





NA LINHA DE FRENTE

Avanços e contribuições dos estudos sobre burocracia do nível de rua no Brasil

Gabriela Spanghero Lotta & Roberto Rocha Coelho Pires (organizadores)





enap

Gabriela Spanghero Lotta
Roberto Rocha Coelho Pires
(organizadores)

NA LINHA DE FRENTE

Avanços e contribuições dos estudos sobre burocracia do nível de rua no Brasil

BRASÍLIA
2025

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidenta
Betânia Peixoto Lemos

Diretora-Executiva
Natália Teles da Mota

Diretor de Altos Estudos
Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Educação Executiva
Iara Cristina da Silva Alves

Diretor de Desenvolvimento Profissional
Braulio Figueiredo Alves da Silva

Diretora de Inovação
Camila Medeiros

Diretor de Gestão Interna
Lincoln Moreira Jorge Junior

Revisão ortográfica
Roberto Araújo

Projeto gráfico e editoração eletrônica
Patrícia Menezes

Fotos da capa:

Gescom / Ministério da Educação
Salas de aula
Governador Valadares (MG) - 09/07/2014
Licença: CC BY-NC-SA 2.0

Marcelo S. Camargo / Governo do Estado de SP
Entrega de câmeras do Smart Sampa para motos da Guarda Civil Metropolitana e da Polícia Militar
São Paulo (SP) - 11/08/2025
Licença: CC BY 4.0

Walterson Rosa
Equipes do programa Agora Tem Especialistas, em parceria com AGsus, Sesai e Associação Médicos da Floresta, prestam atendimento durante mutirão de saúde indígena no Vale do Javari/AM.
Vale do Javari (AM) - 05/07/2025
Licença: CC BY-NC-SA 4.0

Arquivo INSS
Agência INSS
24/04/2024

Catalogado na fonte pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos/Enap

L7559 Na linha de frente: avanços e contribuições dos estudos sobre burocracia do nível de rua no Brasil / organizado por Gabriela Spanghero Lotta, Roberto Rocha Coelho Pires. – Brasília: Enap, 2025.

417 p.: il.

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-65-87791-88-3

1. Políticas Públicas. 2. Políticas Públicas – Implementação. 3. Serviços Públicos. 4. Burocracia. 5. Administração Pública. I. Título. II. Lotta, Gabriela Spanghero. III. Pires, Roberto Rocha Coelho.

CDD 320.6

Bibliotecária: Elda Campos Bezerra – CRB1/1425

Enap, 2025.

Este trabalho está sob a Licença Creative Commons – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional.As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Sumário

Introdução: 15 anos de estudos sobre burocracia do nível de rua no Brasil 7
Roberto Pires, Gabriela Lotta

PARTE I - DIÁLOGOS COM TEMAS DE FRONTEIRA NO DEBATE INTERNACIONAL

a) desvendando agências, racionalidades e sentidos práticos

1. "Autonomia é o que você diz pra mim que é": percepções da burocracia sobre a autonomia das pessoas em situação de rua..... 25
Laura Cavalcanti Salatino

2. Relações raciais e interculturais à luz da experiência de implementação da Assistência Técnica e Extensão Rural junto a comunidades quilombolas 58
Iorrana Lisboa Camboim

3. Arranjo de implementação do Programa São Paulo Integral (Pspi): percepções dos agentes implementadores atuantes em escolas situadas em territórios vulneráveis e não vulneráveis 80
Alicia Maria Catalano de Bonamino, Cynthia Paes de Carvalho, Naira Muylaert, Karina Carrasqueira, Juliana Cristina Araujo do Nascimento Cock, Pâmela Félix Freitas, Vanda Mendes Ribeiro

b) desmaterialização e digitalização dos serviços públicos

4. Desmaterializando a espera: como inovações virtuais podem mudar a atitude de usuários de serviços públicos..... 103
Luciana Jordão da Motta Armiliato de Carvalho, Maria José Tonelli, Gabriela Spanghero Lotta

5. O acesso ao benefício da aposentadoria rural: um olhar sob a burocracia de nível de rua e da judicialização de políticas públicas no Brasil..... 130
Olívia Alves Gomes Pessoa, Giulia de Angelucci, Giovanna Gabriela Moreira de Oliveira

c) contextualizando o trabalho dos burocratas do nível de rua: crises sanitária e política

6. Burocracia de nível de rua em tempos de crise: uma revisão de literatura 158
Michelle Fernandez

7. Estratégias e práticas de implementação de programas de educação remota em tempos de pandemia: as experiências do Ceará e de Minas Gerais 183
Breynner Ricardo de Oliveira, Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz, Maíra Mamede, Rodnei Pereira, Jianne Coelho, Alexsandro Santos

8. Os dilemas da pandemia para o serviço dos bombeiros militares do Estado de Minas Gerais 210
Carlos Eduardo Guilarducci Fonseca, Josiel Lopes Valadares

9. A política nas ruas: poder e violência na interação das forças de segurança com grupos marginalizados 239
Giordano Magri, Flávio Eiró

PARTE II - APROPRIAÇÕES E CONTRIBUIÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS A PARTIR DO CONTEXTO BRASILEIRO

a) Desigualdade como elemento constitutivo dos processos de implementação: dimensões simbólicas e institucionais

10. Usuários "organizados" e capazes: categorizações do público na atuação de burocratas de nível de rua do Sistema Único de Assistência Social 259
Marcos Arcanjo de Assis, Telma Menicucci

11. Categorizações na escola e juventude criminalizada: um estudo sobre a inserção escolar de adolescentes em liberdade assistida 284
Claudio Alibertii

12. Implementação e (re)produção de desigualdades de gênero: a burocracia de nível de rua na atenção à saúde reprodutiva 302
Juliana Rocha Miranda

13. Gênero e raça na implementação de políticas de combate a violência contra mulheres: uma análise da burocracia de nível de rua no processo de reprodução de desigualdades 327
Natália Cordeiro, Michelle Fernandez

14. O papel dos burocratas de nível de rua no acesso ao processo transexualizador no SUS 353
Luiz Fernando Prado de Miranda, José Ângelo Machado

b) Burocracia de nível de rua e ativismo institucional

15. Ativismo institucional na implementação de políticas agrárias: uma análise das ações de Ater no âmbito do Programa Nacional de Diversificação do Tabaco 385
Eduardo Flech, Camila Penna

Sobre os Autores 405

INTRODUÇÃO: 15 ANOS DE ESTUDOS SOBRE BUROCRACIA DO NÍVEL DE RUA NO BRASIL

Roberto Pires

Gabriela Lotta

Introdução

A história dos estudos de implementação já é bem conhecida e documentada, seja no que diz respeito a suas origens e disseminação internacional (Hill; Hupe, 2002), seja no que tange a sua incorporação no Brasil (Faria, 2012). Em análise sobre a disseminação dos estudos de implementação, Faria (2012, p. 124–125) relata "um verdadeiro *boom* ