o coordenador tem interesse, que são os dados quantitativos sobre a política. Esses elementos têm força para influenciar o comportamento do implementador, pois interferem em seu tempo e na sua satisfação com seu trabalho.

Observou-se, ainda, que elementos organizacionais como medidas de desempenho, delegação de funções e supervisão são quase ausentes nesse tipo de organização. E, portanto, não têm força para determinar o comportamento do implementador nem a forma de execução de suas funções. Percebe-se claramente que o ponto de apoio dos implementadores é horizontal e não vertical, a própria equipe de trabalho e não o do superior hierárquico, como se esperaria em uma organização convencional. A delegação de atividades para as equipes não depende do coordenador do CRAS, pois essas atividades em equipes já estão previstas nas normas das políticas. Aos CRASs são delegados poderes para execução dos serviços de atenção básica, com as equipes técnicas assumindo as responsabilidades pelas entregas dos serviços. Daí, talvez, a importância que os profissionais dão às suas equipes técnicas, tema que é discutido em seção separada neste trabalho.

Um dos fatores organizacionais que mais pesa sobre a tomada de decisões e ações dos implementadores é a disponibilidade de recursos. Os dados desta pesquisa

mostram que a disponibilidade ou indisponibilidade de recursos tem papel importante nas decisões e ações dos implementadores, conforme pode-se observar nos seguintes relatos:

Como coisas difíceis são o que você pode ver: a nossa estrutura é péssima e eu acredito que o nosso CRAS é o pior. Embora estejamos em um prédio público, esse prédio teoricamente é nosso, mas ele possui muitas gerências, onde ele está ocupado pelo Conselho comunitário, pelo núcleo de apoio, tudo questão política! Até mesmo pela constituição deste espaço. Então para nós é difícil a questão do espaço físico, pois ele inviabiliza várias atividades, a gente poderia produzir muito mais, formar outros serviços de convivência, mas nós não podemos pela questão do espaço físico. Sala de atendimento nós só temos essa, que está sendo utilizada, porque a outra é utilizada pelo Cadastro Único e lá é a “*sala tudo*”, porque não tem cozinha, não tem copa, não tem privacidade (Entrevista 1, Florianópolis).

Afeta bastante, se eu não tenho computador, se eu não tenho acesso a internet, a livros, a questão teórica mesmo, onde eu possa estar estudando, é uma questão também de acomodar melhor, e não só os técnicos, a questão de que o usuário chega e se sinta acolhido, um lugar que seja adequado, e assim, a ministra esteve aqui? Até mesmo você utilizar recursos lúdicos, recursos audiovisuais, e muito para o técnico, um espaço para estar ampliando materiais, a política tem um livro específico do CRAS, que é um livro de construção, onde vai ter os ambientes e tudo mais, o projeto do modelo ideal de CRAS, mas eu queria encontrar ele (Entrevista 3, João Pessoa).

Vários estudos têm demonstrado que restrições de recursos são entre os principais fatores a influenciar o comportamento do implementador no nível de rua, já que este precisa lidar com demandas sempre maiores do que a capacidade de resposta dos recursos disponíveis (Lipsky, 2010; Meyers & Vorsanger, 2010). Lipsky (2010) afirma que a falta de recursos é um problema crônico nos serviços públicos. Daí a necessidade de discricão para os implementadores em decidir sobre o que é prioridade, já que não há meios de atender a toda a demanda pelos serviços. E, como as falas dos entrevistados da presente pesquisa atestam, há impactos da falta de recursos no desempenho dos profissionais na entrega dos serviços. Os profissionais entrevistados nesta pesquisa entendem que em certas circunstâncias, eles precisam praticar determinadas ações mesmo que não existam recursos para executá-las. Um dos

entrevistados ilustra essa situação:

No serviço de Convivência para Idosos, foi recentemente que conseguimos o lanche para servir para essas pessoas, porque elas comiam bolacha de água e sal e o lanche que nós fazíamos, porque esse grupo surgiu a partir de um grupo do PAIF e nós por todo esse tempo patrocinamos o lanche com o dinheiro do nosso próprio bolso, por um ano e meio para poder, dessa forma, viabilizar minimamente as atividades, enquanto o nosso dinheiro do CRAS a antiga diretora desviava para outras coisas que não tinha nenhuma relação com o PAIF. Então essa questão de estrutura e de rede, eu afirmaria que é a pior dificuldade que temos (Entrevista 1, Florianópolis).

Alguns implementadores de linha de frente veem-se como solucionadores de problemas como pode-se observar na fala em destaque acima. Por esta razão, em face da falta de recursos financeiros para a realização de determinadas atividades consideradas relevantes, esses profissionais não suspendem as atividades alegando falta de recursos, mas sim procuram formas de resolver problemas. Em alguns casos, isso significa tirar dinheiro de seus próprios bolsos para apoiar o fornecimento de serviços para os usuários que eles atendem.

Os recursos disponibilizados pelo Estado representem um dos principais fatores que pode favorecer a tomada de decisão e as ações dos implementadores. Esses recursos são quase sempre escassos e insuficientes ao atendimento das necessidades dos cidadãos, o que dá aos trabalhadores de linha de frente grande poder sobre os beneficiários das políticas (Maynard-Moody & Musheno, 2000). Esse poder decorre do fato de que são esses profissionais que tomam as decisões de onde alocar mais adequadamente os recursos para o atendimento da demanda. De acordo com Lipsky (2010), as escolhas sobre como, quando e onde aplicar os recursos públicos tornam os burocratas de nível rua profissionais poderosos do processo de implementação das políticas.

No caso desta pesquisa, não foi observado exatamente este quadro apontado por Lipsky, pois os implementadores da linha de frente do PAIF no Brasil não são responsáveis diretos pela alocação de recursos nos programas. Eles podem dar pareceres sobre a liberação ou não de determinado benefício de distribuição de renda que são gerenciados por outras agências de governo, mas os implementadores não dispõem de poder para decidir sobre alocação de recursos. Disso surge a influência que os recursos têm sobre as atividades dos implementadores. Os dados evidenciam que os

implementadores dependem da vontade da gestão dos CRASs ou das secretarias municipais de assistência social para saberem quais atividades vão desenvolver, daí a importância dessa variável no contexto da implementação na linha de frente das políticas. Os seguintes entrevistados ilustram esta situação:

Quando você vai às vezes utilizar a verba, ah, porque passou o prazo, não tem o papel tal, aconteceu... Conclusão: não tem mais verba para o que você tinha pensado. Um ano antes eu falei: ano que vem nós poderíamos pensar um passeio para esse grupo que frequenta o CRAS há três anos e nunca teve um passeio. Então está bem, vamos separar verba para o passeio. Mas na hora de executar, de planejar o passeio, não teve verba mais, porque aconteceu não sei o que com a verba. Então assim, todo ano tem o grupo, a oficina de artesanato, quem dá a oficina vai precisar de tal material, fez os pedidos e as oficinas começaram, as oficinas terminaram quatro meses depois e o material não chegou. Então assim, não tem jeito de executar o seu trabalho sem o material mínimo necessário e como eu falei também, de propor atividades muito mais interessantes se tivéssemos recursos. Isso eu estou falando do recurso que já existe e não estamos conseguindo usar e já é pouco e deveria ser muito maior (Entrevista 1, Belo Horizonte).

Não temos recursos tecnológicos aqui. A estrutura é essa aqui que você pode ver, muito precária, infelizmente (Entrevista 2, Goiânia).

É aquilo que eu já lhe falei, né?, o problema pior da gente aqui é a questão do espaço. A questão de material, a questão de material didático, a hora que a gente solicita vem, praticamente de três em três meses vem pra gente vem folha, vem papel, vem caneta, vem lápis, vem borracha, vem tudo pra gente. A questão maior que a gente tem é a questão de disponibilidade de espaço, né?. A gente pode usar bem a quadra aqui da UBS, a gente pode, mas não é nosso, sabe, aquela questão de colocar, da pessoa ir pra uma sala reservada, no atendimento psicológico é tão importante, tão importante como o da Assistente também. Então essa é a nossa dificuldade maior. Nossa, uma vez o rapaz passou ali e disse: - olha, esse aqui que é o terreno de vocês. Que sonho! Só que olha o terreno, cheio de mato. Que sonho! Mas, felizmente, mas o Macapá crianças tu não visitou, Macapá Criança no Zelão (bairro de Macapá)... (Entrevista 3, Amapá).

Como se pode observar, as restrições não se resumem à falta de recursos financeiros, mas à falta de infraestrutura física e tecnológica, por exemplo. Estes dois, juntamente com o transporte para visitas, são os principais recursos citados pelos

entrevistados como sendo importantes para o desenvolvendo de suas atividades. Questões importante que emergem dos dados são: como atender usuários que precisam de privacidade em salas compartilhadas ou sem qualquer isolamento? Como fazer uma rápida pesquisa sobre determinado programa se faltam computadores e internet? Como atender casos (usuários) que precisam de visitas domiciliares sem disponibilidade de transporte?

Essa não é uma questão de equilibrar a distribuição de recursos escassos com as crescentes demandas sociais (Draibe, 1997; Hasenfeld et al., 1987; Jewell, 2007; Lipsky, 2010), mas de lidar com essas restrições de recursos e tempo (Brodkin & Majmundar, 2010) quase a todo momento. A falta de recursos adequados prejudica o atendimento das demandas e limita a ação dos implementadores, o que, muitas vezes, pode transformá-los apenas em selecionadores dos casos a serem atendidos, como argumentam Ellis (2011) e Meyers et al. (1998). Enfim, recursos interagem dentro do complexo organizacional, e influencia o que os burocratas de nível de rua fazem por seu público-alvo (Brodkin, 1997), o que ajuda a moldar o comportamento do implementador e, por consequência, a política implementada, como afirmam Meyers e Vorsanger (2010).

4.5. O implementador e os processos de *accountability*

Nesta seção, são apresentados e discutidos os dados relativos às implicações dos processos de *accountability* sobre o comportamento do implementador. Diferentemente dos controles administrativos que são relativos a monitoramento, acompanhamento e avaliação das ações dos implementadores, os sistemas de *accountabilities* estão dirigidos ao controle social e político das ações dos governos, neste caso, das ações do PAIF e demais políticas sociais, como previsto no próprio quadro normativo dessas políticas.

Pela análise documental é possível observar aspectos importantes relativos a *accountability*, tais como a participação social, que funciona como um dos mecanismos de controle, a organização e a gestão da política. Por exemplo, a LOAS estabelece como um de suas diretrizes a "participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis" (MDS, 1993, p. 9). Essa lei também aponta para a organização e a gestão no seu artigo 6º, conforme se observa no seguinte destaque:

As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e

participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área (MDS, 1993, p. 9).

Como expresso pela legislação, o controle social por meio da participação da sociedade é um dos princípios de organização e gestão das políticas de assistência social. O sistema deve ser descentralizado e participativo, pelo menos do ponto de vista das intenções da política. Os documentos evidenciam a intenção do formulador em fomentar a participação e o controle social das políticas sociais.

Accountability é compreendida por Burke (1990) como a responsabilidade de alguém responder por suas ações a si próprio, a um superior, aos seus pares e aos clientes que atende. Nos casos analisados, *accountability* no sentido de responsabilidade de prestar contas aos superiores (coordenadores e demais autoridades) e às comunidades atendidas, não é observada claramente. Não foi evidenciada a obrigação dos implementadores de explicar e justificar sua conduta para outros atores (Hupe & Hill, 2007), em especial à comunidade assistida. O que aparece nos dados em alguns CRASs é um esforço dos implementadores em aproximar a comunidade dessas unidades de serviços, o que quase não alcança tais objetivos, conforme demonstra um dos entrevistados:

Então a gente tenta chamar a comunidade para falar quais são os serviços ofertados no CRAS, PAIF e a importância da participação deles. A participação é um pouco frágil assim, a gente tem um pouco de dificuldade de chamar a comunidade para participar, normalmente a gente “aproveitar” os grupos já existentes aqui no CRAS, porque é difícil a gente chamar a comunidade, são poucos que vem, um ou outro às vezes participa. Então a gente chama normalmente os grupos que já tem e pedimos: - Olha, se vocês conhecerem alguém, pode chamar essa pessoa também, um vizinho, amigo, primo, mas é muito difícil a gente chamar a comunidade. A gente tem, normalmente, é a (cita o nome de um técnico), que faz, que é a Comissão Local, que é chamar pessoas mais influentes na comunidade, um padre, um líder comunitário, mas poucos participam, alguém da Convenção da Saúde, mas muito pouco participa (Entrevista 3, Belo Horizonte).

Nesta pesquisa houve um questionamento específico aos implementadores sobre a participação da comunidade na prestação de serviços oferecidos pelos CRASs ou no planejamento de ações, mas nenhum implementador confirmou qualquer tipo de relação

tendo a comunidade como um dos atores importantes da política, o que é discutido nesta seção. Este parece ser um dado bastante significativo nesta pesquisa, considerando-se que a pesquisa foi realizada em cinco capitais brasileiras, nas cinco regiões do País, em 13 equipamentos prestadores de serviços (CRASs), e que envolveu 26 entrevistados que trabalham no nível de rua.

Hupe e Hill (2007) afirmam que seria desejável que existissem múltiplas *accountabilities* na prática, pois aumentariam os pontos de influência disponíveis aos cidadãos, avaliando constantemente seus atos o que influenciaria o modo de agir dos burocratas. A presente pesquisa permite algumas observações desta questão em bases empíricas. Como se observa na análise documental, as políticas sociais preveem a existência de controle social por meio de vários mecanismos, sendo os principais:

- a) dos Conselhos e das Conferências de assistência social realizadas a cada biênio organizadas e sustentadas pela respectiva esfera de governo;
- b) da publicização de dados e informações referentes às demandas e necessidades, da localização e padrão de cobertura dos serviços de Assistência Social;
- c) de canais de informação e de decisão com organizações sociais parceiras, submetidos a controle social, por meio de audiências públicas;
- d) mecanismos de audiência da sociedade, de usuários, de trabalhadores sociais;
- e) conselhos paritários de monitoramento de direitos socioassistenciais;
- f) conselhos de gestão dos serviços (Conselho Nacional de Assistência Social, 2005a, p. 17).

Chama especialmente atenção a previsão de mecanismos de audiências de usuários, de trabalhadores sociais e dos conselhos de gestão dos serviços, que não foram observados nos dados empíricos. É provável que a existência desses mecanismos influenciaria os trabalhadores a melhorar o desempenho de implementação da política social. Não foram encontradas também dados referentes à “publicização de dados e informações referentes às demandas e necessidades, da localização e padrão de cobertura dos serviços de Assistência Social”, como previsto pelas normas de implementação da política.

Acrescente a isso ausência de outros mecanismos de controle social. As normas das políticas sociais preveem a existência também de participação não só de instâncias deliberativas como os Conselhos de assistência social e da Conferências de assistência social nos três níveis de governos, mas também da participação do usuários, conforme se observa em uma das normas da política social:

Art. 126. Para ampliar o processo participativo dos usuários, além do reforço na articulação com movimentos sociais e populares, diversos espaços podem ser organizados, tais como: I - coletivo de usuários junto aos serviços, programas e projetos socioassistenciais; II - comissão de bairro; III - fórum; IV - entre outros.

Parágrafo único. Os espaços de que trata o caput devem desencadear o debate permanente sobre os problemas enfrentados, o acompanhamento das ações desenvolvidas e a discussão das estratégias mais adequadas para o atendimento das demandas sociais, com vistas a assegurar o constante aprimoramento das ofertas e prestações do SUAS (Conselho Nacional de Assistência Social, 2012, p. 51).

Embora as Conferências de assistência social e o Conselho Municipal cumpram as suas funções deliberativas de controle social da política, isso não exclui outras formas de participação, que estejam no nível de rua do processo de implementação, como os coletivos de usuários, as comissões de bairro ou de outras formas de participação. Os objetivos desses outros mecanismos como estão destacado acima, seriam debater permanentemente as ações desenvolvidas e a construção de estratégias adequadas para o atendimento das demandas sociais, para aperfeiçoar a oferta e a prestação dos serviços. Parece que seria mesmo adequada a existência desses outros mecanismos de participação já que os implementadores reclamam da baixa participação dos cidadãos no desenvolvimento de suas decisões e ações. Isso possivelmente seria uma forma de *accountability* social e influenciaria o comportamento dos implementadores no nível de rua. Observe-se que os conselhos e as conferências de assistência social não foram tratados nesta pesquisa porque o foco da análise foi somente nas decisões e ações dos implementadores no nível de rua.

Lipsky (2010) afirma que as pessoas são *accountable* quando existe uma alta probabilidade de que elas sejam responsivas no desenvolvimento de suas ações. O autor afirma que *accountability* é um relacionamento entre pessoas ou grupos, que envolve padrões de comportamento. Infere-se, portanto, que somente se existe um padrão de comportamento estabelecido pode, na prática, existir *accountability*. Assim, pode-se aumentar a *accountability* por meio de controles administrativos, o que significa que os controles tratados na seção anterior podem representar um esforço em aumentar a congruência entre o comportamento do trabalhador e os objetivos das políticas públicas por meio do uso de sanções e incentivos aplicados pela organização. E se esses controles fossem utilizados para discutir com os cidadãos estratégias de melhoria dos

serviços também ajudaria a construir processos de *accountabilities*, o que influenciaria o comportamento dos implementadores na entrega dos serviços.

Meijer e Bovens (2005) afirmam que *accountability* pública é um conceito-chave na administração pública, pois incorpora a prestação de contas pela organização delegada como um valor. A troca de informação é um pré-requisito para *accountability*. Na atualidade é comum os governos utilizarem uma grande variedade de tecnologias da informação e comunicação para aperfeiçoar os serviços aos cidadãos, o que permite também, que as organizações de governo troquem informações no processo de desenvolvimento da política e prestem contas ao público dessas políticas (Meijer & Bovens, 2005). Os autores argumentam ainda que bancos de dados, sistemas de informações, sistemas de emails, sistemas de gestão de fluxos de trabalhos são usados para apoiar as atividades do dia a dia, e que utilização dessas ferramentas aumenta a transparência das organizações de governo. No entanto, as organizações implementadores das políticas de governo geram grandes quantidades de informações e, por isso, é improvável que os representantes eleitos sejam capazes de lidar com todo esse volume de informações adequadamente (Meijer & Bovens, 2005).

Da mesma maneira, pode-se inferir que esta mesma dificuldade de processar grandes quantidades de informação também existe para o cidadão interessado. Não se observou nos dados desta pesquisa, que essas ferramentas estejam sendo usadas para favorecer a participação do cidadão nas ações diárias dos implementadores desta pesquisa, mesmo que mecanismos de participação estejam previstos nas normas de implementação das políticas. Ou seja, ainda existe um descompasso entre a teoria, as normas e as práticas dos implementadores do nível de rua.

Mesmo que os usuários não tenham sido analisados nesta pesquisa, é possível inferir que os cidadãos não conseguem conhecer de fato o que é feito no nível de rua, pois é o que se vê na implementação do PAIF e das demais políticas sociais pelos CRASs. Primeiro, porque ainda existe, em alguns locais, escassez de recursos tecnológicos para a implementação desse tipo de prestação de contas. As informações são muitas vezes, e em muitos locais, ainda escritas em papel, ou lançados em sistemas ainda não integrados nos três níveis de governo. Segundo porque os cidadãos do segmento social ao qual pertencem os beneficiários das políticas sociais no Brasil também têm baixo acesso a tecnologias de informação e não se encontram devidamente organizados para exigir das organizações públicas e de seus implementadores,

informações sobre a execução dessas políticas, como se observa pela inexistência dos “coletivos de usuários” e dos “fóruns” de participação social.

De acordo com os implementadores de nível de rua, a participação parece que se reduz a algum tipo de encaminhamento, por líderes comunitários, de pessoas da comunidade para serem atendidas. O processo de *accountability* parece se resumir à prestação de contas feita pelos implementadores aos governos municipal, federal e, algumas vezes, ao estadual, por meio de dados quantitativos dos atendimentos realizados e à presença em eventos promovidos pelos CRASs, eventualmente. O seguinte depoimento ilustra o quadro descrito:

O envolvimento da comunidade, eu julgo, ao mesmo tempo em que eu falei que é um equipamento que a comunidade acessa muito, geralmente são para demandas bem pontuais, para recorrer aos benefícios e essas demandas mais específicas...Eu acho que aí já é uma falha de gestão mesmo do território, uma falha, primeiro nossa, desse planejamento que não acontece. Então você vai fazer um evento e você não planeja antes como você vai mobilizar a comunidade para ele, é claro que não vai aparecer ninguém, então assim, a participação da comunidade acaba deixando a desejar, mas a meu ver, principalmente por uma dificuldade nossa de acessar essa comunidade (Entrevista 1, Belo Horizonte).

Pode-se inferir da fala desse respondente que não existe, por parte dos CRASs, incentivo à participação social para o exercício do controle social preconizado pelas normas dos programas sociais como PAIF (Conselho Nacional de Assistência Social, 2012; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009a, 2012c). Observa-se que não existe qualquer tipo de controle, mesmo estando previsto em uma das normas de implementação do PAIF que os profissionais implementadores deveriam informar aos cidadãos da existência e da função dos diversos espaços de controle social localizados nos municípios (Secretaria Nacional de Assistência Social, 2012c), assim como das formas que devem se organizar para exercer seu papel de participação.

Quando se analisaram os dados específicos sobre a participação da comunidade na entrega ou no controle social dos serviços, não se constataram evidências dessa participação da comunidade como um ator influente no processo de *accountability* pública. E isso pode ocorrer ou por falta de interesse ou tempo da gestão desses equipamentos (unidades dos CRASs) ou por falta de interesse ou tempo dos beneficiários das políticas em fazer o controle social ou controle democrático como

denominado por Hupe e Hill (2007) nas formas previstas nas normas dos programas.

Existem os conselhos municipais de assistência social nos municípios onde a pesquisa foi realizada. Em Goiânia está prevista a participação de representação dos usuários, que são indicados por organizações representativas dos mesmos. Em Belo Horizonte também tem o Conselho e tem participação dos representantes dos usuários. Em Florianópolis existe o Conselho com participação dos conselhos comunitários. Existem, por exemplo, em Florianópolis, vários outros conselhos como o Conselho da pessoa idosa, da pessoa com deficiência, da juventude entre vários outros. Em João Pessoa existe o Conselho com a participação de representante das associações comunitárias. Em Macapá também existe o conselho com participação de representantes da sociedade civil. Ou seja, existem Conselhos de assistência social em todos os municípios onde a pesquisa foi realizada, mas o que parece faltar são os fóruns de discussão comunitária como também previsto nas normas dos programas.

O que se observa nos Conselhos municipais da área assistência é que estes analisam a implementação das políticas a partir de um olhar macro, daqueles dos relatórios consolidados apresentados pelos CRASs, já que seu papel é de concepção, planejamento e fiscalização das ações sociais nos municípios, e não especificamente de analisar o dia a dia dos equipamentos sociais como os CRASs. No dia a dia do processo de implementação não existe qualquer tipo de controle social (ou comunitário) dos programas implementados pelos CRASs como já se observou. A participação social que existe é no sentido de “comparecimento” para “recebimento de serviços”, como para encontros informativos sobre determinadas questões de interesse da comunidade, como foi visto no depoimento reproduzido anteriormente e como se pode inferir também das seguintes falas:

Então de pouco a pouco, vai se inserindo, então hoje a forma deles participarem são através desses grupos de Convivência que a gente oferece e hoje você viu um pouquinho assim, da fala deles que mostra que estão começando a perceber isso, que o CRAS é um espaço deles, que podem e devem estar utilizando, mas é um processo mesmo de construção porque a política mudou no papel, na lei, os nomes, mas a prática leva um pouco mais de tempo para modificar, para acompanhar aquilo posto no papel (Entrevista 1, Goiânia)

Sim, participa sim, quando a gente precisa fazer alguma reunião ou como foi na quarta-feira, houve uma reunião, uma festinha, comemorando o Dia do Idoso, e foi na

Associação que fica aqui ao lado da igreja, então a participação que tem é essa parceria (Entrevista 2, Goiânia).

Olha só, estou aqui há pouco tempo, ainda não tive contato com algo que realmente, que o usuário ou família ajudasse nos grupos ou coisa desse tipo, então não tenho caso específico que possa te relatar de envolvimento da comunidade na prestação do serviço, e na melhoria ou não (Entrevista 3, João Pessoa).

Eu analiso que a comunidade participa muito pouco do processo de planejamento, eu posso até dizer que é zero. Agora com nosso grupo de acompanhamento, têm uma boa relação, a gente tem doze famílias, doze mulheres que participam e a cada construção temática do próximo grupo são elas que participam, elas que sugerem o tema a ser trabalhado, então a construção e desenvolvimento está se dando através dessa experiência. Outra articulação que eu acho positiva entre CRAS e comunidade são esses eventos e ações coletivas que a gente está fazendo (Entrevista 2, Florianópolis).

Sabe-se que a *accountability* pública é exigida e exercida por vários atores, o que também se aplica aos burocratas de nível de rua. Relacionada à *accountability* pública, têm-se a *accountability* administrativa, que é uma forma legal de *accountability*. Esses tipos de *accountabilities* têm em comum orientações verticais, ou *top-down*, e todos ocorrem em três níveis: sistema (órgãos de representação, tribunais, auditores etc), organizacional (profissionais locais, executivos, controladores etc.) e individual (colaboradores, aplicadores da lei, usuários) (Hupe & Hill, 2007). O que se pode afirmar a partir dos dados desta pesquisa é que existe a *accountability* do tipo organizacional, pelo qual os implementadores fornecem, por meio de relatórios mensais, os números relativos aos atendimentos realizados, com informações que vão gerar um quadro estatístico-descritivo sobre o alcance e os impactos dos programas sociais.

Outro tipo de *accountability*, apresentado por Hupe e Hill (2007) é o profissional, que também apresenta os mesmos níveis: sistema, organizacional e individual. No nível de sistema, existem as associações de profissionais, no nível organizacional (CRASs) existem os pares, ligados à profissão e no nível individual, os colegas de trabalho. Existiriam ainda a *accountability* participativa também nos três níveis, que em no nível de sistema possui os grupos de interesse, a mídia, etc. No nível da organização, existem as associações locais, os conselhos de clientes etc., e no nível individual estão os cidadãos, os eleitores, os residentes etc (Hupe & Hill, 2007). É

possível afirmar também a partir dos dados desta pesquisa, que existe *accountability* profissional, pelo menos parcialmente, porque o trabalho em equipe é um das características mais marcantes do trabalho realizado pelos nos CRASs, o que leva os profissionais a prestarem contas, mesmo que indireta e parcialmente, do que estão executando, mesmo não esta a intenção com que o trabalho é desenvolvido.

Hupe e Hill (2007) afirmam que a abordagem tradicional, *top-down*, decorre do consenso que existe sobre governos representativos. Essa abordagem de implementação pode ser um componente coerente, mas é uma visão fundamentalmente normativa sobre a política, sobre a administração e suas relações, o que resulta em uma orientação em direção ao topo da organização, exigindo dos implementadores de nível de rua que sejam *accountable* a ela. Mas com os avanços das novas tecnologias de informação e comunicação (TICs), os cidadãos podem ter acesso direto a informações sobre as atividades das políticas implementadas pelas organizações públicas e, assim, podem utilizar essas novas ferramentas para o debate público (Meijer & Bovens, 2005). Contudo, não ha evidências nesta pesquisa de qualquer esforço dos CRASs em disponibilizar essas informações aos cidadãos diretamente interessados nas decisões e ações dos implementadores, como já destacado em uma das falas de um dos participantes.

Diante dessas mudanças tecnológicas, são necessários novos arranjos, mais horizontais, e que reflitam a necessidade de *accountabilities* voltadas ao público das políticas (Bekkers & Homburg, 2005). O que se observou, no entanto, na análise dos dados referentes a *accountability* no PAIF é que o uso das novas tecnologias como meio para a prestação de contas ao cidadão ainda não é uma realidade nesta política. Por isso e pela ampla discricionariedade que exercem os implementadores das políticas sociais, a questão do controle social de suas ações, a fim de assegurar *accountability* política , parece ainda necessitar trilhar um longo caminho. Observe-se, entretanto, que os trabalhadores já realizam muitas atividades voltadas ao controle administrativo, e que adicionar atividades de *accountability* política pode lhes tirar ainda mais tempo que poderia ser dedicado às demandas de seu público-alvo sem adicionar mais controle efetivo. A disciplina de administração, ao tratar da questão de controle, ensina que os benefícios pretendidos precisam ser maiores que os custos envolvidos. (Vide, por exemplo, Maximiano, 2007, p. 328). Certamente se trata de uma questão que merece estudo mais profundo.

De acordo com Oliveira (2012), é importante notar que qualquer que sejam as decisões dos implementadores de linha de frente no processo de implementação das políticas, suas ações serão submetidas a julgamento em função de princípios da ação pública instituídos em lei, das necessidades gerenciais e da *accountability* pública. Em determinadas realidades do processo de entrega dos serviços público, o que afirma Oliveira (2012) não se aplica porque *accountability* pública necessita de participação e controle social, algo ainda inexistente na implementação do PAIF na forma de participação direta de seus usuários no dia a dia do processo de implementação.

Lipsky (2010) acredita que algumas atividades cujos resultados são qualitativos não são passíveis de demonstrar *accountability*. Isso é frequente na implementação de políticas onde, em muitas situações, o processo é mais importante do que o produto (Oliveira, 2012). Nesses casos, a participação social seria de grande valia para acompanhar de perto a ação dos implementadores e poderia evitar comportamentos discricionários fora do que prescreve a política e dos interesses dos cidadãos. Em políticas como o PAIF o processo também parece ser mais importante do que o produto, e por isso a participação das comunidades locais por meio, por exemplo, de associações de bairro poderia contribuir de fato para a implementação e o controle social daquilo que fazem os implementadores.

Como se pode observar em outros dados da pesquisa, é quase inexistente a participação da comunidade no dia a dia de implementação da política. São vários os motivos da baixa participação: porque a comunidade não está organizada, porque não há incentivos claros aos participantes, ou mesmo porque os CRASs não sabem como estabelecer uma relação mais próxima da comunidade. Assim, cria-se um dos dilemas apontados por Lipsky (2010), que é exatamente o fato de que burocratas, além de terem de tomar decisões e agirem discricionariamente, também são obrigados a se responsabilizarem pelos resultados e pela prestação de contas de suas ações.

Maynard-Moody & Musheno (2003) afirmam que questões como discricção, controle e *accountability*, que dominam a literatura sobre organizações públicas, quando se analisam suas atividades em nível de rua, raramente apareceram nas histórias contadas por seus entrevistados. Os autores acrescentam que essas questões não são o que mais importa para os trabalhadores de nível de rua. Esses trabalhadores dão mais importância ao julgamento moral que é feito na relação face a face com os beneficiários das políticas, sendo que as leis, as regras e os procedimentos são utilizados para

fundamentar esses julgamentos (Maynard-Moody & Musheno, 2003, p. 93).

Para Meyers e Vorsanger (2010), não dar importância para *accountability* pode até representar um risco para a governança democrática, já que como os burocratas de rua não são funcionários eleitos, não são sujeitos à *accountability* eleitoral. No entanto, embora seja observado claramente nos dados desta pesquisa que não existe preocupação dos trabalhadores da linha de frente em prestar contas do que fazem para a comunidade, isso parece não significar o risco para a governança democrática apontado por Meyers e Vorsanger (2010). Ao contrário existem evidências de que os trabalhadores até desejariam de uma maior participação social na vida cotidiana dos CRASs, mas que por diversos motivos, essa participação não tem se efetivado.

Brodkin (1997) apontou que em seu estudo mecanismos de enfrentamento burocráticos funcionavam para desencorajar as solicitações dos clientes das políticas públicas. Para a maior parte dos entrevistados pela autora, a limitada capacidade dos clientes de impor a responsabilização burocrática (*accountability*) era um subproduto de acordos que colocavam burocratas de nível de rua no papel contraditório de defensores do cliente e aplicador das normas das políticas da agência ao mesmo tempo. O papel do burocrata como defensor dos clientes limitava a capacidade dos clientes de exigir que os burocratas fossem responsáveis (*accountable*) pelo conteúdo ou pela qualidade dos serviços executados. Essa é uma perspectiva de análise de *accountability* que exigiria análise empírica junto aos usuários das políticas sociais no Brasil. O que se pode inferir da análise realizada nesta pesquisa é que os implementadores parecem mesmo assumir esse papel de defensor do usuário, algo que é analisado à parte neste trabalho, no tratamento do implementador como garantidor de direitos.

Acredita-se que os processos de *accountabilities* influenciam o comportamento do implementador, mesmo sendo apenas parcial como sustentam Meyers e Vorsanger (2010). No caso desta pesquisa é parcial porque não existe controle social, na prática, sobre os implementadores da linha de frente, por exemplo. E por que parece ser parcial? Porque os implementadores precisam de alguma forma "prestar contas" à comunidade sobre o que fazem. E porque esses profissionais não estão imunes a esse processo, como já afirmara Lipsky (2010). Este autor ressalva, no entanto, que *accountability* burocrática é quase impossível de ser alcançada entre os trabalhadores do nível de rua que possuem alto grau de discricionariedade, pelo menos quanto aos aspectos qualitativos de seu trabalho.

Considera-se, nesta pesquisa, que *accountability* é imperativa nas sociedades democráticas, e as diversas formas de controle, uma necessidade tanto para a tomada de decisão pelos gestores, quanto para a prestação de contas à sociedade pelas organizações e por seus implementadores. No Brasil, esses processos têm avançado em função do desenvolvimento de sistemas de informações que tornam o acesso às informações mais fácil aos cidadãos, mas essa ainda não é a realidade nas políticas sociais e no PAIF. Se existissem processos de *accountabilities*, cumpririam dois grandes objetivos da política: a gestão de sua implementação e a prestação de contas para seus principais interessados, usuários, gestores e governos.

Pode-se inferir das evidências deste estudo que embora a *accountability* seja um dos fatores apontados na literatura que pode influenciar o implementador no nível de rua, nesta pesquisa é pouco potente para definir comportamento do implementador no processo de implementação porque não existem formas e meios adequados para que o público interessado possa exigir comportamento *accountable* desses profissionais.

4.6. Decisões e ações autointeressadas e de *Stewardship* e suas influências sobre o comportamento do burocrata de nível de rua

O comportamento do implementador de nível de rua pode ser influenciado por seus próprios interesses, no processo de implementação. Talvez por isso e pela assimetria de informações que existe entre formuladores, gerentes e implementadores é que existam tantas normas e controles para normatizar e instruir o processo de implementação do PAIF e de muitas outras políticas sociais no Brasil. No entanto, essa perspectiva *topdown* de implementação (Waterman et al., 1998) pode ter intenções não coerentes com o que acontece no nível de rua, onde existem outros fatores que influenciam o comportamento dos implementadores. Nos dados desta pesquisa, o comportamento autointeressado praticamente não foi evidenciado. O que se percebeu em algumas das entrevistas é um desejo dos implementadores de serem reconhecidos pelo que fazem e de serem mais valorizados, como nos seguintes relatos:

E por ser uma ação tão difícil ela não deveria ter tão pouca importância, porque realmente a gente não tem tanta importância, a pessoa que está aqui atendendo todos os dias, ouvindo as várias situações, às vezes ouvindo desaforo, às vezes não sendo reconhecido pelo trabalho, não só de reconhecimento visual, mas o próprio salário que é muito pouco. As assistentes sociais que ganham bem aqui no Estado são as concursadas,

os contratados ganham muito pouco pelo tanto de trabalho que eu tenho e pelo significado do meu trabalho na sociedade, eu acho que eu ganho muito pouco, nós somos muito desvalorizados (Entrevista 4 , Macapá).

O que afeta mais os profissionais da nossa categoria é grande, é justamente a questão da valorização do profissional, muitas vezes ele não recebe nada, o salário é pouco, aqui é R\$ 1.100,00, depende da região, o profissional ele vem ... 30 horas semanais, mas assim, e é lei essa carga horária, mas assim as 30 horas, só que se eu fico aqui das 08 às 14 horas, há outro problema que vou pegar, eu vou ter que me virar, passar aqui o dia todo, ver com o coordenador como que faz, pra eu poder ter outro (emprego, interpretado pelo contexto) (Entrevista 3, João Pessoa).

As atitudes nestes relatos não se caracterizam como autointeresse, já que para Le Grand (2003) uma pessoa autointeressada é aquela que age motivada somente por atividades que podem render um benefício direto para seu bem-estar material, tal como seu próprio consumo de bens materiais, o que claramente não é o caso nesses relatos. A questão que fica em aberto é se aqueles que estabelecem as normas pensam que os agentes sociais (implementadores) são autointeressados, já que formulam tantas normas para dirigir o trabalho desses profissionais. A crença do autointeresse está embutida no modelo agente-principal (teoria da agência) que pressupõe que principais e agentes são maximizadores de utilidade, e como os agentes tendem a ser oportunistas e egoístas, precisam ser monitorados de forma eficaz (Miller & Sardais, 2011; Waterman et al., 1998).

As evidências não permitem afirmar que os implementadores desta pesquisa se comportam como egoístas e oportunistas. Ao contrário, tudo indica que eles se preocupam mais com o cidadão e em alcançar os resultados das políticas do que com seus próprios interesses. Alguns reclamam da falta de valorização, principalmente onde são contratados temporariamente, como todos os implementadores das políticas sociais entrevistados em Macapá e parte dos implementadores entrevistados em João Pessoa. Isso, no entanto, não é suficiente para qualificá-los como individualistas, interesseiros ou oportunistas, preocupados em maximizar seus ganhos. Lipsky (2010) chega a qualificá-los como tal, ao apontar o desencontro entre interesses das organizações e dos gerentes com os interesses dos implementadores, gerando conflitos permanentes entre esses dois polos de interesses.

Encontrou-se um único dado na fala de apenas um entre todos os entrevistados que poderia indicar comportamento, de fato, autointeressado. Essa pessoa citou uma hipotética situação em que outros implementadores trabalham por dinheiro. Não é possível concluir com base em tão parca evidência que esse tipo de comportamento seja comum entre os implementadores deste estudo. Pode, de fato, acontecer em um ou outro caso mas não parece ser esse o tipo de comportamento que pauta as decisões e ações dos implementadores no seu dia a dia. Ao contrário, na análise dos dados da pesquisa, observam-se muitas demonstrações de que os profissionais da linha de frente se pautam por outros valores, conforme apontam os seguintes relatos:

Nossos esforços também na questão de visita domiciliar das famílias PAIF eu faço no meu próprio veículo, o meu próprio combustível até porque eu entendo que aquela família lá está precisando e que eu preciso ajudá-los porque eles tão ali naquela situação sem ter noção da realidade de vida. E enquanto eu tô me omitindo aqui, tem crianças indo pro rumo do crime, tem pais cada vez mais enveredando no mundo do crime, do alcoolismo, das drogas e a maioria das vezes quando dá pra fazer, a gente vai, eu pelo menos vou no meu próprio veículo, né? Porque pra não ficar totalmente parada no município (Entrevista 1, Macapá).

Ontem eu fiquei o dia inteiro, hoje eu vou ficar o dia inteiro, porque eu tenho responsabilidade com alguns usuários que virão aqui à tarde, então não posso me furtar e dizer: não, eu vou (assovio), amanhã eu já não poderia, amanhã eu trabalho em outro espaço. Mas, na média eu gosto de trabalhar aqui, o meu marido diz assim: - Meu Deus, parece que tu...”, mas eu gosto! A gente chega cedinho, a gente atende com prazer. Eu acho que isso tem a ver com o perfil do profissional também... Eu acho que eu nasci pra ser assistente social. Demorei pra me formar, mas eu acho que tô no caminho certo (Entrevista 5, Florianópolis).

O que eu faço aqui, as palestras, são recursos meus, eu trago tudo, invento uma coisa ou outra, então é muito carente (Entrevista 5, Goiânia).

O relato desses profissionais indicam outra direção de seu comportamento, que é uma disposição para ajudar o seu público a acessar os serviços das políticas sociais que são ofertadas pelos CRASs. Esse profissionais trabalham mais do que sua jornada usual de trabalho, e muitas vezes utilizam seus próprios recursos para realizar determinadas tarefas. Como chegam a utilizar recursos próprios para trabalharem podem ser

considerados *stewards* (Davis, Schoorman, & Donaldson, 1997; Davis, Shoorman, & Donaldson, 1991; Donaldson & Davis, 1991; Kuppelwieser, 2011; Schillemans, 2013) e não autointeressados que teriam somente motivações econômicas, ou buscariam apenas a maximização de sua utilidade (Eisenhardt, 1989a). Ao contrário, lutam no sacrifício, para que o seu trabalho tenha os resultados esperados.

Os *stewards* trabalham e estabelecem relacionamentos não na base dos motivadores econômicos do autointeresse, mas sim voltados aos interesses coletivos, da organização e de outras pessoas, mesmo que não obtenha retorno próprio (Davis et al., 1997; Donaldson & Davis, 1991; Kluyers & Tippett, 2011; Le Grand, 2003). São as premissas da teoria de *stewardship* e não as da teoria de agência que parecem pautar o trabalho dos profissionais entrevistados nesta pesquisa. Os profissionais entrevistados sabem da importância de seu papel para resolver ou encaminhar soluções para os problemas das famílias, mesmo que não recebam apoio para essas tarefas nem sejam reconhecidos por isso. São muitos os relatos recolhidos que apontam para o comportamento de *steward* e não de autointeresse dos implementadores de nível de rua do PAIF:

Senta aqui e esperar a coisa acontecer, entendeu? E se tu fizer isso não tem problema, não vai acontecer nada, até parece que é uma força cada vez mais te puxando pra não fazer é isso que eu vejo, e ai quem faz é porque tu quer, não há nenhum. Há um tempo atrás a gente pediu um carro pra ir segunda-feira lá fazer essa oficina, tava tudo agendado, um sol desse lá na Mariquinha lá em cima do morro ai tá e o nosso carro? Ah, não tem carro, desculpa. Como assim não tem carro, não tá agendado? A creche não tem aula, não tem nenhuma criança, a gente é obrigada a ir. Não mas não tem como vocês irem. Gente vocês não tão entendendo, as crianças não foram pra escola, hoje é só com os professores e eles pararam a escola pra receber capacitação nossa do CRAS. Não dá. O que normalmente se faria, a gente não pode ir porque não tem carro, culpa a secretaria, e eu fico aqui sem trabalhar... Então tu sabe que o nosso trabalho acaba incomodando, a gente leva bronca por isso, que a gente pede carro, que a gente tá fazendo coisa fora do nosso horário, não há um estímulo, muito pelo contrário há uma pegação de pé pra quê? Isso me incomoda, sinto que poderia ser muito melhor (Entrevista 3, Florianópolis).

Os dados demonstram que os implementadores enfrentam dificuldades de toda ordem, mas continuam, insistem para que o seu trabalho aconteça e alcancem os resultados de atender ao seu público que, para os implementadores, é merecedor dos

benefícios oferecidos pelas políticas sociais.

Assim, frente às lacunas da teoria da agência e de seus pressupostos econômicos para explicar comportamentos como os apresentados acima em destaque, é necessário recorrer-se a outros pressupostos teóricos como aqueles da *stewardship theory* (Davis, Schoorman, & Donaldson, 1997; Davis, Shoorman, & Donaldson, 1991; Donaldson & Davis, 1991; Kuppelwieser, 2011; Schillemans, 2013). Esta teoria oferece suporte explicativo diferente daquele da teoria da agência, ao focar em objetivos e normas compartilhados entre principais e *stewards*, ao contrário do que defende a teoria da agência (Hirsch et al., 1987; Schillemans, 2013). Os implementadores desta pesquisa não possuem objetivos diferentes de seus gerentes (coordenadores) ou dos formuladores da política. O que fazem, então, é compartilhar com colegas valores e normas no dia a dia de seu trabalho em busca do alcance dos objetivos das políticas.

Ao se analisarem somente as normas da política estabelecida pelo principal, aqui entendido, principalmente, como os gestores dos governos federal e municipal, é possível encontrar traços da teoria da agência, em função do número de controles que são solicitados aos agentes (implementadores). Parece haver aí, sim, uma certa desconfiança em relação ao papel a ser desempenhado pelos implementadores na linha de frente, uma prevenção contra a possibilidade deles sair fora do *script* da implementação da política. Este parece ser pressuposto comum nas burocracias públicas, como têm-se observado em toda a revisão teórica deste trabalho. Assim, os principais deixam em aberto no quadro normativo apenas aquelas situações onde a complexidade do ambiente e da demanda impede a previsão de comportamentos. Na prática, como se observa nos dados empíricos, o implementador do PAIF se comporta como preocupado em alcançar os objetivos das políticas e resolver os problemas com os quais se defrontam em seu dia a dia:

Eu me vejo como excelente assistente social por estar trabalhando a questão da família PAIF, querendo ou não, nós temos que trabalhar com essa situação. Por exemplo, a meu ver, a questão dos problemas dos outros, problemas que podemos resolver e levar à frente para tentar resolver o problema da família (Entrevista 2, Macapá).

Como eu vejo o meu papel de profissional envolvente assim como assistente social, eu me vejo assim como um responsável mesmo, entendeu? Vou colocar uma palavra assim meio responsável para influenciar o cidadão vamos dizer assim a ter dias melhores, momentos melhores enquanto usuário da assistência, entendeu? (Entrevista 3, Macapá).

Me facilita gostar da assistência social, gostar do trabalho que eu faço isso é uma recompensa inestimável transcende parte do processo político e de base, isso eu tenho todo uma consciência política do meu papel né eu me reconheço fazendo um trabalho muito bom pra sociedade eu acho que eu tô devolvendo o que eu... pessoalmente eu tenho uma gratidão e gratificação pelo trabalho que eu desenvolvo isso facilita o que eu faço (Entrevista 3, Florianópolis).

Há nesses relatos claramente valores que pautam o trabalho desses profissionais, como atender aos interesses de seu público-alvo e da sociedade como um todo. Os implementadores se envolvem com os casos de busca de soluções para os problemas sociais e na defesa da cidadania, ou seja, na busca de cumprir os objetivos da política, atendendo as demandas dos usuários desta política e não colocando seus próprios interesses em primeiro plano. Em suma, se comportam como *stewards*.

Os *stewards* podem se comportar por altruísmo e confiança, envolvendo-se nas operações da organização mesmo que não exista uma estrutura de incentivos em suas organizações (Kluvers & Tippett, 2011), como é caso dos CRASs. Os trabalhadores desta pesquisa estão mais interessados em servir ao público do que em recompensas, como renda.

O trabalho dos implementadores poderia então ser considerado altruísta? É pouco provável que seja apenas por altruísmo, pois os trabalhadores são remunerados pelo seu trabalho, e alguns se acham desvalorizados, inclusive porque recebem menos do que acham merecer. Alguém que age por altruísmo age sem esperar retorno algum.

Contudo, de acordo com Le Grand (2003), é possível alguém ter motivação altruística para algumas de suas atividades e se comportar de forma autointeressada em outras. Nos dados disponíveis na pesquisa, não é possível afirmar que os trabalhadores agem de forma autointeressada, mas é possível afirmar que altruísmo é um dos motivadores de seu comportamento. Os implementadores entrevistados nesta pesquisa trabalham, muitas vezes, com seus próprios recursos, compartilham os mesmos objetivos de suas organizações, procuram trabalhar coletivamente, compartilhando recursos e conhecimentos. Estes elementos indicam um traço de *stewardship* desses profissionais, o que influencia o seu comportamento no dia a dia do processo de implementação, algo que não está presente na estrutura formal da política. *stewardship theory* não concorda que o relacionamento agente-principal sempre seja dominado pelo

conflito, como é considerado pela teoria da agência (Caers et al., 2006), ressaltando, em vez disso, como mencionado, que as relações seriam caracterizadas pela confiança e o altruísmo. Para Van Slyke (2007), a teoria de *stewardship* destaca que os interesses são coletivos e compartilhados, portanto, distante do que postula a teoria da agência, em que os interesses são individualistas. Os dados desta pesquisa parecem se sustentar nessa perspectiva dos interesses coletivos, que talvez seja reforçada pela forma de trabalho desses profissionais nos CRASs:

A equipe técnica daqui, pelo o que já me passaram, tem uma postura de ser muito unida, muito crítica, já tem um histórico e muitas trocas. E aí eu percebo que tem essa coisa de participar: - Vamos fazer o “Serviço de Convivência de Idosos”. Aí faz o planejamento com eles das atividades, do quanto é gasto em recurso. É feito com os usuários aqui, com o técnico que estiver aqui (Entrevista 5, Belo Horizonte).

O que facilita [o seu trabalho, pelo contexto], eu acho que é esse contato com a equipe, os poucos momentos que a gente tem, consegue reunir as técnicas para discutir um caso, uma situação específica que alguém está passando. Esses momentos são muito enriquecedores, principalmente para mim, que sou a única psicóloga do espaço e nunca tinha tido contato com esse tipo de prática. Então assim, eu tenho aprendido muito com as meninas, nesses momentos de discussão e até no dia a dia mesmo, porque você acaba pedindo ajuda a todo o momento de uma para outra. Aí estou com um caso assim e assim, o que você acha que eu faço? Para onde você (quer) que eu ligo? E então esses momentos de compartilhamento das experiências, de trabalho delas e de conhecimento da política fazem muita diferença (Entrevista 1, Belo Horizonte).

Como se observa pelas falas dos implementadores, eles dão muita importância ao trabalho em equipe, ao comportamento coletivo dirigido aos objetivos da política, em que também convergem os objetivos dos CRASs, e à busca das satisfação dos usuários da política. Esse comportamento está explicado pelos pressupostos da *stewardship theory*. Outro pressuposto importante dessa teoria é confiança, que pode significar que a delegação de tarefas do principal ao agente se baseia na crença de que este desempenhará suas tarefas sem a necessidade de monitoramento ou controle do principal (Mayer et al., 1995).

Na relação de confiança não se espera algo em troca. Alguns trabalhadores desta pesquisa parecem se comportar dessa forma, pois esses implementadores demonstram confiança, ao estabelecerem relações com os quatro principais atores da implementação

das políticas: equipe, público da política, coordenador e outras instituições da rede de serviços socioassistenciais sobretudo com a equipe e com o público:

...E o que orienta nossa prática é primeiramente criar um vínculo com a família de confiança assim, trazer a questão dos direitos dentro das informações básicas que eles têm acesso e de poder assim, depende muito da demanda deles assim, a gente consegue observar algumas necessidades, tenta trazer isso, mas a gente percebe que só há na verdade um engajamento com algum propósito quando vem, quando é uma demanda da família, quando a família identifica que é algo importante pra ela, né?, então tem caso que a gente, né?, tenta fazer alguma sensibilização quando a gente acha que tem alguma questão, né?, mas, que a família não, a gente tenta fazer uma sensibilização mas sempre respeitando, né?, o desejo deles...(Entrevista 4, Florianópolis).

Então diante das diversidades, vamos dizer assim, que a gente encontra na família nós buscamos fazer o atendimento necessário para cada segmento da família, aí nós ou encaminhamos para algum parceiro a rede, para alguma conveniada ou atendemos dentro da nossa própria unidade quando temos esse atendimento para essa pessoa e buscamos sempre ter esse acompanhamento, que é um serviço específico do PAIF... Porque é do PAIF a função dos fortalecimentos dos vínculos familiares, é a base estrutural, vamos dizer assim, para que os vínculos familiares não se dissolvam (Entrevista 1, Goiânia).

Trabalho em equipe e parceria com outros atores da rede para atender ao cidadão estão baseados em laços de confiança. Foi delegado aos implementadores por meio das normas das políticas a incumbência de trabalharem em equipe, assim como estabelecer relações em rede com outras instituições da rede socioassistencial. No entanto, mesmo com essa previsão formal, isso não significaria que na prática os implementadores no nível de rua decidiriam acatar tais estratégias, diante de seu poder discricionário. No entanto, o que se observou nesta pesquisa foi a aceitação destas incumbências e a concretização destas relações cooperativas de equipe e com outras instituições. Constatou-se, ainda, que essas práticas se constituem em estratégias importantes para a implementação da política e, novamente, uma convergência dos interesses expressos nas normas das políticas e os comportamentos dos implementadores. Mais uma vez se caracteriza o comportamento de *steward* destes, já que seus esforços extras para estabelecer os laços necessários não trazem nenhuma recompensa econômica para eles.

Tal comportamento nega quase por completo as bases teóricas da teoria da

agência que enfatiza as decisões e ações individuais, baseada apenas nos autointeresses de principais e agentes. Pelo contrário, as decisões e ações por meio das equipes de trabalho se mostram fundamentais à implementação da política. Os dados desta pesquisa demonstram que existe de fato confiança nas relações dos implementadores com outros atores da política. Para Bundt (2000), compreender a confiança pode ser importante porque ajuda a explicar como potenciais conflitos são evitados nos relacionamentos e como a cooperação é alcançada. Nesta pesquisa não se observou conflito significativo dos implementadores com grupos de trabalho e usuários, mas observaram-se algum grau de conflito com parceiros da rede e com os coordenadores dos CRASs. Para os implementados estudados, a força de seu trabalho está na equipe e nos usuários que necessitam de sua ajuda e, por isso, eles se sentem responsáveis pela entrega dos serviços a essas pessoas. Percebe-se que usuários e equipes são os dois grupos mais influentes sobre o comportamento do implementador da linha de frente do PAIF. Interações com usuários é um dos temas mais investigados pelos pesquisadores do campo de implementação de políticas públicas na perspectiva de burocracia de nível de rua, mas a constatação da importância da influência da equipe de trabalho em seu comportamento é algo novo, como demonstram os dados desta pesquisa. A discussão desta influência será discutida e aprofundada em subseção específica mais adiante.

Diante dos dados desta pesquisa, é necessário se refletir sobre se os burocratas de nível de rua devem ser tratados como “burocratas” no sentido clássico, cujo comportamento precisa ser normatizado ao máximo para evitar comportamentos dispersivos e de fuga, enfim, que precisam ser vigiados. Como demonstram os dados desta pesquisa, esses trabalhadores se caracterizariam melhor como “agentes de cidadania” ou como “garantidores de direitos”, como discutido em mais profundidade em outra seção deste trabalho.

4.7. Discricionariedade baseada em equipes

No *framework* do PAIF está prevista a existência das equipes multiprofissionais e os dados empíricos mostram que essas equipes tomam decisões e praticam ações discricionárias. Portanto, neste tópico, apresenta-se um tipo de discricionariedade que a pesquisa internacional tem ignorado, que é a discricionariedade baseada ou exercida por equipes. Na literatura internacional, o que prevalece é a agência individual, em que os indivíduos tomam decisões e executam ações discricionárias, ou seja, analisa-se apenas

o comportamento individual no dia a dia do trabalho dos implementadores.

Na implementação do PAIF o que se observa é a importância das equipes de trabalho, ou seja, a agência coletiva, em que a agência da equipe de atendimento é um fato indiscutível. A legislação brasileira especifica o tamanho e a composição da equipe dos CRASs e valoriza o trabalho em equipe, colocando a equipe como elemento central na estratégia do atendimento nos serviços de proteção social básica, a incluir o PAIF.

Os documentos da política apontam que é a equipe de profissionais dos CRASs que deve atender as demandas das pessoas em situações de vulnerabilidade e risco social, para garantir aos beneficiários das políticas o alcance de seus direitos (MDS, 2009). No caso de identificação de necessidade de acompanhamento pelo PAIF no CRAS ou pela equipe técnica da Proteção Social Básica (PSB), essas equipes devem procurar prevenir riscos, identificar e estimular potencialidades das famílias, fortalecendo seus vínculos familiares e comunitários (Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009b). A prática de trabalho em equipe estabelecida pelas normas é corroborada pelos dados empíricos, como pode-se observar nas falas reproduzidas a seguir:

Eu te digo que basicamente todas as ações que a gente desenvolve, eu acho que nenhuma a minha decisão é final. Um simples atendimento onde a gente vai discutir se a família será encaminhada para tal lugar, a gente procura discutir isso com a equipe, é muito difícil a gente decidir por si só....E o trabalho do CRAS é um trabalho em equipe, apesar de a todo tempo a gente ter que respeitar a individualidade de cada técnico, o profissionalismo que ele tem, em momento algum eu decido nada sozinha....Eu posso até discordar, mas eu só vou tomar aquela decisão caso a equipe discorde junto comigo, a gente vai fazer esse processo de convencimento, porque é muito perigoso, a gente vai estar lidando com pessoas e com famílias, e levar a carga de uma decisão individual errada é muito complicado (entrevista 2, Belo Horizonte).

Então é construído isso influencia no meu trabalho me deixa segura porque eu não me sinto responsável sozinha por nenhuma família tanto se dá certo ou se dá errado e a comunidade da mesma forma que te falei anteriormente todos os três influenciam e que são eles que me dão orientação do que tá positivo, do que tem que melhorar (Entrevista 3, Florianópolis).

A gente nunca trabalha só, sempre precisa de um auxílio, vários casos eu precisei do reforço de um colega ... Eu preciso de respaldo, o PAIF trabalha em conjunto, a única coisa que diferencia o assistente e o psicólogo é a documentação de INSS, e os

relatórios feitos, que quem faz é o assistente social, mas eu também preciso deles, o serviço social trabalha em conjunto, não interferindo, mas a gente trabalha, a família do PAIF trabalha em conjunto...A gente faz o diálogo, faz a conversa, todos se posicionam, e aí a gente dá o diagnóstico, cada um dá um parecer. Com relação ao trabalho do CRAS acho que é muito bom, trabalho que realmente só quem gosta faz...então a gente trabalha muito em equipe (entrevista 1, João Pessoa).

Como se observa pelas falas dos entrevistados, a ação dos implementadores de nível de rua converge com o quadro normativo, que prevê o trabalho em equipe. Em todos os dados da pesquisa, constata-se que as equipes têm um importante papel na implementação da política. O dilema da decisão individual apontada por Lipsky (2010) parece ser transferido para a equipe. Os argumentos principais dos trabalhadores é que eles se sentem mais seguros com decisões da equipe técnica e podem enriquecer seus conhecimentos com a troca de experiências com os demais profissionais. Apesar de respeitarem a individualidade de cada profissional, parece que o trabalho em equipe tem grande relevância nas decisões e ações no dia a dia da entrega dos serviços públicos. É claro que a agência individual não desaparece por completo, pois parece que a discricionariedade da equipe é mais acentuada em casos complexos, ficando a agência individual para os casos rotineiros e mais simples.

Existem registros na literatura da burocracia de nível de rua sobre a discussão em grupos para encontrar uma melhor forma de responder às necessidades específicas de determinados beneficiários (Maynard-Moody & Musheno, 2003), mas essas referências são esporádicas, não constituindo quase uma regra como encontrado nesta pesquisa. A teoria da burocracia de nível de rua enfatiza a agência individual, e um exemplo claro disso é a referência que Lipsky (2010) faz aos dilemas *individuais* na tomada de decisões pelos implementadores, diante das restrições impostas pelas regras das políticas quando estes precisam atender a necessidades específicas dos cidadãos.

Nesta pesquisa, o trabalho em equipe é muito referenciado pelos implementadores. Para esses profissionais, o CRAS não funcionaria se o trabalho fosse realizado isoladamente. Em todas as cidades onde a pesquisa foi realizada, os implementadores fizeram menções positivas à existência do trabalho em equipe, como pode ser observado na Figura 9 a seguir:

Entrevista 1, Amapá	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Aqui o trabalho em equipe é voltado para resultados dentro do CRAS; ✓ O trabalho em equipe é para ter feedbacks dos demais colegas.
Entrevista 4, Amapá	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Existem malentendidos porque existem opiniões divergentes, mas a equipe soma; ✓ Eu faço encaminhamentos para a psicóloga, mas eu continuo acompanhando o desenvolvimento do caso.
Entrevista 1, Belo Horizonte	<ul style="list-style-type: none"> ✓ O trabalho em equipe representa um momento de compartilhamento, inclusive de outros CRAS; ✓ O trabalho em equipe acontece inclusive durante um determinado atendimento, para que se tome a melhor decisão.
Entrevista 3, Belo Horizonte	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Na dúvida, busco orientação de um colega ou da coordenadora.
Entrevista 4, Belo Horizonte	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Eu posso preencher o formulário sozinha, mas as ações para cada caso são discutidas pela equipe; ✓ Toda terça a gente faz uma reunião de equipe, que é um momento para se pensar juntos, juntar visões diferentes sobre determinado caso; ✓ A gente sempre está em conjunto entre as técnicas.
Entrevista 5, Belo Horizonte	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Aqui a gente sempre recorre à equipe técnica para se discutir um relatório, por exemplo; ✓ É bacana (bom) ter uma equipe de assistentes sociais e psicólogos (discussão do relatório). Um complementa o outro.
Entrevista 5, Florianópolis	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se aparece uma dificuldade, eu aciono a psicóloga e faz-se o atendimento conjunto; ✓ Nós nos constituímos numa boa equipe, o que facilita para todos porque as informações circulam; ✓ A comunicação com equipe faz com que se não tenho uma resposta pronta para o usuário, um colega tenha.
Entrevista 1, Goiânia	<ul style="list-style-type: none"> ✓ A gente senta com a equipe e buscamos um consenso; ✓ Se existe uma dúvida a gente busca contato com um colega.
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Eu e a fulana nos damos muito certo, a

Entrevista 5, Goiânia	<p>gente trabalha juntas e comunicamos à coordenação;</p> <p>✓ A gente faz uma parceria e eu acho essa parceria muito boa e aprendo muito com ela.</p>
Entrevista 3, João Pessoa	<p>✓ Na sexta-feira não tem expediente externo. É dia dedicado às questões de acompanhamento, monitoramento, o que pode ser feito, o que pode mudar, e isso é bom;</p> <p>✓ Teve um caso de uma criança encontrada longe, no interior, que envolveu 4 técnicos, 2 assistentes sociais e 2 psicólogos e a coordenadora, porque a gente tinha que ter a postura de explicar ao CREAS, ao Conselho Tutelar.</p>

Figura 9 - Relatos dos entrevistados sobre o trabalho em equipe.

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

Na análise dos principais relatos dos entrevistados, contidos na Figura 9, pode-se perceber que o trabalho em equipe apresenta vários sentidos e funções: contribuir com os resultados dos CRAS, obtenção de feedbacks dos demais colegas, momento de compartilhamento, suporte para se tomar a melhor decisão, busca de orientações, discutir ações sobre casos específicos, pensar juntos, juntar visões diferentes, atendimento em conjunto em casos complicados, circular informações, facilitar comunicação, busca de consensos, enfim, procurar por suporte nas situações e casos mais complicados. Em suma, as equipes exercem seu julgamento em exatamente o tipo de situação em que as normas explicitamente indicam a necessidade do emprego de discricção.

Observa-se, ainda, que quando os implementadores manifestam interesses em alcançar os resultados dos CRASs, compartilhar conhecimentos e práticas, pensar em equipe para tentar juntar visões diferentes na procura pela construção de consenso, esses profissionais estão se pautando pelos pressupostos da *stewardship theory*, perspectiva teórica discutido anteriormente na discussão do autointeresse do implementador.

Com já apontado, o trabalho em equipe está previsto na legislação e na sua regulamentação. Observa-se, pelos dados da pesquisa, que o trabalho em equipe é uma das características do trabalho nos CRASs. Pode-se afirmar que a equipe também possui discricionariiedade, como demonstrado pelas discussões sobre casos e pelas decisões que essas equipes tomam conjuntamente no dia a dia, enquanto a teoria da burocracia de nível de rua enfatiza a discricionariiedade individual (Lipsky, 2010; Maynard-Moody &

Musheno, 2003). Outros pesquisadores apontam discricionariiedade da agência implementadora (Cherlin et al., 2002), mas no Brasil, no contexto das políticas sociais implementadas pelos CRASs, é possível afirmar que as equipes também exercitam discricionariiedade na medida em que discutem como interpretar as regras e normas dos programas e tomam decisões que são implementadas pelo grupo ou individualmente pelo implementador.

Então, esse relacionamento em equipe influencia sim as ações, no jeito de pensar, no modo de agir, em como proceder, em como encaminhar, são sempre pensadas. E sempre têm aquele ditado que "duas cabeças pensam melhor que uma", então, quando se dá no processo de equipe se dá mais rápido, mais eficaz (Entrevista 2, Florianópolis).

Eu posso até discordar, mas eu só vou tomar aquela decisão caso a equipe discorde junto comigo, a gente vai fazer esse processo de convencimento, porque é muito perigoso a gente vai estar lidando com pessoas e com famílias, e levar a carga de uma decisão individual e errada é muito complicado. Eu defendo muito fazer isso em equipe, até em algumas situações se eu discordar da minha gerente, eu vou dizer a ela que estou discordando, mas vou preferir fazer aquilo que está me indicando a fazer, porque eu acho que terei o respaldo aí na situação (Entrevista 1, Macapá).

Como aponta Sandfort (2000), as equipes podem funcionar como forma de trocas de suas experiências diárias, pelas quais os trabalhadores desenvolvem esquemas coletivos que lhes ajudam a compreender seu trabalho e a utilizar eficientemente os recursos organizacionais. Essas equipes trabalham em busca de soluções para os problemas sociais, muitas vezes com dificuldades e sem apoio, como pode-se observar pelos dados e como foi testemunhado pessoalmente pelo pesquisador durante as visitas realizadas durante a pesquisa de campo. Não é a falta de recursos que as impedem de continuar trabalhando para executar as políticas e entregar seus serviços aos cidadãos. Os implementadores persistem porque acreditam que têm um papel importante a ser desempenhado na implementação dessas políticas sociais e que, juntos, podem melhor enfrentar os obstáculos desse processo.

Então, o que pode mover essas equipes de implementadores a trabalhar fora de seu horário de trabalho, sem apoio e sem recursos? Como foi discutido com respeito {a motivação do implementador individual, em parte é um comportamento altruísta, de querer ajudar aos outros, mesmo diante das inúmeras dificuldades enfrentadas:

O que dificulta são recursos, a gente não tem computador pra trabalhar a gente não tem carro sempre que a gente precisa. Então a gente tem muitas vezes que subir o morro a pé e tu vai porque tu quer... Os trabalhos que a gente faz no final de semana não tem apoio da gestão, de ninguém, são tudo coisa que tu...Será que seria mais legal, ah, vou na creche à noite fazer uma reunião pra divulgar o CRAS falar o que a gente faz, né?, conscientizar essas famílias, vai porque tu quer, não é previsto e não tem nenhum tipo de apoio, isso dificulta porque a gente vive conversando aqui hoje, a gente tem muita energia, a gente tem vontade (Entrevista 3, Florianópolis).

Nós temos todos os meses reuniões com os beneficiários da Bolsa Família, onde a gente procura abordar não só os compromissos que a família tem com esse programa, mas assuntos que são pertinentes, como a questão da drogadição, da violência doméstica, gravidez na adolescência e assuntos mesmo que a comunidade vai trazendo, questões de interesse deles mesmo. Então, assim, nós não contamos com muitos recursos para isso, por exemplo, um projetor multimídia, um bom computador que permita a gente fazer algo mais elaborado. Dentro das condições é que a gente vai trabalhando. Não impedem, dificultam um pouco, mas não impedem (Entrevista 1, Goiânia).

O comportamento dos trabalhadores das políticas sociais em equipes tem muitas implicações teóricas e práticas. Do ponto teórico, parece que esse trabalho em equipe da forma como é praticado pelos implementadores desafia o debate sobre a implementação à luz da burocracia de nível de rua, que tem se concentrado apenas em torno do comportamento discricionário individual. Os pesquisadores não têm se interessado em outras formas de discricionariade, como a discricionariade por equipe. Nesta pesquisa observa-se que o "dilema" que Lipsky identificou como sendo "individual" continuam sendo os dilemas, porque os profissionais enfrentam uma realidade social com muitas demandas e especificidades, e com poucos recursos para enfrentar as diversas dificuldades. No entanto, em grande medida, não é um dilema individual, mas de equipes técnicas como são denominados esses grupos de trabalhadores dos CRASs.

4.8. Implementador como garantidor de direitos

A Constituição brasileira de 1988 avançou na garantia de direitos sociais, mas a garantia não assegura a entrega desses direitos na forma de serviços aos cidadãos. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que regulamentou a Constituição Federal exige mudanças no processo de trabalho dos implementadores, para que a prática profissional

esteja em consonância com os avanços da legislação que estrutura a assistência social, assim como as demais políticas sociais.

A nova orientação da assistência social como direito implica em mudanças também na forma como os trabalhadores da política executam suas ações no sentido de que estes superem a atuação da vertente de operadores de programas para a de viabilizadores de direitos. Isso muda substancialmente seu processo de trabalho (MDS, 2005, p. 54). Essa mudança exige também dos trabalhadores o conhecimento profundo da legislação criada a partir da Constituição de 1988, exigindo desses profissionais a execução da política pela lógica dos direitos e, para isso, os mesmos devem conhecer as normas e instruções que estruturam a política social. Essas exigências influem nas decisões e ações do implementador no nível de rua em seu trabalho, no dia a dia.

A narrativa da garantia de direitos permeia várias normas dos programas sociais, porque essas garantias partem da Constituição Federal e passam pelas leis que regulamentam esses direitos sociais e pelas normas e instruções criadas pelo MDS (MDS, 2012b), e o quadro normativo resultante influencia as decisões e ações dos implementadores desses programas. Daí a decisão de análise em separado a categoria “implementador como garantidor de direitos” que parece ser algo próprio do contexto brasileiro, portanto, diferente do que se apresenta nas pesquisas internacionais sobre a burocracia de nível de rua. Os seguintes dados demonstram como que essas mudanças nos rumos da política social influenciam o trabalhador da linha de frente do processo de implementação:

E não é, a gente está simplesmente querendo executar, fazer valer o direito que a pessoa tem. Eu já me deparei com situações de pessoas falarem: Nossa, Fulana, você vai tentar esse benefício para essa pessoa? Mas ela vai usar o benefício todo usando droga, álcool..., mas pera aí: a questão não é essa. Se ela tem direito, eu preciso fazer valer aquele direito (Entrevista 2, Belo Horizonte).

Esses elementos são fundamentais, porque para eu ter uma ação que venha garantir o que a política nos coloca, o que todas as nossas normativas colocam que é a garantia de direitos...(Entrevista 1, Goiânia).

Como responsável em trabalhar a demanda que o usuário traz para a gente e de cutucar também a política, em termo do que é necessário para atender, em partes, porque às vezes não é possível, mas de cutucar mesmo para que consiga atender essa demanda do usuário. Então seria eu a responsável mesmo do acompanhamento dessas demandas.

Para mim, seria acompanhar essas famílias, ouvindo essas demandas e buscar ao máximo, repassar dentro da política e o que não for possível dentro da política, tentar buscar para atender essas famílias (Entrevista 4, Belo Horizonte).

O que se observa é que aqui o implementador não está apenas dirigindo a política ao potencial usuário, mas assegurando direitos, o que parece ser diferente do descumprimento de determinada norma para beneficiar alguma pessoa relatado na literatura internacional (Lipsky, 2010; Maynard-Moody & Musheno, 2003). Na implementação do PAIF ocorre o contrário, porque o implementador está interpretando o conjunto de normas na direção da garantia de direitos, mesmo que o cidadão ou cidadã supostamente não "mereça" receber um determinado benefício. Em suas pesquisas Maynard-Moody e Musheno (2003) observaram outro tipo de comportamento, que é quando o trabalhador acredita que um determinado usuário é merecedor de um determinado direito, então o implementador decide procurar alguma "brecha" nas normas para atender aquele cidadão. Esse comportamento não deixa de ser uma preocupação com o cidadão, mas a fonte da decisão discricionária é outra.

No caso desta pesquisa, as ações dos implementadores locais reforçam o cumprimento da legislação, concordando que os direitos dos cidadãos devem ser assegurados não por causa de o potencial beneficiário ser necessariamente "digno" ou "merecedor" do benefício como afirmaram Maynard-Moody & Musheno (2003), mas porque o benefício é um direito de cidadania. Esta preocupação dos implementadores de linha de frente para garantir os direitos dos cidadãos é pouco observada nos estudos que focalizam a burocracia de nível de rua. Dado o fato de que a legislação da política social brasileira não especifica as situações em que os direitos aos serviços sociais devam ser assegurados, ou não, é relevante classificar tais ações como atos discricionários, do implementador individual ou da equipe técnica, e mais provavelmente da equipe técnica como se apresentou anteriormente. De qualquer forma, os implementadores da linha de frente explicitam o entendimento de seu papel como "garantidor de direitos", que se revela qualitativamente distinta da categoria do implementador "convencional" apresentado pela literatura internacional sobre burocracia de nível de rua:

Então, eu acho assim, que o meu papel nessa política é garantir o direito daquele cidadão que se encontra em alguma situação de vulnerabilidade, de risco social e pessoal, de acompanhamento dessa situação, de tentar compreender o porquê ele está nessa situação, de tentar enxergar um meio de ele sair dessa situação (Entrevista 4,

Macapá).

Não estou aqui fazendo favor, não estou aqui porque eu desejo no sentido de que é uma missão da minha vida, eu estou aqui porque estou executando a política pública e sou servidora pública e isso me dá o respaldo de querer executar o PAIF da forma que ele existe. A gente luta muito aqui, para executar aquilo que de fato fomos contratados para executar e isso facilita a minha luta por trabalhar (Entrevista 2, Belo Horizonte).

Como eu vejo o meu papel de profissional envolvente assim como assistente social, eu me vejo assim como um responsável mesmo, entendeu? Vou colocar uma palavra assim meio (como) responsável para influenciar o cidadão, vamos dizer assim, a ter dias melhores, momentos melhores enquanto usuário da assistência, entendeu? (Entrevista 1, Macapá).

Nessas situações é possível que o implementador faça qualquer esforço para satisfazer as necessidades das pessoas, não porque acredita que elas são "merecedoras" dos benefícios da política, mas porque é um direito delas. Quando o implementador não consegue assegurar esse direito, ele indica caminhos para o desenvolvimento de suas potencialidades, atendendo aos objetivos gerais da política. Nesses casos o implementador estará dirigindo sua atenção unicamente para os direitos de cidadania, focando nos cidadãos, como é possível observar-se nas falas acima, mas também nas seguintes declarações:

Uma coisa que dificulta também, acho que é a questão, dificulta mas ao mesmo tempo é o nosso trabalho, que é o fortalecimento dessa rede em termos de serviço né?, a gente faz os encaminhamentos, tenta trabalhar com essa responsabilidade e muitas vezes como o CRAS tem também esse papel de garantir direitos, a gente tá junto com o usuário na saúde, reclamando o direito dele, ele não tá sendo atendido? O que tá acontecendo? O que fizeram aqui, a gente acaba forçando os serviços (instituições da rede) a assumirem assim seus papéis, tanto na reunião de rede quanto algum caso específico que a gente liga, aciona, faz, né?, que converse sobre o caso, responsabiliza um pouco assim, não com essa intenção de dizer o trabalho do outro mas de dizer: olha a situação é essa, tamo encaminhando, caso de saúde mental né?, Então a gente sabe que existe um certo grau, às vezes, de sofrimento, e aí a gente liga e faz esse contato com o serviço (Entrevista 4, Florianópolis).

Deixar desamparado, então nesse caso perpassou sim a nossa alçada, acho que a gente...

só que a gente, essa é uma linha muito tênue na verdade, então ali tinha a questão da vulnerabilidade de um idoso com sofrimento mental gravíssimo e vulnerabilidade sem conseguir cuidar de si e sem conseguir cuidar dos dois adolescentes que moravam com ela né, e tinham violações de direito de todos os três né? Os três estavam numa situação, ela doente né numa situação muito ruim, a casa, e um de 13 e um de 17 assim também, então na verdade aí fez encaminhamento pra garantir direitos e chegou a levar um adolescente de 13 anos que a gente fez muito vínculo que era a principal pessoa que conseguia pensar e que conseguia perceber melhor a situação era o de 13 anos, então através do vínculo com ele a gente, a gente acabou acionando o conselho tutelar e no dia o conselho tutelar não tinha carro pra levar o adolescente (Entrevista 4, Florianópolis).

Uma orientação para o usuário também foi observado por Maynard-Moody & Musheno (2003) em outras situações que evidenciam a prática centrada no usuário mas, como já se observou, em sentido distinto. Os implementadores do PAIF relatam investir tempo pesquisando, criando e desenvolvendo relacionamentos com outras agências da rede de serviços de assistência social para garantir que os cidadãos recebam os benefícios a que têm direito. As normas dos programas sociais apontam que o trabalho em rede entre as organizações e profissionais é uma importante ferramenta de garantia de direitos, pois fortalece a rede de proteção social, com a integração de diversos saberes e práticas dos diversos atores que integram a rede socioassistencial (Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009b).

Evidências desta pesquisa com relação à implementação do PAIF indicam que os implementadores de linha de frente de um CRAS encaminham casos que não conseguem resolver ou que não estão cobertos pela política de atenção básica para outras agências do governo. Este tipo de ação já está contemplado nas normas do programa, como já apresentado nesta tese, e observa-se que os implementadores frequentemente recorrem à rede de serviços a fim de resolver problemas dos beneficiários, seja para ofertar um serviço em conjunto com outra agência, seja para permitir a inserção do usuário na rede de atendimento. Os trabalhadores dos CRASs, muitas vezes, ultrapassam sua carga normal de trabalho para garantir que os cidadãos tenham acesso aos seus direitos. Como foi tratado na discussão de trabalho em equipe, muitas vezes, esses profissionais procuram assegurar esses direitos mesmo diante da falta de recursos e de apoio de suas próprias organizações.

Existem, também, outras evidências nos dados desta pesquisa sobre o

compromisso e o senso de responsabilidade dos operadores das políticas sociais para a garantia constitucional do direito de acesso aos serviços sociais por parte dos cidadãos. A fala dos seguintes respondentes reforçam esse compromisso:

Então, claro que todas as ações são pautadas no melhor atendimento e pautadas no direito do usuário. Muitas vezes, a gente tem que trabalhar no fim de semana e abrimos mão da nossa vida para que as coisas sejam executadas, e os usuários conheçam o CRAS. E a gente não tem respaldo, a gente não ganha hora extra, então, por mais que a gente tire folga, são sacrifícios e muitas vezes a nossa vida pessoal é deixada de lado para que muitos serviços sejam executados aqui dentro do CRAS, fazendo essa articulação entre CRAS e comunidade. Então esse é o exemplo que eu dou e que realmente tem esse comprometimento com o usuário e com os direitos dos quais ele tem e que precisam ser realmente garantidos (Entrevista 2, Florianópolis).

Foi o melhor, ela vai passar dificuldade sim, mas o CRAS está aqui para fazer os encaminhamentos, ajudar a garantir seus direitos, mas como orientar e falar que o que ela fez foi o certo? (sobre o apoio a uma mulher que denunciou o esposo por agressões) (Entrevista 4, João Pessoa).

O CRAS aqui de Mandacaru está em uma região de muita vulnerabilidade, então geralmente já se sabe que tem o serviço, como tem o acesso, e é sempre bom a gente dizer que é um direito deles, que aqui a gente não está fazendo favor, que a gente vincula isso, e é bom a gente sempre dizer isso, porque a gente trabalha para isso, tem que colocar isso, a gente trabalha para popularizar isso, colocar a política em si e dizer que é um direito do cidadão, muitas vezes eles chegam fragilizados e vinculam essa questão da assistência a uma questão de favor, de como se estivessem pedindo, mas é uma questão de construção... (Entrevista 3, João Pessoa).

A premissa que pauta esse tipo ação é a do direito de cidadania, já reconhecida na literatura internacional como uma possível orientação do implementador (vide Hasenfeld et al., 1987). No Brasil esse direito é mais do que uma premissa de implementação possível. Faz parte do marco normativo dos programas. Mesmo assim, para que os direitos sejam de fato garantidos exige que os implementadores tenham compromisso com essas políticas. Os dados da pesquisa evidenciam que este compromisso existe e que, muitas vezes, leva o implementador a esforços extras para superar as limitações de recursos existentes. Pode ser que exista também um

compromisso da profissão desses trabalhadores que reforça essa busca pela garantia desses direitos. Alguns dados apontam nessa direção:

Se eu vou lá e vejo que a família está morando alugado, tem um serviço eventual e tem uma renda mensal que está dando para pagar o aluguel, eu não vou encaminhar. Agora se vou lá e vejo uma família numerosa, em que quase ninguém trabalha aí sim eu vou fazer o acompanhamento porque eu não dou o parecer social de cara, porque aquela situação pode ser revertida (Entrevista 4, Macapá).

Certo, o que a gente tem feito aqui, eu enquanto técnica há pouco tempo, é o atendimento psicossocial, juntamente com a assistente social, atendemos aquele usuário e conforme a demanda que ele traz a gente faz o atendimento, se for algo específico da assistência, do olhar da assistente social, ela faz em relação com essas famílias que chegam geralmente, que é o BPC, são gestantes, o cadastro de Bolsa Família, e a parte de psicologia é mais uma parte de escuta psicológica quando eles necessitam, quando eles solicitam, ou quando eu percebo alguma coisa, alguma mudança no comportamento e a gente convida aquela pessoa para estar vindo ao CRAS, e a gente estar realizando esse momento, dessa escuta, tem sido dessa forma (Entrevista 6, João Pessoa).

Porque precisamos ter essas orientações, para estar ajudando, que sozinho não vai, se engana quem pensa isso, porque a gente não pode trazer isso para gente, mas é muita coisa que a gente está vendo e discutindo, é até um ponto, tanto discute que enche ... Com certeza, a política é linda, ela basta ser efetivada, da forma que deveria ser, não adianta chegar aqui e dar cesta básica para o usuário, e a questão dos direitos? Porque ele passa e vê que não tem condições para exercer sua profissão (Entrevista 3, João Pessoa).

Parece que os trabalhadores desta pesquisa também poderiam ser denominados de “solucionadores de problemas”, como observaram Maynard-Moody & Musheno (2003). Esses profissionais não se deixam enfraquecer pela falta de condições de trabalho e de recursos. Observou-se, nesta pesquisa, que muitos deles usam recursos próprios para que determinadas atividades sejam executadas em benefício dos usuários dessas políticas, o que demonstra o seu compromisso com a garantia dos direitos assegurados em lei. Esse tipo de ação tem significativa influência sobre os implementadores e ajuda a moldar seu comportamento no processo de implementação. Parece ser significativa a força deste fator sobre o trabalho desses profissionais.

4.9. Resumo dos fatores determinantes do comportamento dos profissionais do PAIF

A seguir se apresenta na Figura 10 um resumo dos resultados apurados com respeito aos fatores determinantes do comportamento dos trabalhadores do PAIF.

Fatores influenciadores	Características observadas
Normas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ as políticas estabelecem critérios de elegibilidade; ✓ as políticas definem grande parte das atividades que os implementadores devem executar; ✓ a política determina que implementador deve ser “viabilizador de direitos”; ✓ existem exigências de grande volume de informações; ✓ os formatos dos documentos de controle do trabalho e das informações são determinados pelas regras; ✓ exige-se participação social no processo de implementação; ✓ a liberdade de ação do implementador é ampliada e diminuída no mesmo conjunto de normas.
Discricionariedade	<ul style="list-style-type: none"> ✓ existem lacunas e ambiguidades nas normas; ✓ a discricção é exercida diante de ambiente, rede de serviços e demandas complexas; ✓ a discricção é exercida nas relações do implementador com o usuário; ✓ a discricção é exercida para beneficiar a família (interpretação ampla orientada ao cidadão); ✓ a discricção é exercida com base na profissão; ✓ a discricção é exercida com base na realidade de casos específicos
Interações implementador-usuário	<ul style="list-style-type: none"> ✓ existe influência mútua entre implementador e usuário; ✓ o usuário influencia o implementador; ✓ o usuário legitima a relação de serviço; ✓ existe vínculo com a família; ✓ varia a frequência da interação; ✓ o perfil do usuário aumenta o trabalho requerido do implementador; ✓ existe complexidade da demanda do usuário; ✓ o implementador define o seu trabalho com base nas relações com os usuários; ✓ ocorreram novas orientações das políticas que afetaram a relação (cidadão como portador de direitos); ✓ o cidadão pode resistir a participar da relação de serviço; ✓ a interação entre implementador e usuário pode determinar a qualidade dos serviços; ✓ as interações podem ocorrer em ambientes distintos (CRASs, residência do usuário, outras instituições).
Sistema de gestão	<ul style="list-style-type: none"> ✓ o volume de serviços oferecidos pelos CRASs é grande; ✓ existe falta de planejamento nos CRASs; ✓ existe falta de recursos; ✓ as relações do implementador com seu coordenador não são boas; ✓ o cargo de coordenação nem sempre parece funcionar adequadamente; ✓ ocorrem decisões e ações em equipe; ✓ existe grande quantidade de controles administrativos;

	<ul style="list-style-type: none"> ✓ os controles utilizados não captam a realidade do trabalho do implementador (inadequação dos controles: apenas quantitativo); ✓ existem convergências de objetivos individuais e organizacionais; ✓ não existem de medidas de desempenho para os implementadores individuais;
<i>Accountability</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ocorre a quase ausência de participação social nos CRASs; ✓ não existem mecanismos de participação social implementados pelos CRASs; ✓ existe apenas accountability interna; ✓ falta de mecanismos adequados de prestação de contas ao público; ✓ as medidas do desempenho do implementador não são adequadas.
Autointeresse	<ul style="list-style-type: none"> ✓ o autointeresse não é o principal motivador da ação; ✓ ocorre a quase ausência de manifestações de autointeresse; ✓ o trabalho em equipe pode ser uma forma de autointeresse (proteção contra pressões sobre um único implementador).
<i>Stewardship</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ o implementador busca alcançar os interesses do cidadão e da política; ✓ inexistente motivação econômica na entrega dos serviços; ✓ ocorre a manifestação dos valores de beneficiar o cidadão e a sociedade; ✓ ocorre manifestação de altruísmo e confiança nas relações dos implementadores e entre os implementadores; ✓ os implementadores tomam decisões e ações em equipe; ✓ os implementadores compartilham conhecimento com colegas de equipe.
Discrecionabilidade de equipe	<ul style="list-style-type: none"> ✓ as equipes tomam decisões e praticam ações conjuntamente; ✓ as normas sustentam que o trabalho nos CRASs deve ser em equipes; ✓ existem casos complexos que exigem decisões em equipe; ✓ as decisões em equipe aumentam a segurança dos implementadores; ✓ as decisões e ações em equipe aumentam o conhecimento dos implementadores; ✓ as decisões e ações em equipes ajudam no compartilhamento de informações e construção de consensos ✓ as equipes constroem relações com os usuários.
Implementador como garantidor de direitos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ as normas intencionam esse tipo de comportamento; ✓ direção clara das decisões e ações claras aos direitos dos cidadãos; ✓ os implementadores são movidos por valores, o que aumenta o seu comprometimento e sua dedicação ao usuário e à política; ✓ existe convergência entre os valores dos profissionais e das políticas sociais.

Figura 10 - Caracterização da influência de cada fator sobre o comportamento do implementador.

Fonte: Dados e análise da pesquisa, 2016.

4.10. Contradições, tensões, decisões e ações dos implementadores do nível de rua

Como foi visto, existem muitos fatores que podem moldar o comportamento dos burocratas de nível de rua no dia a dia de seu trabalho de implementação das políticas sociais. Além da influência isolada de cada um desses fatores sobre o comportamento do implementador, existem interações e contradições entre estes fatores que podem causar inquietações e tensões na tomada das decisões e ações. Nesta seção procura-se apontar as tensões e contradições entre os fatores isolados já discutidos e como os implementadores parecem resolver estas tensões e contradições, e os pesos relativos que parecem dar aos diferentes fatores.

A estrutura normativa das políticas sociais em geral, e do PAIF em particular, mostra que existe grande complexidade dessa estrutura pela quantidade de normas existentes em nível federal e municipal, o que torna a aplicação equitativa das regras uma tarefa ambígua, corroborando com as observações de Brodtkin (1997) em outro contexto. Parece evidente que, se o quadro normativo é complexo seja natural que existam ambiguidades, contradições e lacunas, pois o mesmo conjunto de normas ora amplia ora restringe o espaço de ação dos implementadores. Foi observado que os problemas que esta situação coloca para o implementador são, primeiro o grande volume de normas a serem interpretadas e, segundo, o amplo espaço discricionário deixado por essas normas, o que parece contraditório.

Além desse emaranhado de normas dos programas implementados pelos CRASs, a maioria dos entrevistados apontou a existência de vários outros programas que, mesmo não sendo implementados pelos CRASs, aumentam a necessidade de conhecimento de um grande número de normas com as quais os implementadores precisam trabalhar. Logicamente isso aumenta, também, o potencial de dúvidas e confusões nas operações do dia a dia. Os dados da presente pesquisa corroboram a importância dada pelos implementadores da linha de frente do PAIF ao usuário e suas necessidades mas não a sua desatenção ao marco normativo como alguns autores observam (Maynard-Moody & Musheno, 2003). Observou-se que os implementadores não podem desconsiderar por completo as normas, pois muitas delas são instruções e guias que ajudam na orientação das operações do dia a dia, como aquelas que

estabelecem critérios de elegibilidade dos usuários e outras que definem as atividades que os implementadores devem executar. Levanta-se a respeito disso, o seguinte questionamento: quanto maior a experiência do implementador mais tácito se torna o conhecimento? Seria isso que leva os pesquisadores a acharem que os implementadores desconsideram quase por completo as normas, quando na verdade esses profissionais são “guiados” pela sua experiência, por seu conhecimento tácito, em que a experiência com o conhecimento das regras já estão incorporados?

Foi constatada grande influência dos controles estabelecidos pelo marco normativo sobre o trabalho dos implementadores, e que tiveram a consequência, talvez não prevista, de diminuir o tempo que poderia ser dedicado a suas atividades-fim. A maior divergência entre implementador e normas parece ser em relação ao grande volume de informações que é exigido dos implementadores assim como com os formatos dessas informações que não captam a realidade do trabalho do implementador. Especificamente sobre normas que regem direitos e deveres (conteúdo das políticas) dos usuários, os implementadores do PAIF não demonstraram insatisfação nem desconfortos com as normas dos programas em si, talvez porque a política define que o implementador deva ser “viabilizador de direitos”, algo com o qual o implementador se identifica. Também esta falta de insatisfação não foi por desconhecimento das normas, porque parte expressiva dos entrevistados demonstrou conhecer as normas, sobretudo aqueles implementadores que já estão há mais tempo trabalhando nesses programas.

Diante disso, pode-se concluir que a estrutura normativa dos programas influencia os implementadores, mas não na intensidade com que se poderia esperar, já que, por si só, as normas de políticas públicas são fatores condicionantes do comportamento. Mas especificamente no PAIF, os implementadores não consideram que essas normas tenham peso importante sobre seu comportamento. Nas respostas sobre esta questão, os implementadores não foram enfáticos em afirmarem que esta dimensão da política tenha grande influência sobre seu comportamento de decisão e ação. Este dado parece congruente com o que argumentam Maynard-Moody e Musheno, (2000, 2003) para quem o amplo conjunto de normas das políticas não é o que mais pesa no comportamento do implementador, mas sim suas preocupações com os beneficiários dos programas.

Outro fator que tem influência sobre o comportamento do implementador no nível de rua é a discricionariedade que pode ir muito além da dimensão de conflito com

o *framework* normativo das políticas, como tem sido estudado na pesquisa internacional. Se por um lado as contradições, as lacunas e ambiguidades das normas podem criar mais espaço de discricção, por outro também criam dúvidas sobre qual o melhor caminho a ser seguido. Observe-se, no entanto, que as decisões discricionárias não tem como única referência as normas das políticas. Elas podem se originar também nas profissões (Hupe & Hill, 2007) ou equipes como revelado na presente pesquisa.

O espaço discricionário mediado pelas normas com suas contradições, ambiguidades e lacunas e pelos valores próprios de cada profissão tornam as decisões e ações dos profissionais mais difíceis (descrição exercida com base na profissão). Em situações em que normas e valores, representados pelo código de ética de cada profissão, por exemplo, se encontram em desacordo, como os profissionais devem decidir? Parece evidente que esta é uma das dificuldades que os implementadores enfrentam na hora de agir no nível de rua.

No caso desta pesquisa, as equipes, que funcionam como ponto de referência para decisões e ações discricionárias, é que têm se tornado um minimizador para os problemas oriundos das contradições entre normas e profissões. Um exemplo é o atendimento, pelos psicólogos, de casos de emergência. As normas proíbem os atendimentos psicoterapêuticos nos CRASs, mas como os profissionais vão deixar de atender casos que demandam atendimento de urgência, como se observou nos dados desta pesquisa?

A teoria afirma que a necessidade específica de cada indivíduo ou família parece pesar mais sobre o comportamento de decisão e ação do implementador do que o que especifica a norma, como pode ser observado nos casos emergenciais desta pesquisa. Ter liberdade de decisão e ação para decidirem diante das situações concretas (as próprias normas deixam isso explícito em determinadas situações) não significa que as decisões e ações dos implementadores sejam menos problemáticas, porque mesmo a definição do que sejam “casos específicos” cabe ao implementador. Em outra pesquisa com profissionais que trabalhavam em CRASs, Antezana (2013) constatou que os trabalhadores não necessariamente gostam de ampla liberdade de ação (mais discricionariade) porque isso pode criar mais dificuldades para decidirem o que fazer.

Ocorre que entre a intenção das normas e a necessidade específica do usuário, existe o implementador que, em tese, precisa atender a ambos. Como geralmente normas e usuários representam dois universos distintos, um constituído de regras

impessoais que precisam ser cumpridas e o outro representado pela necessidade específica do usuário, atender a ambos se torna tarefa árdua. Parece claro que a relação entre normas, interações com usuários e a discricionariedade tem implicações significativas sobre o comportamento de decisão e ação do implementador. Isso se explica porque a relação entre implementador e usuário (interações) pode implicar em descumprimento das normas em determinadas situações, como quando o ambiente, a demanda e a rede de serviços são complexas. Isto cria mais dúvidas e inseguranças, o que têm influências negativas para alguns implementadores, principalmente para aqueles em início de carreira. As interações entre fatores têm peso significativo sobre a decisão do implementador, que nas situações observadas, decidiu atender aos usuários, mesmo diante da orientação contrária da norma.

Além da discricionariedade exercida entre a intenção das políticas e as necessidades específicas dos usuários, os implementadores se deparam com outros fatores que podem favorecer ou restringir suas decisões e ações, tais como a falta de supervisão, a escassez de recursos para a implementação e a falta de controle social (Lipsky, 2010; Maynard-Moody & Musheno, 2003). Diante de tantas potenciais influências sobre o comportamento do implementador é natural que este trabalhe no dia a dia com muitas preocupações, principalmente aqueles mais comprometidos com o alcance dos objetivos das políticas e em garantir os direitos dos cidadãos.

Uma saída dos implementadores desta pesquisa para minimizar as dúvidas e inseguranças oriundas destes vários fatores tem sido o exercício da discricionariedade por equipes, estratégia muito utilizada pelas equipes técnicas dos CRASs. Ressalte-se que as normas preveem que as equipes técnicas sejam as responsáveis pela entrega dos serviços do PAIF. Este tipo de saída para os conflitos no dia a dia da implementação não tem sido reportado na literatura internacional, que tem analisado mais os dilemas e desafios individuais. Foi constatado na presente pesquisa que a relação entre o que prevê a norma e o trabalho em equipe, de fato, cria soluções e não mais problemas para os implementadores. As decisões e ações em equipe tem ajudado o implementador a desenvolver melhor o seu trabalho, como reportado pelos próprios implementadores. Pelo que se analisou nos dados, este é um dos principais fatores que influenciam positivamente o comportamento dos implementadores.

O encontro no nível de rua entre usuário e implementador, principalmente em políticas sociais como o PAIF é fundamental para que a política de fato aconteça. No

entanto, não é sem problemas que ocorrem esses encontros, pois existem serviços que para serem executados dependem da iniciativa do usuário, que, muitas vezes, desconhece sua importância, mesmo o serviço sendo um dever deste usuário (por exemplo, quando o serviço representa uma condicionalidade de outro programa). Famílias que recebem programas como o Bolsa Família precisam ser acompanhadas para se saber se estão cumprindo as condicionalidades do programa, por exemplo.

Assim, neste tipo de casos, como argumenta Hasenfeld (1985), existe uma dependência mútua entre implementador e usuário para que o serviço seja produzido e consumido, assim como para os usuários alcançarem benefícios de outras políticas e para o implementador alcançar os objetivos de seus programas. No entanto, como relatam os implementadores, quando os usuários não compreendem a importância de determinados serviços, isso cria um dilema para o implementador que é responsável pelo processo de implementação, porque o usuário não pode ser obrigado a aceitar participar de nenhuma ação se livremente não desejá-la. Isso pode impactar o comportamento do implementador, que fica sem poder entregar os serviços relevantes do PAIF, e sem saber como proceder diante de situações como esta. As normas exigem a implementação dos serviços, mas os usuários são quem decidem aceitar participar ou não das estratégias de implementação, como as reuniões e encontros de grupos. No meio está o implementador que deve encontrar uma saída para o impasse entre o que diz a norma e o que pensa e faz (ou não faz) o usuário.

A disposição do usuário para participar das atividades é uma das variáveis que mais influenciam o comportamento do implementador, um dos fatores que mais pesam para os implementadores na implementação do PAIF. Como entregar serviços sem o desejo do usuário?. Novamente aqui é o implementador quem deve se explicar, seja para sua organização (CRASs) seja para o seu público do porquê não entregar determinados serviços aos usuários. Cabe questionar: como ficam questões de controle, desempenho e *accountability* diante de situações como estas? Para os implementadores, esse é um grande desafio e fonte de preocupação, como foi observado nos dados. Assim, principalmente nos serviços PAIF, os desencontros entre implementador e usuários, que em alguns casos é falta de interação, são percebidas pelos implementadores como um dos principais fatores que impactam o seu comportamento.

Foi observado que o sistema de gestão da organização implementadora parece ter bastante influência sobre o comportamento do implementador. Existem muitos

fatores organizacionais que podem influenciar o trabalho do implementador, e alguns deles apresentam contradições e tensões para o implementador tais como a falta de planejamento, a falta de recursos, o grande volume de controles, a inadequação dos controles e o grande volume de serviços oferecidos pelos CRASs. Por exemplo, como os implementadores podem entregar um grande volume de serviços, diante da falta de recursos e da grande quantidade de controles, que toma muito tempo dos implementadores em atividades administrativas? Como os trabalhadores dos CRASs conhecem se estão desempenhando bem as políticas se os controles de suas atividades não captam toda a sua complexidade? Para que servem os controles se não existem adequado planejamento e metas de desempenho para a implementação. Questões como estas são as contradições que criam dificuldades e desmotivação nos implementadores. De acordo com os implementadores não existem feedbacks dos controles aplicados, incluindo os relatórios que eles devem elaborar. Alguns chegaram a afirmar que, para eles, os controles não servem para nada, não ajudam melhorar os serviços entregues.

Pode-se afirmar com base nos dados que existem quatro variáveis organizacionais que parecem apresentar maior importância ou influência sobre o comportamento do implementador no sistema de gestão. Os dados mostram que as relações com o gestor (coordenador), a relação com a equipe de trabalho, o sistema de controles e a escassez de recursos são os principais elementos que criam mais problemas na tomada de decisões e ações.

Uma das tensões no dia a dia de trabalho é com relação à supervisão, que é criticada, muitas vezes, pela falta de conhecimento técnico e pelos cargos de supervisores (coordenadores dos CRASs) serem de indicações políticas e na maioria dos casos de outras áreas do conhecimento. Observou-se em várias entrevistas que essa é uma fonte de tensão no dia a dia de trabalho dos implementadores. Quanto aos relacionamentos do implementador de linha de frente com seus coordenadores, ficou evidente que os implementadores se apoiam mais em seus pares do que em seus coordenadores para decidir e agir.

Em sua maioria, os implementadores reclamaram dos coordenadores em relação a aspectos tais como: (a) “atravessamentos”, quando um coordenador determina que seja atendido algum caso não agendado, (b) o coordenador ser cargo de confiança (indicação política), (c) problemas de comunicação, (d) o coordenador desconhece a área e as atividades pelas quais é responsável. Observou-se que estes aspectos

influenciam bastante o comportamento dos implementadores em seu dia a dia de trabalho porque podem mudar agendas e criar ruídos entre o implementador, o usuário e implementadores de outras instituições (rede de serviços socioassistenciais).

Observou-se que esses aspectos influenciam bastante o comportamento dos implementadores em seu dia a dia de trabalho. Um dado significativo dessa influência foi observado quando, da análise das entrevistas, se constatou que implementadores preferem se referir à equipe como principal ponto de referência (referindo-se à horizontalidade das relações que, algumas vezes, também incluem os coordenadores), ignorando parcialmente o papel do coordenador. (Embora se trate a relação com a equipe de trabalho em item separado na discussão anterior, justamente para destacar a importância deste fator para o comportamento do implementador da linha de frente e que não é tratada na literatura internacional, cabe incluí-la aqui como uma variável da gestão da implementação das mais relevantes.)

Outra fonte de tensão que os implementadores apontaram como dificuldade no seu dia a dia de trabalho foi a falta de recursos, como a falta de computadores, conexões de internet, salas adequadas para atendimento e veículo para visitas. Uma questão que parece importante é: como exercer a liberdade de decidir e agir diante dessas restrições? Como alcançar os objetivos previstos nas normas e estabelecidas pelos CRASs se faltam recursos básicos? Parece ser essa a condição que mais cria problemas para os implementadores da linha de frente, já que são eles que devem dar respostas ou justificar aos usuários das políticas porque determinados serviços não são entregues.

A disponibilidade de recursos é tema recorrente nas entrevistas porque é insumo básico para a implementação, mesmo que os implementadores tenham manifestado e demonstrado bastante compromisso com a entrega dos serviços. Em alguns casos, entretanto, não é possível operá-los porque faltam recursos básicos como transporte para visitas, meio pelo qual se faz o atendimento domiciliar. Este foi o recurso que recebeu a maior atenção (reclamações) dos implementadores desta pesquisa e, possivelmente, o que causa mais problemas para as operações do dia a dia. Os implementadores se sentem responsáveis pela entrega dos serviços mas, ao mesmo tempo, não sabem o que fazer, já que eles não têm gestão sobre esse tipo de recurso. Neste ponto, o poder discricionário que eles detêm se choca com as limitações de recursos, com o que estabelem as normas, e em suas relações com os usuários criando problemas sérios para o processo de implementação. É por meio destes elementos que o sistema de gestão

influencia bastante as decisões e ações dos implementadores, diferente daquilo que observa Lipsky (2010) de que os implementadores têm enorme poder na linha de frente, principalmente sobre a destinação de recursos. É claro que em situações como os pareceres sobre direitos a programas de distribuição de renda o implementador, de fato, é quem tem o poder de decisão, mas este está limitado por estes outros fatores.

Quanto aos sistemas de controles, também apresentam grande influência sobre o comportamento do implementador, que, algumas vezes, gasta mais tempo nas atividades de registros de informações e relatórios do que nas atividades-fins, criando tensões. Os controles aos quais o implementador da linha de frente é sujeito são estabelecidos tanto no sistema de gestão quanto no marco normativo. Assim este trabalhador deve suprir de informações os CRASs, os governos municipais e o governo federal. Em parte dos casos analisados, esses fatores juntos, criam um grande dilema para os implementadores: atender as demandas diárias dos usuários ou parar para atender as demandas administrativas? Pelo menos um entrevistado relatou ter atrasos de mais de um ano em lançamento de informações sobre seus atendimentos.

Assim, pode-se afirmar que existem vários elementos do sistema de gestão que têm grande influência sobre o comportamento de decisão e ação dos implementadores. Pode-se destacar que se o sistema de gestão não funcionar adequadamente pode inviabilizar o trabalho no nível de rua. Nem mesmo todas as características dos implementadores do nível de rua, tais como o poder da decisão e da ação discricionária, as interações diárias com os beneficiários e o comportamento de *steward* podem suplantar completamente a falta de recursos, por exemplo.

Na análise dos dados da pesquisa foram observadas evidências fortes de que *accountability* externa (Neirotti, 2012), ou seja controle político e social, não é um fator influenciador do comportamento do implementador do nível de rua, embora as políticas sociais em geral, e o PAIF, em particular, apresentem estratégias de participação social, que poderiam também funcionar como espaços de prestação de contas e responsabilização (*accountability*) dos implementadores. No entanto, a quase ausência de participação da comunidade pela falta de implementação de mecanismos adequados de participação social a nível dos CRASs, a falta de mecanismos adequados de prestação de contas ao público e os problemas apresentados pelos controles, já discutidos, não permitem ao implementador apresentar adequadamente o desempenho do seu trabalho. Neste ponto existem entrelaçamentos e desencontros entre o que

determinam as normas, o exercício da discricionariedade, as interações, os sistemas de gestão e os processos de *accountabilities*. Por exemplo, como ser *accountable* sem condições para implementar adequadamente a política? Como o implementador pode ser *accountable* sem mecanismos adequados de prestação de contas e feedbacks dos seus gestores para que melhorem o seu próprio desempenho? Tudo isso cria problemas para os implementadores serem *accountables* para parte dos *stakeholders* das políticas.

Já a *accountability* interna (Neirotti, 2012) é assegurada quando os implementadores prestam contas de suas ações diárias aos gestores e ao governo por meios dos vários tipos de controles de suas atividades. O que se observou é que os implementadores não percebem *accountability* externa como um fator que gera confusões ou tenha peso para influenciar seu comportamento no processo de entrega dos serviços públicos. Observa-se, ainda, que a obrigação de estabelecer as exigências e mecanismos de *accountability* externa não é deles. Seu trabalho é de entregar os serviços e cumprir as demandas de informação ao respeito. A inexistência de mecanismos adequados de *accountability* externa (controle político e social) não é sentido como um problema ou um peso pelo implementador da linha de frente, não lhe causa nenhuma tensão e não influencia seu comportamento ou molda seu trabalho no dia a dia. Por outro lado os sistemas de controles parecem assegurar *accountability* interna (controle administrativo) já que quase todas as atividades dos implementadores são controladas pelos gestores da política e, nesse caso, como analisado anteriormente é uma das fontes de tensão para os implementadores.

Como foi visto, embora o comportamento dos implementadores de nível de rua, em tese, possa ser influenciado por seus próprios interesses, não se encontraram evidências de comportamento autointeressado nesta pesquisa. Existem alguns dados sobre o desejo dos implementadores de serem reconhecidos pelo que fazem, de serem mais valorizados. Embora este sentimento possa levar a desmotivação, e assim afetar o comportamento do implementador, não pode ser caracterizado como oportunista. Ao contrário, tudo indica que autointeresse não seja uma característica dos implementadores de políticas sociais, pela própria natureza dos serviços e de seus usuários. No entanto, do ponto de vista teórico, o trabalho em equipe poderia ser uma manifestação de autointeresse, quando se apresenta como forma de autoproteção contra pressões sobre o trabalho do implementador individual. Encontrou-se nos dados que em alguns lugares os implementadores não assinam relatórios enviados a outras instituições

individualmente, mas sim como equipe. Isso pode representar receio de que sejam avaliados negativamente pelo beneficiário da política, ou mesmo sofrer alguma ameaça, mas esse não é um dado geral da pesquisa. Uma questão que parece óbvia aqui é: o que ganhariam esses implementadores em termos de benefícios próprios na entrega de serviços a pessoas muitos carentes de recursos materiais? Mesmo assim, seriam necessárias novas pesquisas com outros instrumentos para se analisar se existe ou não autointeresse nesse processo, assim como em quais circunstâncias, quando e como esse comportamento poderia se manifestar.

Por outro lado, pode-se afirmar que os valores de *stewardship*, ou seja, o desejo de ajudar o outro e à sociedade, a vontade de compartilhar conhecimentos e decisões, e a ação sem esperar contrapartida permeiam muitas das decisões e ações dos implementadores, o que influencia seu comportamento de querer encontrar soluções para as diversas demandas com as quais eles se deparam no dia a dia. Nos dados desta pesquisa, observou-se que os trabalhadores acreditam no que fazem e dão muita importância ao trabalho em equipe e ao comportamento coletivo dirigido aos objetivos da política. No entanto, nem sempre conseguem alcançar tais objetivos pela falta de condições e/ou da necessária participação por parte dos usuários. Isso cria dificuldade para os implementadores, pois eles se veem movidos pelo desejo de alcançar seus objetivos, mas restringidos pelos desafios da falta de condições materiais e humanas para alcançar esses objetivos.

Os dados demonstram que os implementadores enfrentam dificuldades de toda ordem, mas continuam, insistem para que o seu trabalho aconteça, que é atender ao público da política que, para eles, tem direito aos benefícios oferecidos pelas políticas sociais. Esse tipo de comportamento pode levar os implementadores a sofrimento, como se observou em um caso em Belo Horizonte, em que um implementador adoeceu por não conseguir entregar todos os serviços pelos quais é responsável, mesmo trabalhando além da sua carga contratada de trabalho. Assim, pode-se afirmar que a complexidade e a quantidade das demandas, e diante da falta de condições (pessoal técnico, transporte, estrutura física e tecnológica, principalmente) e, as vezes, a falta de disposição dos próprios usuários deixam os implementadores dúvida do que fazer e do que é prioridade. Novamente, uma das estratégias adotadas é o trabalho em equipe, que os ajuda a compartilhar as dúvidas e a dividir a responsabilidade desses desafios. O trabalho, constituído por decisões e ações em equipe, parece ser um dos principais

fatores de influência do comportamento do implementador nesta pesquisa. Os dados indicam que são as equipes mais do que os implementadores individuais que tomam decisões e praticam ações discricionárias no seu cotidiano na implementação de políticas sociais no Brasil. As equipes técnicas têm papel importante, ou seja, a agência é mais coletivada que individual. A legislação brasileira especifica o tamanho e a composição da equipe de cada CRAS e valoriza o trabalho em equipe, colocando a equipe como elemento central na estratégia de implementação das políticas de proteção social básica, que incluem o PAIF, principalmente quando a decisão e ação são sobre casos complexos.

Observou-se convergência entre o que dizem as normas sobre a estratégia de implementação e a prática do dia a dia do implementador. Todos os entrevistados não somente afirmaram que trabalham em equipes mas apontam que nos CRASs o trabalho se desenvolve basicamente em equipes, principalmente quando se refere a casos mais complexos. Alguns afirmam que suas decisões são quase sempre em equipes, como no seguinte depoimento: “um simples atendimento onde a gente vai discutir se a família será encaminhada para tal lugar, a gente procura discutir isso com a equipe, é muito difícil a gente decidir por si só....E o trabalho do CRAS é um trabalho em equipe”. Observou-se que as equipes têm um importante papel em moldar o comportamento do implementador, o que é reconhecido por estes.

Nesses casos, as equipes contribuem para aumentar a segurança dos implementadores na tomada de decisão, assim como para aumentar o conhecimento destes sobre como implementar as políticas. O compartilhamento de informações e conhecimentos ajudam na construção de consensos sobre a melhor de entregar os serviços aos cidadãos. A descrição das equipes está relacionados a todos fatores influenciadores do comportamento no nível de rua, como as normas (que sustentam essa estratégia), com a discricionabilidade (que muda do tipo individual para o coletivo), com as interações, que passam a ser mais em equipe e menos individual, com o sistema de gestão, que tanto pode suportar as equipes como entrar em choque com estas (as equipes possuem poder coletivo, portanto em tese mais difíceis de ser controladas), com os sistemas de *accountabilities*, pois quem passa a ser *accountable* é a equipe, com o autointeresse, que mesmo que existisse de fato nesta pesquisa, seria diluído no grupo, e o comportamento de *steward*, que recebe reforço da equipe.

Os implementadores entrevistados apontaram mais elogios do que críticas ao

trabalho em equipe, e demonstraram que, de fato, as ações têm participação efetiva da equipe. A equipe não é uma fonte de problemas, mas sim um fator positivo, um ponto de apoio ao implementador. Assim, pode-se afirmar que este fator tem peso significativo sobre o comportamento do implementador, que quando encontra casos problemáticos recorre à equipe para uma decisão conjunta. Neste caso, o implementador encontra nas normas respaldo para uma prática, que segundo eles é a melhor forma para enfrentarem os dilemas diários de seu trabalho.

Observa-se, ainda, que o trabalho em equipes também tem repercussões importantes sobre a implementação da política. Como os trabalhadores se apoiam em equipes para tomarem decisões e praticarem ações, o sistema de gestão das organizações implementadoras também sofre essa influência. Em tese, a discricionariedade exercida pelas equipes poderia se chocar com o sistema de gestão da organização, mas não foi isso que se observou. Pela própria natureza do trabalho no nível de rua, grande parte da produção do serviço ocorre é na interface com os usuários e, muitas vezes, fora da organização, que neste caso são os CRASs. Este aspecto pode minimizar conflitos com parte dos elementos do sistema de gestão, como a supervisão e o relacionamento implementador-coordenador, pela distância que ambos se encontram.

Foi constatado, também, que o profissional implementador do PAIF é fortemente influenciado por seus valores e se vê como um garantidor dos direitos dos usuários das políticas sociais e age como um *steward*. A primeira fonte de referência desta categoria são as próprias normas, que intencionam esse tipo de comportamento, que tornam claras a direção das políticas: a garantia de direitos dos cidadãos. Observou-se pela análise dos dados que o implementador se esforça para satisfazer as necessidades das pessoas, porque acredita que acesso aos benefícios da política é um direito delas. A segunda fonte parece ser os valores dos implementadores, o que aumenta seu comprometimento com a política e o usuário. A contradição que existe parece ser mais forte com o sistema de gestão, em variáveis como os controles e a falta de recursos. Surge uma questão: como garantir os direitos cidadãos, se o sistema de gestão é falho em vários aspectos e está mais preocupado com resultados quantitativos das políticas? O que parece minimizar o conflito é a convergência de objetivos dos implementadores com o suporte normativo.

Quando o implementador não consegue assegurar esse direito com os mecanismos e recursos disponíveis nos CRASs, eles recorrem a outros atores da rede de

serviços públicos, ou mesmo ao próprio bolso para que o usuário seja atendido e tenha garantidos direitos aos quais são assegurados por lei. Um exemplo comum ocorre quando um usuário precisa requerer um benefício que é fornecido por outra agência governamental, como o INSS. Neste caso, o usuário depende, muitas vezes, de orientações básicas, de como preencher um formulário, e em situações como esta, o implementador mesmo não sendo responsável direto por essa atividade, não deixa de atender a essa demanda para que o usuário tenha acesso ao seu direito. Em outras situações, o implementador precisa ser inventivo para criar novas redes informais de relações, na tentativa de encontrar respostas aos direitos do usuário que ele considera como legítimos. E quando não encontram respostas adequadas, entram em choque com o funcionamento dessas outras organizações, o que ocorre com certa frequência.

A orientação dos serviços socioassistenciais como direito implica em mudanças também na forma como os trabalhadores da política executam suas ações no sentido de que estes superem a atuação da vertente de operadores de programas para a de viabilizadores de direitos, de acordo com as normas analisadas. As exigências colocadas pelas normas de que os trabalhadores devem conhecer em profundidade todo o arcabouço normativo das políticas influem nas decisões e ações do implementador no nível de rua, em seu trabalho no dia a dia, o que é confirmado pelos dados de campo da pesquisa que mostram que os trabalhadores têm esse desejo de serem “viabilizadores de direitos”.

A narrativa da garantia de direitos está presente em várias normas dos programas sociais partindo da Constituição Federal, e o quadro normativo resultante influencia as decisões e ações dos implementadores desses programas. Essa orientação é bastante significativa no contexto brasileiro, algo que não se encontra na literatura internacional. Parece ser um discurso próprio desses profissionais que incorporaram as intenções das políticas sociais e que parece ser um discurso bastante diferente do que se apresenta nas pesquisas internacionais sobre a burocracia de nível de rua. Parece que no Brasil existe diferença em relação ao simples cumprimento de normas ou sua interpretação e a incorporação de valores sociais pelos implementadores.

Portanto, é plausível afirmar que existe uma relação direta entre as normas das políticas e as práticas do implementador, neste caso convergindo no sentido da garantia de direitos do cidadão. Quando perguntados se mudariam algum conteúdo do PAIF caso tivessem oportunidade para isso, os implementadores responderam que não,

concordando com os objetivos e as diretrizes da política. Isso parece sustentar a afirmação sobre a convergência entre normas e valores e ações do implementador como “garantidor de direitos”. Esta categoria de análise parece que explica uma parte significativa da atuação do implementador, o que o move no sentido da implementação, mesmo frente às muitas dificuldades apontadas. Assim como no trabalho em equipe, existe uma convergência entre as intenções da política e a prática dos implementadores, caracterizando-se como uma forma positiva de influência sobre o seu comportamento. Isto é considerado pelo implementador como algo fundamental nas novas formas de fazer e implementar políticas.

A seguir apresenta-se a Figura 10 que resume os fatores, suas respectivas relações e suas respectivas influências sobre o trabalho do implementador, e que pode ser utilizada na análise de implementação de políticas sociais no contexto brasileiro:

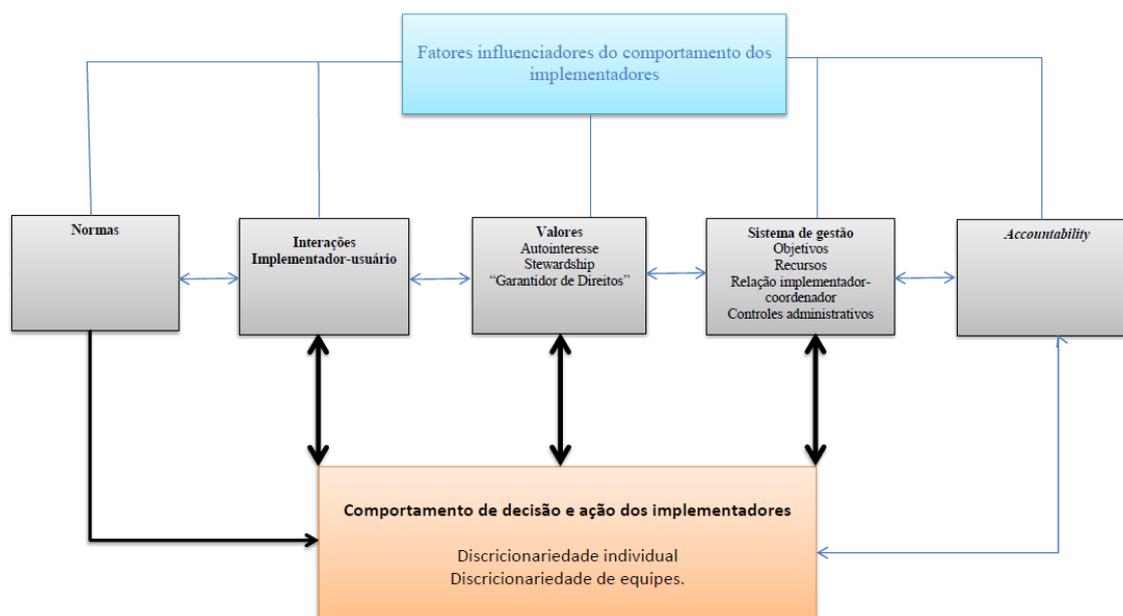


Figura 10 – Fatores influenciadores do comportamento do implementador.

Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

Entende-se que neste modelo (Fig. 10) as normas influenciam o comportamento, mas não na intensidade de outros dos fatores. Por isso a seta que indica essa influência é mais estreita do que aquelas que representam as interações, o sistema de gestão e os valores. Entende-se também que o sentido da influência é apenas das normas sobre o comportamento, embora no longo prazo isso possa mudar, com o comportamento influenciando adaptações nas normas, por exemplo. Os demais fatores influenciam o comportamento, mas também podem sofrer influência do mesmo. Por exemplo, as equipes técnicas que fazem parte do sistema de gestão influenciam comportamento individual, como observado na análise. Observe-se, também, que além dos fatores se relacionarem com o comportamento, existem relações entre eles também. E por último, os sistemas de *accountabilities* tem pouca influência sobre o comportamento do implementador como foi observado na análise dos dados, por isso é representado no modelo com uma seta estreita.

No primeiro modelo teórico (Fig. 1), parecia que discricionariedade era um fator influenciando o comportamento do implementador, no entanto, nos dados da pesquisa observou-se que discricionariedade individual e por equipes são tipos de comportamentos, como é a conformidade a normas das políticas. Por isso, discricionariedade foi colocada como um componente do comportamento ou como um

de seus tipos, já que como se discutiu nos resultados, existem vários fatores que podem influenciar o comportamento discricionário, como os recursos, os controles, as relações entre implementador-coordenador entre outros. Ainda naquele modelo (Fig.1), “autointeresse” foi colocado como um fator individual, talvez porque seja marcante os estudos sobre a burocracia de nível de rua com base na teoria da agência. No entanto, pela análise realizada, autointeresse teve pouca influência sobre o comportamento do implementador e no modelo proposto entre como um “valor” como é o comportamento de “*steward*” e do “garantidor de direitos”.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Iniciou-se este trabalho com o seguinte objetivo geral: identificar os fatores que influenciam o comportamento de decisão e ação dos implementadores de nível de rua e demonstrar como esses fatores influenciam no desenvolvimento cotidiano do seu trabalho. E como objetivos específicos: identificar na literatura fatores que influenciariam o comportamento do implementador de nível de rua; verificar se havia outros fatores que, inexistentes na literatura internacional, pudessem existir no contexto rua; identificar brasileiro e que pudessem influenciar o comportamento do implementador de nível de identificar eventuais dificuldades, tensões ou confusões colocadas à tomada de decisões e execução das ações deste implementador pela interação dos diferentes fatores verificados; identificar quais os fatores que pesariam mais nas decisões e ações do implementador e por quê; e finalmente, propôs-se estruturar um *framework* teórico composto por esses fatores demonstrando como eles influenciam o comportamento de decisão e ação dos implementadores.

O marco normativo do PAIF e de outros serviços sociais é amplo, detalhado, muito prescritivo e complexo, o que reduziria o grau de discricão dos implementadores de acordo com a teoria. E isso se complica mais onde os municípios e seus conselhos municipais criam mais normas para o processo de implementação e prestação de contas. Nesta pesquisa, grande parte do trabalho dos implementadores é dedicada a programas que apresentam controles baseado em critérios objetivos, tais como os programas de distribuição de renda. Os critérios de elegibilidade, o detalhamento das atividades que os implementadores devem executar, a determinação de que o implementador deve ser um “viabilizador de direitos”, o grande volume de informação exigido pelos controles e a padronização das informações exigidas são as principais dimensões das normas que influenciam os implementadores. Registre-se que a grande quantidade de controles e a padronização das informações, assim como a indicação pelas normas de que o implementador deve ser um “garantidor de direitos” são as características do marco normativo que mais influenciam o comportamento do implementador.

As exigências de controle estabelecidas pelas normas das políticas podem refletir o princípio da descentralização que é comum no processo de implementação de políticas no Brasil. Como se observou nos dados desta pesquisa, o governo federal é responsável pela coordenação e pelas regras gerais de implementação dos programas, cabendo aos governos locais a execução dessas políticas. No caso em análise, os CRASs

e os profissionais técnicos estão na linha de frente desse processo, portanto, muito distante da coordenação geral dos programas sociais e do PAIF, o que levaria a gestão federal da política a sentir a necessidade de tentar controlar os implementadores locais.

Essas demandas parecem criar um conflito para os profissionais, precisamente relacionado à grande quantidade de informações que esses profissionais precisam fornecer para os governos municipais e federal. Os implementadores precisam dedicar muito tempo a tarefas rotineiras e atividades de suporte prescritas pelas normas, quando esses profissionais gostariam de investir mais tempo nas atividades relacionadas à sua atividade profissional fim. O conflito que surgiria na tomada de decisões em função da profusão de normas existentes é minimizado pela tomada de decisões em equipe, uma característica do trabalho apresentada pelo implementador brasileiro, que é diferente daquele dilema individual na tomada de decisão apontada por Lipsky (2010). O que se observa em relação aos conflitos que o implementador enfrenta, no entanto, são menos com a ambiguidade e a contradição ou lacunas no quadro normativo, como sugere a literatura internacional, e mais com as demais fontes ou limitadores de suas decisões e ações identificadas nesta tese.

O *framework* normativo do PAIF aponta que o implementador pode interpretar as regras da política, ou seja, utilizar sua discricção, nas situações de complexidade da rede de serviços, das características da demanda e do ambiente em que os serviços são ofertados. Lipsky (2010) acrescentaria complexidade das tarefas e das interações entre profissional e beneficiário como fatores que favorecem a discricionariade. Estas características também foram observadas a influenciar o trabalho do implementador brasileiro das políticas sociais. Além disso, como também identificada na literatura internacional, à discricção baseada na profissão e exercida pelos implementadores brasileiros tomando como referência a realidade específica de cada caso. No caso brasileiro, a discricção é praticada também com o fim da garantia de direitos, o que certamente também afeta a forma da discricção praticada pelo implementador.

Lipsky (2010) afirma que como os implementadores trabalham relativamente livre de supervisão de seus superiores e do controle de seus clientes, então esses profissionais tem considerável discricção. No caso de nossa pesquisa, embora estejam livres da supervisão e controle do seu público-alvo, estão amarrados pelos controles escritos.

Observa-se, também, nesta pesquisa que, assim como sugere a teoria, o implementador define o seu trabalho com base nas interações com o usuário (Maynard-Moody & Musheno, 2003) e que existem dependências mútuas entre implementador e usuário (Hasenfeld et al., 1987; Lipsky, 2010). Além disso, neste estudo, pode-se acrescentar que essas interações são muito complexas, pois a política prevê o estabelecimento de vínculos entre implementador e usuário, algo que se percebem também nos dados empíricos. Estabelecer vínculo vai além da simples interação. O que também torna a relação complexa é o perfil do usuário que, muitas vezes, apresenta demanda complexa porque o seu ambiente social e suas necessidades são muitas e também complexas, o que contribui para aumentar a frequência das interações e, conseqüentemente, aumentam as atividades dos implementadores. Parte da explicação dessa complexidade das interações acontece em virtude das orientações das políticas sociais implantadas a partir da Constituição de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que coloca o cidadão como portador de direitos, entendimento compartilhado e defendido pelo o implementador. E por último, um elemento que complica a relação com o usuário e a torna mais desafiadora para o implementador do PAIF é a resistência do usuário de participar da relação de serviços, o que pode prejudicar a qualidade dos serviços e o desempenho do implementador.

O sistema de gestão se evidencia como um dos fatores que influencia fortemente as decisões e ações dos implementadores, ao contrário do que se afirma comumente na literatura (Lipsky, 2010; Winter, 2003a). No caso desta pesquisa, a quantidade de serviços oferecidos pelos CRASs e a sobreposição de muitas políticas, ao lado do grande volume de controles administrativos tornam o trabalho do implementador mais complexo e difícil, o que termina por prejudicar o desempenho do implementador em suas atividades-fim. Acrescenta-se que os controles não captam muitas atividades dos implementadores. Por exemplo, os controles quantitativos podem captar um atendimento de uma família, quando essa mesma família pode ter sido atendida diversas vezes. Mas parece pior com os dados mais qualitativos que são pouco considerados pela gestão, de acordo com os implementadores. Pode-se ainda mencionar que as condições do cargo de coordenador (falta de qualificação e ser por indicação política) tornam suas relações com o implementador em grande parte desconfiadas ou até conflituosas. Outra variável do sistema de gestão que influenciam muito as ações e o desempenho do implementador é a falta de recursos, algo que é bastante analisado pela literatura. A falta

de recursos limita as possibilidades de ação. Contudo, as dificuldades e conflitos advindos do sistema de gestão parecem ser amenizados, nesta pesquisa, pela convergência de objetivos dos implementadores com os objetivos das políticas e pela tomada de decisão em nível de equipes técnicas, algo não observado na literatura nacional e internacional sobre o tema.

Nesta pesquisa podem-se apontar as equipes multiprofissionais como uma dos pontos de apoio a decisões e ações discricionárias, o que não é encontrado na teoria do campo que tem enfatizado a discricionabilidade individual. Essa prática é favorecida porque nas normas dos programas está previsto que os profissionais devem trabalhar em equipe, e os dados empíricos comprovam que o processo de implementação é realizado, em grande parte, pelas equipes dos CRASs. As decisões e ações discricionárias exercidas por equipes são mais comuns em casos complexos. Nestes casos, as equipes dão segurança aos implementadores na tomada de decisão.

Assim, torna-se importante a realização de estudos que aprofundem o conhecimento com respeito a como a discricionabilidade praticadas por equipes pode influenciar o processo de formulação das políticas, assim como seu processo de implementação. Por exemplo, se esses trabalhadores se apoiam em equipes para tomarem decisões e praticarem ações, pode ser necessário, também, mudar o sistema de gestão das organizações implementadoras para se adequar a essas novas práticas. Mudanças ao processo de formulação também podem ser úteis. Poderiam, por exemplo, contemplar a utilização de medidas de desempenho e controle de equipes.

As decisões e ações dos implementadores, na teoria, poderiam sofrer influência dos processos de *accountability*, mas no caso da implementação de políticas sociais, ficou evidente a ausência de *accountability* externa, pela quase ausência de participação social e pela inadequação dos controles para a prestação de contas e responsabilização dos implementadores pelas suas ações perante aos *stakeholders* externos. Registre-se que a quantidade de informações que os implementadores precisam fornecer para os CRASs e para os gestores das políticas em nível local e nacional parece assegurar a *accountability* interna. No entanto, a qualidade dos controles e as medidas de desempenho a eles associadas parecem inadequadas para avaliar o trabalho do implementador ou a proporcionar informações relevantes a estes para a melhoria na entrega dos serviços. Estes controles servem mais à *accountability* interna do que os

propósitos de controle administrativo (que visa entre outros permitirem a tomada de ações corretivas quando necessárias).

Parece evidente, nesta pesquisa que o implementador de nível de rua das políticas sociais, no Brasil, não se pauta por autointeresse no processo de implementação, mas sim por valores como a busca pelo alcance dos interesses do cidadão e da política. Além disso, os trabalhadores, que tomam decisões e praticam ações em equipes valorizam o compartilhamento de conhecimento com seus colegas. Altruísmo e confiança também são valores presentes nos dados empíricos, o que leva à conclusão de que esses implementadores se comportam mais como *stewards* do que como autointeressados oportunistas. Isso implica em se utilizar outros referenciais teóricos, como a *stewardship theory*, em conjunção com a teoria da agência para entender o trabalho do implementador no nível de rua para verificar se este comportamento se confina às políticas sociais ou se é observável na implementação em nível de rua em outras políticas também.

A literatura internacional não trata serviços públicos ao cidadão como um direito social a ser garantido pelo implementador de nível de rua, o que é comum no discurso e na prática dos profissionais do Brasil. Assim, as garantias constitucionais de direitos de cidadania e todo o arcabouço legal do PAIF abrem espaço para o exercício da discricionariedade na implementação do PAIF no Brasil. Existem algumas evidências de que o processo de implementação no Brasil difere dos casos encontrados na literatura internacional. Por exemplo, a literatura internacional não trata de atendimento ao cidadão como um direito social a ser garantido, o que é comum nas normas das políticas sociais e nas decisões e ações dos profissionais implementadores das políticas sociais no Brasil. As normas brasileiras intencionam que o implementador se comporte como “viabilizador de direitos”, e têm direção clara: os direitos dos cidadãos. Como os implementadores são movidos por valores de *stewardship*, como já demonstrado, o marco normativo e os valores dos implementadores se juntam em prol de ações voltadas aos interesses dos usuários das políticas. Observa-se, ainda, que as garantias constitucionais de direitos de cidadania parecem contribuir para o exercício da discricionariedade, já que a garantia de direito é uma categoria ampla, cabendo aos implementadores a interpretação do *framework* normativo dos programas, de forma a favorecer o cidadão.

Observa-se que o modelo de análise desenvolvido neste trabalho pode ser utilizado em análise de outras políticas, pois dependendo do tipo de política a dinâmica desses fatores pode mudar. E aqueles que apresentam contradições e pesam mais na conformação do comportamento do implementador na política investigada nesta tese podem apresentar menos contradições e menos peso em outros tipos de política. Além disso, seria relevante classificar os diversos tipos de burocracias de nível de rua, considerando-se uma lacuna teórica que é tratar esse tipo burocracia como se fosse objeto uno e pouco dinâmico, inclusive por Lipsky (2010), principal autor do campo. É possível imaginar-se que os implementadores de políticas sociais não ajam da mesma forma que implementadores de políticas econômicas, por exemplo, pela variação de muitos dos fatores que os influenciam.

Após a análise da influência dos vários fatores apontados pela literatura e daqueles que emergiram dos dados da pesquisa, pode-se afirmar que o comportamento do implementador de nível de rua é multideterminado como já aponta a teoria, mas existem fatores que influenciam mais do que outros no comportamento do implementador no processo de implementação, seja provocando confusões e tensões sobre as decisões de escolha dos implementadores, seja convergindo para fortalecer certos comportamentos na hora dos implementadores tomarem decisões e praticarem ações. Os fatores que nesta pesquisa mais provocam contradições ou dilemas para o implementador de nível de rua, são as normas, as interações implementador-usuário e o sistema de gestão. Já os fatores que parecem apresentar as maiores influências (pesos) sobre o comportamento do implementador são o sistema de gestão, as interações com o usuário, o trabalho em equipe, os valores de *stewardship* e o comprometimento do implementador com o papel de viabilizador e garantidor de direitos.

Observa-se também que muitas fontes de discricionariedade presentes no contexto brasileiro favorecem o comportamento discricionário dos implementadores e, portanto, a forma como a política é implementada. No entanto, afirmar que os profissionais responsáveis pela implementação de uma política, como o PAIF, são os verdadeiros construtores da política, como tem sido a ênfase da teoria, parece um exagero. Isso porque existem normas e instrumentos que os implementadores precisam utilizar no seu dia a dia de trabalho, o que não deixa de ser uma forma de restrição do seu poder discricionário e de moldagem do seu modo de tomar decisão e de agir.

Uma contribuição deste trabalho é a análise de conteúdo em profundidade dos elementos que compõem o marco normativo, não somente comparando as decisões e ações dos profissionais com as normas, mas também analisando as lacunas e ambiguidades que as normas do programa apresentam. Ao realizar esse tipo de análise das normas de um programa, por exemplo, pode-se observar a existência de conflito entre a necessidade de controle sobre os implementadores de um lado e de outra a exigência que os serviços ofertados respeitem as necessidades dos beneficiários das políticas, características dos demandantes, dos ambientes onde são ofertados os serviços e da própria demanda. Esse conflito está expresso nas próprias normas, que por um lado detalham mecanismos de controle e por outro lado reconhecem a necessidade de interpretações mais amplas diante da complexidade da rede de serviços, do ambiente e da demanda. Esse conflito também se reflete na ação dos implementadores, que em muitos casos precisam cumprir regras objetivas de controle, mas não encontram suporte normativo para agir diante das especificidades das demandas, por exemplo.

Outra contribuição deste trabalho é mostrar que existem fatores relevantes no contexto brasileiro diferentes daqueles comumente considerados pela teoria no contexto internacional, e que estes fatores contribuem muito para moldar o comportamento do implementador de nível de rua e, conseqüentemente, da implementação. Além disso, mostram-se como esses fatores estão relacionados e como podem ser analisados isoladamente ou no seu conjunto quando se trata das decisões e ações dos burocratas do nível de rua na implementação de políticas sociais.

Finalmente como limitação do estudo pode-se mencionar o fato de a pesquisa ter analisado apenas a perspectiva do implementador de nível de rua no processo de implementação. Sabe-se que existem vários outros atores envolvidos nesse processo, como os coordenadores, as secretarias municipais e suas respectivas diretorias e gerências, sem contar nos órgãos implementadores no nível nacional das políticas, como as áreas técnicas do MDS, mais precisamente a Secretaria Nacional de Assistência Social. Existem diversos atores da sociedade civil, como organizações não governamentais e organizações em que vários atores participam, tais como os conselhos municipais de assistência social e o Conselho Nacional de Assistência Social. Todos têm algum papel no processo de implementação da política. No entanto, a escolha pela análise por meio da perspectiva da burocracia de nível se refere ao fato de este ator ser o “verdadeiro” responsável pela entrega dos serviços das políticas, sendo que os demais

atores estão mais envolvidos com a formulação de diretrizes, instruções e treinamentos ou com a atividade de fiscalização e controle.

6. REFERÊNCIAS

- Allen, R. I. G. (1996). Management control in modern government administration: An introduction. In *Management control in modern government administration: Some comparative practices* (p. 178). Paris: OECD Publishing. Retrieved from <http://www.oecd-ilibrary.org>
- Antezana, N. L. (2013). *A Ambiguidade no processo de implementação de políticas públicas (Dissertação de mestrado, Universidade Brasília (UnB), Brasília, DF, Brasil)*. UnB. Retrieved from <http://repositorio.unb.br/handle/10482/13785>
- Arretche, M. (1995). Emergência e desenvolvimento do welfare state: teorias em explicativas. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais*, (39), 3–40. Retrieved from <http://www.anpocs.org/>
- Arretche, M. (1996). Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Rev. Bras. Ci. Soc.*, 11(31), 1–22. Retrieved from <http://portal.anpocs.org/>
- Barbosa, S. C. T. (2005). Coordenação interorganizacional na implementação de programas públicos. *Revista Gestão E Planejamento*, 6(11), 47–60.
- Bartels, K. P. R. (2013). Public encounters: The history and future of face-to-face contact between public professionals and citizens. *Public Administration*, 91(2), 469–483. doi:10.1111/j.1467-9299.2012.02101.x
- Behn, R. D. (1991). *Lidership counts*. Cambridge, MA: Havard University Press (Kindle Edition).
- Bekkers, V., & Homburg, V. (2005). E-government as an information ecology: Backgrounds and concepts. In V. Bekkers & V. Homburg (Eds.), *The information ecology of e-government: e-government as institutional and technological innovation in public administration* (1st ed., pp. 1–20). Amsterdam: IOS Press.
- Brasil. Lei No. 8.742 (1993, December 7). , Pub. L. No. 8.742 (1993). Brasil. Retrieved from <http://mds.gov.br/Plone/central-de-conteudo/assistencia-social/publicacoes-assistencia-social/>
- Braun, D., & Guston, D. H. (2003). Principal-agent theory and research policy: an introduction. *Science and Public Policy*, 30(5), 302–308. Retrieved from <http://openurl.ingenta.com/>
- Brehm, J., Gates, S., & and Gomez, B. (2003). *Donut shops, speed traps and paperwork: Supervision and the allocation of time to bureaucratic tasks*. Retrieved from <https://www.press.umich.edu/pdf/0472113178-ch6.pdf>
- Brodkin, E. Z. (1997). Inside the welfare contract: Discretion and accountability in state welfare administration. *Social Service Review*, 71(1), 1–33.
- Brodkin, E. Z. (2011). Policy work: Street-level organizations under new

- managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(SUPPL. 2), 253–277. doi:10.1093/jopart/muq093
- Brodkin, E. Z. (2012). Reflections on street-level bureaucracy: Past, present, and future, *xx*, 1–10. doi:10.1111/j.1540-6210.2012.02657.x.Book
- Brodkin, E. Z., & Majmundar, M. (2010). Administrative exclusion: Organizations and the hidden costs of welfare claiming. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4), 827–848.
- Bundt, J. (2000). Strategic stewards : Managing accountability , building trust. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), 757–777.
- Burke, J. P. (1990). Policy implementation and the responsible exercise of discretion. In D. J. . Calista & D. Palumbo (Eds.), *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box* (pp. 133–148). New York: Greenwood Press.
- Caers, R., Bois, C. Du, Jegers, M., Gieter, S. De, Schepers, C., & Pepermans, R. (2006). Principal-agent relationships on the stewardship-agency axis. *Nonprofit Management and Leadership*, 17(1), 25–47. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1002/nml.129>
- Castro, J. A. de. (2009). Política social: Alguns aspectos relevantes para discussão. In *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil* (p. 424). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; UNESCO. Retrieved from <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001830/183075por.pdf>
- Chaebo, G. (2015). *Coprodução na implementação de políticas públicas: Controle vetorial da dengue em Campo Grande (MS) (Tese de doutorado, Universidade de Brasília (UnB), Brasília, Brasil)*. Universidade de Brasília (UnB). Retrieved from http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/18479/1/2015_GemaelChaebo.pdf
- Cherlin, A. J., Bogen, K., Quane, J. M., & Burton, L. (2002). Operating within the rules: Welfare recipients' experiences with sanctions and case closings. *Social Service Review*.
- Collins, M. E., Amodeo, M., & Clay, C. (2007). Training as a factor in policy implementation. *Children and Youth Services Review*, 29, 1487–1502. Retrieved from <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0190740907001363>
- Conselho Nacional de Assistência Social. (2005a). Norma operacional básica do sistema único de assistência social. Brasília, Brasil: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Retrieved from http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PN_AS2004.pdf
- Conselho Nacional de Assistência Social. (2005b). Política nacional de assistência social. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Retrieved from <http://www.mds.gov.br/webarquivos/>
- Conselho Nacional de Assistência Social. Tipificação nacional dos serviços socioassistenciais. , Pub. L. No. Resolução No. 109/2009 (2009). Brasília, Brasil: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Retrieved from

<http://www.mds.gov.br/webarquivos>

- Conselho Nacional de Assistência Social. Norma operacional básica do SUAS. , Pub. L. No. Res. CNA 33 (2012). Brasil: MDS. Retrieved from <http://www.mds.gov.br/cnas/>
- Creswell, J. W. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative and mixed methods approaches* (4th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Davis, J. H., Choorman, F. D., & Donaldson, L. (1997). Toward a Stewardship Theory of Management. *Academy of Management Review*, 22(1), 20–47.
- Davis, J. H., Shoorman, F. D., & Donaldson, L. (1991). Stewardship Theory or Agency Theory: CEO Governance and Shareholder Returns. *Australian Journal of Management*, 16(1), 49–64. doi:10.1177/031289629101600103
- Davis, K. C. (1969). *Discretionary justice: A preliminary inquiry* (Kindle ed.). Baton Rouge, LA: Louisiana State University Press.
- DeLeon, P., & DeLeon, L. (2002). What ever happened to policy implementation? An alternative approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(4), 467–492. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/3525857>
- Donaldson, L., & Davis, J. H. (1991). Stewardship theory or agency theory: CEO governance and shareholder return. *Australian Journal of Management*, 16(June 1991), 49–66. doi:10.1177/031289629101600103
- Draibe, S. M. (1993). *O Welfare state no Brasil: Características e perspectivas*. (M. de S. Queiróz, Ed.). Campinas - SP: NEPP-UNICAMP. Retrieved from http://www.nepp.unicamp.br/nepp_2.5/pdfs/livrosdonepp/arquivos/caderno08.pdf
- Draibe, S. M. (1997). *Uma nova institucionalidade das políticas das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais*. Campinas - SP: Núcleo de Estudos em Políticas Públicas. Retrieved from http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v11n04/v11n04_01.pdf
- Draibe, S. M. (2002). Proteção e insegurança sociais em tempos difíceis. In PNUD (Ed.), *Protección social en una era insegura: Un intercambio Sur-Sur sobre políticas sociales alternativas en respuesta a la globalización* (p. 10). Santiago. Retrieved from <http://www.enap.gov.br/>
- Edlins, M. (2013). Administration without consideration. *Administrative Theory & Praxis*, 35(4), 529–552. doi:10.2753/ATP1084-1806350404
- Eisenhardt, K. M. (1989a). Agency theory: An assessment and review. *Academy of Management Review*, 14(1), 57–74. doi:10.2307/258191
- Eisenhardt, K. M. (1989b). Building theories from case study research. *Academy of Management Review*. doi:10.5465/AMR.1989.4308385
- Eisenhardt, K. M., & Bourgeois, L. J. (1988). Politics of strategic decision making in high-velocity environments: Toward a midrange theory. *Academy of Management Journal*, 31(4), 737–770.

- Ellis, K. (2011). "Street-level bureaucracy" revisited: The changing face of frontline discretion in adult social care in England. *Social Policy and Administration*, 45(3), 221–244.
- Evans, T. (2011). Professionals, managers and discretion: Critiquing street-level bureaucracy. *British Journal of Social Work*, 41(2), 368–386. doi:10.1093/bjsw/bcq074
- Evans, T., & Harris, J. (2004). Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. *British Journal of Social Work*, 34(6), 871–895.
- Ferman, B. (1990). When failure is success: Implementation and madisonian government. In D. J. Calista & D. Palumbo (Eds.), *Implementation and the policy process: Opening up the black box*. Westport: Greenwood Press.
- Ferreira, S. da S. Norma operacional básica de recursos humanos: Anotada e comentada. , Pub. L. No. 269 (2011). Brasil: MDS. Retrieved from <http://mds.gov.br/Plone/central-de-conteudo/assistencia-social/publicacoes-assistencia-social/>
- Flick, U. (2009). *Introdução à pesquisa qualitativa* (3rd ed.). Porto Alegre: Artmed/Bookman.
- Frederickson, H. G. (2010). *Social equity and public administration: Origins, developments and applications*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Galaskiewicz, J. (1991). Making corporate actors accountable: Institution-building in Minneapolis. In W. W. POWELL & P. J. DIMAGGIO (Eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (p. 478). Chicago: The University Chicago Press.
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case study and theory development in the social sciences*. Boston: MIT Press.
- Godoi, C. K. (2010). Estudo de caso qualitativo. In *Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos* (2nd ed.). São Paulo: Saraiva.
- Godwin, G. J., & Markham, W. T. (1996). First encounters of the bureaucratic kind: Early freshman experiences with a campus bureaucracy. *The Journal of Higher Education*, 67(6), 660–691. doi:10.2307/2943816
- Goggin, M. L. (1986). The "too few cases/too many variables" problem in implementation research. *Political Research Quarterly*.
- Goldstein, H. (1963). Police discretion: The ideal versus the real. *Public Administration Review*, 23(3), 140–148. doi:10.2307/973838
- Gomes, F. G. (2006). Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil. *Rev. Adm. Pública*, 40(2), 201–234.
- Goodsell, C. T. (1981a). The public encounter and its study. In C. T. Goodsell (Ed.), *The public encounter: Where state and citizen meet*. Blomington, IN: Indiana University Press. Retrieved from <https://books.google.com.br/books?id=zyDa6aRpt1kC&hl=pt->

BR&source=gbs_book_other_versions

- Goodsell, C. T. (1981b). *The public encounter: where the state and citizens meet* (1st ed.). Bloomington, IN: Indiana University Press.
- Gouvêa, G. P. (1994). *Burocracia e elites burocráticas no Brasil: Poder e a lógica da ação* (Tese de doutorado, Universidade de Campinas (Unicamp), Campinas, SP, Brasil). Unicamp. Retrieved from <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000079043&fd=y>
- Handler, J. F. (1979). *Protecting the Social Service Client* (1st ed.). New York, NY: Academic Press.
- Hardin, R. (2002). *Trust and trustworthiness*. New York City: Russell Sage Foundation.
- Hasenfeld, Y. (1985). Citizens' encounters with welfare state bureaucracies. *Social Service Review*, 59, 622–635.
- Hasenfeld, Y., Afferty, J. A., & Zald, M. N. (1987). The Welfare state, citizenship, and bureaucratic encounters. *Annual Review of Sociology*, 13(May), 387–415. doi:10.1146/annurev.soc.13.1.387
- Hill, M. (2009). *The public policy process* (Fourth Ed.). London: Pearson-Longman.
- Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementing public policy: An introduction to the study of operational government* (1st ed.). London: Sage Publications.
- Hill, M., & Hupe, P. (2009). *Implementing public policy* (Second Edi.). Los Angeles: Sage Publications.
- Hill, M. J. (2005). *The Public Policy Process* (Fourth edi.). Harlow, England: Pearson Education Limited. Retrieved from www.pearsoned.co.uk
- Hirsch, P., Michaels, S., & Friedman, R. (1987). “Dirty hands” versus “clean models” - Is sociology in danger of being seduced by economics? *Theory and Society*, 16(3), 317–336. doi:10.1007/BF00139485
- Höfling, E. de M. (2001). Estado e políticas (públicas) Sociais. *Cadernos Cedes*, XXI(55), 30–41.
- Huber, J. D., & Shipan, C. R. (2002). *Deliberate discretion? The institutional foundations of bureaucratic autonomy*. New York: Cambridge University Press.
- Huber, J. D., Shipan, C. R., & Pfahler, M. (2001). Legislatures and statutory control of bureaucracy. *American Journal of Political Science*, 45(2), 330–345.
- Hupe, P. (2014). What happens on the ground: Persistent issues in implementation research. *Public Policy and Administration*, 29(2), 164–182.
- Hupe, P., & Hill, M. (2007). Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, 85(2), 279–299. doi:10.1111/j.1467-9299.2007.00650.x
- Hupe, P., Hill, M., & Nangia, M. (2014). Studying implementation beyond deficit analysis: The top-down view reconsidered. *Public Policy and Administration*,

29(2), 145–163.

- IBGE. (2009). *Perfil dos municípios brasileiros: Assistência social 2009*. (I. B. de G. e E.- IBGE, Ed.). Brasília: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Retrieved from <http://www.ibge.gov.br/>
- IBGE. (2011). *Sinopse do Censo 2010*. Rio de Janeiro: IBGE. Retrieved from <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/>
- IPEA. (2011). *Comunicado IPEA: 15 anos de gasto social federal - Notas sobre o período 1995-2009*. Brasília. Retrieved from <http://ipea.gov.br/portal/>
- Jaccoud, L. (2009). Proteção social no Brasil: Debates e desafios. In Ministério & do D. S. e C. à F. UNESCO (Eds.), *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil* (p. 424). Brasília.
- Jewell, C. J. (2007). *The agents of the welfare state: How caseworkers respond to need in the United States, Germany and Sweden*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- John, P. (2012). *Analysing public policy* (2nd ed.). New York: Pinter. doi:978-0-41547626-3
- Kaufman, H. (1956). Emerging conflicts in the doctrines of public administration. *American Political Science Review*, 50(4), 1057–1073. Retrieved from http://journals.cambridge.org/abstract_S0003055400068477
- Keiser, L. R. (2003). The Determinants of street-level bureaucratic behaviour: Gate-keeping in the social disability program. In *National Public Management Research Conference, Georgetown University, Washington DC, October 9th-11th, 2003* (p. 34).
- Keiser, L. R. (2010). Understanding street-level bureaucrats' decision making: Determining eligibility in the social security disability program. *Public Administration Review*, 70(2), 247–257. doi:10.1111/j.1540-6210.2010.02131.x
- King, D. (1988). O Estado e as estruturas sociais de bem-estar. *Novos Estudos Cebrap*, 16, 53–76.
- Kluvers, R., & Tippett, J. (2011). An exploration of stewardship theory in a not-for-profit organisation. *Accounting Forum*, 35, 275–284. doi:10.1016/j.accfor.2011.04.002
- Kominis, G., & Dudau, A. I. (2012). Time for interactive control systems in the public sector? The case of the Every Child Matters policy change in England. *Management Accounting Research*, 23(2), 142–155. doi:10.1016/j.mar.2012.04.002
- Kuppelwieser, V. G. (2011). Stewardship behavior and creativity. *Business*, 22(3), 274–295. doi:10.1688/1861-9908
- Lan, L. L., & Heracleous, L. (2010). Rethinking agency theory: The view from law. *Academy of Management Review*, 35(2), 294–314.
- Le Grand, J. (2003). *Motivation, agency, and public policy: Of nights & knaves, pawns*

- & *queens*. New York, NY: Oxford University Press.
- Lester, J. P., Bowman, A. O., Goggin, M. L., & O'toole Jr, L. J. (1987). Public policy implementation: Evolution of the field and agenda for future research. *Policy Studies Review*, 7(1), 200–216. Retrieved from <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1541-1338.1987.tb00038.x/abstract>
- Lester, J. P., & Goggin, M. L. (1998). Back to the future: The rediscovery of implementation studies. *Policy Currents*, 8(3), 1–12. Retrieved from <https://www.researchgate.net/publication>
- Lima, M. L. de O. F. de;, & Medeiros, J. J. (2012). Empreendedores de políticas públicas na implementação de programas governamentais. *Rev. Adm. Pública*, 46(5), 1251–270. Retrieved from <http://www.scielo.br/pdf/rap/v46n5/a04v46n5.pdf>
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service* (30th ed.). New York: Russell Sage Foundation.
- Lotta, G. S. (2010). *Implementação de políticas públicas: O impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no programa saúde da família (Tese de doutorado, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, Brasil)*. Universidade de São Paulo. Retrieved from <http://www.teses.usp.br/>
- Lotta, G. S., & Pavez, T. R. (2010). Agentes de implementação: Mediação, dinâmicas e estruturas relacionais, 109–125. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v15n56.3205>
- Majone, G., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation as evolution*. (J. L. Pressman & A. B. Wildavsky, Eds.) *Implementation* (3rd. ed.). Berkeley: University of California Press.
- Mandell, B. R. (2010). *The crisis of caregiving: Social welfare policy in the United States*. New York: Palgrave Macmillan.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics* (1st ed.). New York, NY: The Free Press.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1995). *Democratic governance* (1st ed.). New York, NY: The Free Press.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (2006). The logic of the appropriateness. In M. Moran, M. Rein, & R. E. Goodin (Eds.), *The Oxford handbook of public policy* (1st ed.). Oxford, NY: Oxford University Press.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 5(2, April), 145–174.
- Matsaganis, M. (2011). The welfare state and the crisis: the case of Greece. *Journal of European Social Policy*, 21(5), 501–512. doi:10.1177/0958928711418858
- Maximiano, A. C. A. (2007). *Introdução à administração* (7 Ed. Revi.). São Paulo: Atlas.

- May, P. J., & Winter, S. C. (2009). Politicians, managers, and street-level bureaucrats: Influences on policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 453–476. doi:10.1093/jopart/mum030
- Mayer, R. C., Davis, J. H., & Schoorman, F. D. (1995). An integrative model of organizational trust. *Academy of Management Review*, 20(3), 709–734. doi:10.5465/AMR.1995.9508080335
- Maynard-Moddy, S., & Musheno, M. (2012). Social equities and inequities in practice: Street-level workers as agents and pragmatists. *Public Administration Review*, 72(SUPPL.1), 16–23. doi:10.1111/j.1540-6210.2012.02633.x
- Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2000). State agent or citizen agent: Two narratives of discretion. *J. Public Adm. Res. Theory.*, 10(2), 329–358. doi:10.1093/oxfordjournals.jpart.a024272
- Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2003). *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service*. Ann Arbor, MI: University of Michigan.
- Maynard-Moody, S., Musheno, M., & Palumbo, D. J. (1990). Street-wise social policy: Resolving the dilemma of street-level influence and successful implementation. *Political Research Quarterly*, 43(4), 833–848. doi:10.1177/106591299004300409
- MDS. Lei orgânica da assistência social anotada. , Pub. L. No. Lei No. 8.742 (1993). Brasil. Retrieved from http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/LoasAnotada.pdf
- MDS. Diretrizes e normas para a implementação do programa de atenção integral à família - PAIF. , Pub. L. No. 78 (2004). Brasil: MDS. Retrieved from <http://www.mds.gov.br/>
- MDS. (2005). *Política nacional de assistência social - PNAS: Norma operacional básica*. Brasília, Brasil: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Retrieved from http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf
- MDS. (2012). Oirentações técnicas sobre o PAIF - Vol. 1. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Retrieved from http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Orientacoes_PAIF_1.pdf
- MDS. (2014). Relatório da proteção social básica. *Relatórios de Informações Sociais*. Retrieved October 4, 2014, from <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/>
- Meier, K. J., & O'Toole, L. J. J. (2006). Political control versus bureaucratic values: Reframing the debate. *Public Administration Review*, 177–192.
- Meijer, A. J., & Bovens, M. (2005). Public accountability in the information age. In V. Bekkers & V. Homburg (Eds.), *The information ecology of e-government: e-government as institutional and technological innovation in public administration* (pp. 171–182). Amsterdam: IOS Press.

- Mello, C. A. (2010). *Curso de direito administrativo* (27th ed.). São Paulo: Malheiros Editores.
- Merton, R. K. (1966). Estrutura burocrática e personalidade. In *Sociologia da Burocracia* (p. 135). Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1991). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis* (1st ed., p. 478). Chicago: University of Chicago Press.
- Meyers, M. K. ., Glaser, B., & Donald, K. M. D. (1998). On the front lines of welfare delivery: Are workers implementing policy reforms? *Journal of Policy Analysis and Management*, 17(1), 1–22. doi:10.1002/(sici)1520-6688(199824)17:1<1::aid-pam1>3.0.co;2-i
- Meyers, M. K. ., & Vorsanger, S. (2003). Street-level bureaucrats and the implementation of public policy. In B. G. Peters & J. Pierr (Eds.), *Handbook of Public Administration* (pp. 245–55). Sage Publications.
- Meyers, M. K. ., & Vorsanger, S. (2010). Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. In *Administração Pública: coletânea*. Brasília: Enap.
- Miles, M. ., & Huberman, A. . (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. (R. Holland, Ed.) *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook* (2nd ed.). (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Miller, D., & Sardais, C. (2011). Angel agents: Agency theory reconsidered. *Academy of Management Perspectives*, 25(2), 6–13. doi:10.5465/AMP.2011.61020798
- Neirotti, N. (2012). Evaluation in Latin America: Paradigms and practices. In S. Kushner & E. Rotondo (Eds.), *Evaluation voices from Latin America* (1st ed., p. 128). San Francisco: Jossey-Bass.
- O'Toole, L. (2000). Research on policy implementation: Assessment and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 263–288. Retrieved from <http://jpart.oxfordjournals.org/content/10/2/263.short>
- Oberfield, Z. W. (2014). *Becoming bureaucrats: Socialization at the front lines of government service* (1st ed.). Philadelphia, Pennsylvania: University of Pennsylvania Press.
- Oliveira, A. (2012). Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, 46(6), 1551–1574. doi:10.1590/S0034-76122012000600007
- Olson, K. (2006). *Reflexive Democracy: political equality and the welfare state*. Boston: MIT Press.
- Palumbo, D. J., Maynard-Moody, S., & Wright, P. (1984). Measuring degrees of successful implementation: Achieving policy versus statutory goals. *Evaluation Review*, 8(1), 45–74. doi:10.1177/0193841X8400800103
- Peters, B. G. (2001). *The politics of bureaucracy* (5th ed.). London: Routledge.

- Peters, B. G., & Linder, S. H. (1987). A design perspective on policy implementation: The fallacies of misplaced prescription. *Review of Policy Research*, 6(3), 459–475. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1111/j.1541-1338.1987.tb00761.x>
<http://www3.interscience.wiley.com/user/accessdenied?ID=119481927&Act=2138&Code=4719&Page=http://download.interscience.wiley.com/>
- Peterson, S. A. (1986). Close encounters of the bureaucratic kind: Older Americans and bureaucracy. *American Journal of Political Science*, 30(2), 347–356.
- Pinto, R. E. (2008). As reformas do Estado e o paradigma da nova economia institucional. In J. P. M. Peixoto (Ed.), *Governando o governo: Modernização da administração pública no Brasil* (1th editio., p. 139). São Paulo: Atlas.
- Pires, R. R. C. (2009). Burocracia, discricionariade e democracia: Alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. *Cadernos Gestão Pública E Cidadania*, 14(54), 147–187.
- Portal da Transparência. (2015). Servidores civis e militares do poder executivo federal. CGU. Retrieved February 4, 2016, from <http://www.portaltransparencia.gov.br/servidores/OrgaoExercicio-ListaOrgaos.asp?CodOS=55000>
- Pressman, J. L. ., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland* (1st ed.). Berkeley, CA: University of California Press.
- Pressman, J. L. ., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation : how great expectations in Washington are dashed in Oakland. The Oakland Project Series* (3rd ed.). Berkeley, CA: University of California Press.
- Ragin, C. C., & Becker, H. S. (1992). *What is a case? Exploring the foundations of social inquiry*. Chigago and New York: Cambridge University Press.
- Ribeiro, W. R. (2012). *As redes intersetoriais e o território da proteção social em João Pessoa (dissertação de mestrado, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB, Brasil)*. Univversidade Federal da Paraíba. Retrieved from <http://tede.biblioteca.ufpb.br/bitstream/tede/7226/1/arquivototal.pdf>
- Rice, D. (2012). Street-level bureaucrats and the welfare state: Toward a micro-institutionalist theory of policy implementation. *Administration & Society*.
- Rossi, P. H., & Wright, J. D. (1984). Evaluation research: an assessment. *Annual Review of Sociology*, 10, 331–352. doi:10.1146
- Sabatier, Paul A; Nelson, Richard; Yates, D. (1979). *Innovation and implementation in public organizations. Contemporary Sociology* (Vol. 8). Lexington: D. C. Heath and Company. doi:10.2307/2065442
- Sabatier, P. ., & Mazmanian, D. (1980). The implementation of public policy: A framework of analysis. *Policy Studies Journal*, 8(4), 538–560. doi:10.1111/j.1541-0072.1980.tb01266.x

- Sandfort, J. R. (2000). Moving beyond discretion and outcomes: Examining public management from the front lines of the welfare system. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10, 729–756. doi:10.1093/oxfordjournals.jpart.a024289
- Scharpf, F. W. (1997). *Games real actors play: Actor-centered institutionalism in policy research*. Colorado: Westview Press.
- Scheff, T. J. (1961). Control over policy by attendants in a mental hospital. *Journal of Health and Human Behavior*, 2(2), 93–105. Retrieved from <http://www.jstor.org/>
- Schillemans, T. (2013). Moving beyond the clash of interest on stewardship theory and the relationships between central government departments and public agencies. *Public Management Review*, 15(4). doi:10.1080/14719037.2012
- School of Law. (2010). The common law and civil law traditions. *The Robbins Collection, University of California at Berkeley*. Retrieved January 1, 2015, from <https://www.law.berkeley.edu>
- Schwartz-Shea, P. (2006). Judging Quality: Evaluative criteria and epistemic communities. In D. Yanow & P. Schwartz-Shea (Eds.), *Interpretation and Method: Empirical research methods and the interpretive turn* (p. 440). Armonk, New York: M.E. Sharpe.
- Scott, P. G. (1997). Assessing determinants of bureaucratic discretion: An experiment in street-level decision making. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(1), 35–58. doi:10.1093/oxfordjournals.jpart.a024341
- Scott, W. R., & Meyer, J. W. (1991). The organization of societal sector: Propositions and early evidence. In W. W. POWELL & P. J. DIMAGGIO (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis* (p. 478). Chicago: The University Chicago Press.
- Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. (2014). *Censo SUAS 2013*. Brasília: MDS. Retrieved from <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/>
- Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. (2007). *Metodologia de trabalho social com família na assistência social*. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte. Retrieved from <http://www.pbh.gov.br/smaas/>
- Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. (2013). *Serviço de proteção e atendimento integral à família - A tradução do direito à proteção social básica: Uma contribuição de BH*. (A. A. Caçado, Ed.). Belo Horizonte: PBH/ASCOM. Retrieved from portalpbh.pbh.gov.br/pbh/
- Secretaria Nacional de Assistência Social. (2009a). *Orientações técnicas: Centro de referência de assistência social – CRAS* (1st ed.). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS.
- Secretaria Nacional de Assistência Social. Protocolo de gestão integrada de serviços, benefícios e transferências de renda no âmbito do sistema único de assistência social (SUAS). , Pub. L. No. Resolução CIT No. 7 (2009). Brasília, Brasil: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Retrieved from

- <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/>
- Secretaria Nacional de Assistência Social. Resolução No. 4 (2011, May, 24). , Pub. L. No. Resolução No. 4 (2011). Brasil. Retrieved from <http://www.mds.gov.br/>
- Secretaria Nacional de Assistência Social. (2012a). *Orientações técnicas sobre o PAIF*. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Retrieved from <http://www.mds.gov.br/webarquivos/>
- Secretaria Nacional de Assistência Social. (2012b). Orientações técnicas sobre o PAIF. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Retrieved from <http://www.mds.gov.br/webarquivos/>
- Secretaria Nacional de Assistência Social. (2012c). Orientações técnicas sobre o PAIF. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Retrieved from <http://www.mds.gov.br/webarquivos/>
- SEMAS. (2010). *Plano municipal de garantia e defesa dos direitos da criança e do adolescente - 2010-2013*. Florianópolis. Retrieved from <http://portal.pmf.sc.gov.br/>
- SEMAS. (2016). Proteção social básica. *Secretaria Municipal de Assistência Social*. Retrieved February 29, 2016, from <http://www4.goiania.go.gov.br/portal>
- Sewell, Jr., W. H. (1992). A Theory of structure: Duality, agency, and transformation. *American Journal of Sociology*.
- Shaw, I., Morris, K., & Edwards, A. (2009). Technology, social services and organizational innovation or how great expectations in London and Cardiff are dashed in Lowestoft and Cymtyrch. *Journal of Social Work Practice*, 23, pp. 383–400. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1080/02650530903374937>
- Sposati, A. (2009). Modelo brasileiro de proteção social não contributiva. In M. do D. S. e C. à F. (MDS), a C. e a C. e Organização das Nações Unidas para a Educação, & (UNESCO) (Eds.), *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil* (p. 424). Brasília.
- Stake, R. E. (2005). Qualitative case studies. In *The Sage book of qualitative research* (3th ed., p. 1210). London: Sage Publications.
- Stake, R. E. (2010). *Qualitative research: Studying how things work*. doi:10.3233/EFI-2012-0921
- Tavares, G de C. (2009). O financiamento da política de assistência social na era SUAS. In *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil* (p. 424). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; UNESCO.
- Tendler, J. (1998). *Bom governo nos trópicos: Uma visão crítica* (1st ed.). Brasília: Enap.
- Thoenig, J.-C. (2010). Teorias institucionais e instituições públicas: Tradições e conveniências. In B. G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Administração Pública: coletânea*. Brasília: Enap.
- TJ-Amapá. (2015). Assistente social da Justiça do Amapá será Palestrante em

- conferência Municipal. Retrieved February 29, 2016, from <http://www.tjap.jus.br/portal/>
- Torres, D. M. da S. (2011). *O centro de referência de assistência social (CRAS) como unidade estratégica de efetivação da proteção social básica: Um estudo sobre o SUAS em Goiás (Dissertação de mestrado, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiás, Brasil)*. Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO). Retrieved from <http://www.cpgss.pucgoias.edu.br/>
- Tummers, L. (2011). Explaining the willingness of public professionals to implement new policies: A policy alienation framework. *International Review of Administrative Sciences*, 77(3), 555–581. doi:10.1177/0020852311407364
- Tummers, L. (2012). Policy alienation of public professionals: The construct and its measurement. *Public Administration Review*, 72(4), 516–525. doi:10.1111/j.1540-6210.2011.02550.x
- Tummers, L. (2013). *Policy alienation and the power professionals*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Tummers, L., & Ekkers, V. (2014). Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527–547.
- Tummers, L., Steijn, B., & Bekkers, V. (2012). Explaining the willingness of public professionals to implement public policies: Content, context, and personality characteristics. *Public Administration*, 90(3), 716–736. doi:10.1111/j.1467-9299.2011.02016.x
- United Nations. (2005). *Unlocking the human potential for public sector performance*. New York City. Retrieved from <http://unpan1.un.org/>
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445–488. doi:10.1177/009539977500600404
- Van Slyke, D. M. (2007). Agents or stewards: Using theory to understand the government-nonprofit social service contracting relationship. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2), 157–187.
- Waterman, R. W., Rouse, A., & Wright, R. (1998). The venues of influence: A new theory of political control of the bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(1), 13–38. doi:10.1093/oxfordjournals.jpart.a024371
- Weber, M. (1966). Os fundamentos da organização burocrática: Uma construção do tipo ideal. In E. Campos (Ed.), *Sociologia da Burocracia* (4th ed., p. 135). Rio de Janeiro: Zarah Editores. doi:<http://coloquioepistemologia.com.br/site/wp-content/uploads/2013/03/1-Sociologia-da-burocracia.pdf>
- Wilensky, H. L. (2002). *Rich democracies: Political economy, public policy, and performance*. Berkeley: University of California. Retrieved from <http://medcontent.metapress.com/>
- Wilson, J. Q. (2000). *Bureaucracy: What Government agencies do and why they do it*.

New York: Basic Books.

- Winter, S. C. (2003a). Political control , street-level bureaucrats and information asymmetry in regulatory and social policies. *Social Research*, 0928, 1–35.
- Winter, S. C. (2003b). Political control, street-Level bureaucrats and information asymmetry in regulatory and social policies. *Social Research*, 0928, 1–35.
- Winter, S. C. (2010). Perspectivas de implementação: Status e reconsideração. In *Administração Pública: coletânea*. Brasília: Enap.
- Wond, T., & Macaulay, M. (2010). Evaluating local implementation: An evidence-based approach. *Policy and Society*, 29(2), 161–169. doi:DOI: 10.1016/j.polsoc.2010.03.008
- Yanow, D. (2006). Neither rigorous nor objective? Interrogating criteria for knowledge claims in interpretive science. In D. Yanow & P. Schwartz-Shea (Eds.), *Interpretation and method: Empirical research methods and the interpretive turn* (p. 440). Armonk, New York: M.E. Sharpe.
- Yin, R. K. (2010). *Estudo de caso* (4th ed.). Porto Alegre, RS, Brazil: Artmed/Bookman.
- Zucker, L. G. (1991). The role of institutionalization in cultural persistence. In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis* (1st ed., p. 478). Chicago: University of Chicago Press.

Apêndice 1 - Protocolo de Entrevistas

1.1. Região e Unidade da Federação

1.2. Município ao qual pertence o CRAS e o PAIF

1.3. Nome da unidade do CRAS

1.4. Abrangência da Unidade de Atendimento

1.5. Articulação em Redes com outras Unidades

1.6. Ano de implementação do CRAS e do PAIF

1.7. Qual sua função atualmente no CRAS? Há quanto tempo atua no CRAS atual? Há quanto atua na área social?

1.8. Qual seu nível de escolaridade/formação? Qual área (curso) estudou na graduação e na pós-graduação?

Roteiro de questões relacionadas à implementação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF

1. Por favor, você poderia descrever as atividades do PAIF e apontar as diferenças entre o PAIF e os demais programas (serviços) oferecidos pelo CRAS?
2. Por favor, você poderia descrever um dia típico de seu trabalho no CRAS?
3. Por favor, descreva os atendimentos realizados por você ontem e hoje, com beneficiários do PAIF, incluindo o assunto tratado, as ações e decisões que foram necessárias de sua parte para esse atendimento, e se foi necessário envolver outras pessoas ou outras organizações na solução dos problemas, qual tipo de envolvimento foi necessário, e assim por diante...
4. Como se dá o atendimento diário das pessoas beneficiárias do PAIF? Existe um roteiro criado para o atendimento? Você poderia fornecer uma cópia desse roteiro? Como você utiliza esse roteiro nos atendimentos? Existem casos em que o roteiro não se encaixa? Você poderia apontar algum exemplo? Se não existe

um roteiro de atendimento, como você faz o atendimento, ou seja, quais são as coisas que você normalmente trata com a pessoa atendida, em que ordem, etc.? Enfim o que orienta você na tomada das decisões sobre os casos que atende?

5. Quais são os elementos (coisas) que facilitam seu trabalho no dia-a-dia? Você poderia dar um exemplo concreto (de preferência, de cada uma das coisas mencionadas)?
6. Quais são os fatores (coisas) que dificultam seu trabalho no dia-a-dia? Você poderia dar um exemplo concreto (de preferência, para cada uma das coisas mencionadas)?
7. Quais as principais Leis, regulamentos e normas que orientam a execução do PAIF? Qual a influência desses instrumentos em seu trabalho diário (Caso se lembre, você poderia citar exemplos concretos?).
8. Existe uma maneira sistematizada no CRAS para orientar o planejamento, a tomada de decisões e a operação dessas decisões? Você poderia descrevê-lo? (obter ou ver uma cópia). Que uso você faz desse processo em seu trabalho diário? Por favor, pense em algum exemplo concreto.
9. Por favor, descreva as atividades que você realiza nas quais você tem a palavra final com respeito à decisão ou ação a ser tomada, e quais aquelas em que você procuraria a opinião de colegas ou de seu coordenador (a) no sentido de obter informações para subsidiar sua decisão, ou ainda para tomar uma decisão em conjunto. Por favor, dê alguns exemplos concretos.
10. Existe algum envolvimento da comunidade na prestação de serviços oferecidos pelo PAIF? Se sim, você poderia descrever qual o tipo de envolvimento? Como essa participação afeta (interfere/influencia) as suas atividades no programa?
11. Que tipo de acompanhamento e avaliação existe com respeito ao trabalho que você realiza? Como se dá esse acompanhamento? (é diário? Consiste em quê?)

Quem o faz? Você faz relatórios formais (obter ou ver cópia)? Que tipos de informações estão incluídos nos relatórios? Qual a periodicidade dos relatórios? A quem você apresenta os relatórios? O que você acha que é feito com os relatórios que você faz? E a avaliação consiste em quê? Quem avalia? Com qual periodicidade? A avaliação serve para alguma coisa? O que, por exemplo?).

12. Com relação ao ambiente de trabalho, você se reporta a quem? Como ocorrem as relações entre você e as demais pessoas que coordenam/executam o PAIF? A estrutura de funcionamento do CRAS e a organização do trabalho favorecem relações de proximidade (trabalho em equipe, por exemplo)? Você poderia apresentar algum exemplo?
13. A seu ver, como o seu conhecimento do PAIF influencia o trabalho que você realiza?
14. Como sua formação profissional afeta seu trabalho na implementação do PAIF?
15. Do seu ponto de vista, como os objetivos do PAIF, seus manuais, bem como as normas de funcionamento do CRAS afetam seu trabalho diário?
16. Como você percebe o papel de sua coordenadora (o), de seus colegas e da comunidade em determinar como você realiza seu trabalho no dia a dia? (Por favor, você poderia citar algum exemplo concreto de como cada um desses atores afetam o seu trabalho?).
17. O que você destacaria em termos de propósito do PAIF? Caso pudesse, você mudaria algo nesse programa? O quê, por exemplo? Por quê?
18. Entre os responsáveis pelo PAIF (gestores e equipes técnicas), como você define sua participação? Como você se vê, como profissional, entre esses atores?
19. Quais são os recursos que estão colocados à sua disposição (financeiros, instalações, tecnologias, matérias de apoio, pessoas)? Como a disponibilidade ou

indisponibilidade desses recursos afeta o desenvolvimento de suas atividades?
Por favor, apresente algum exemplo concreto.

20. Além do que já foi discutido, você acrescentaria algo mais sobre o que afeta (interfere/influencia) a execução dessa política no dia-a-dia?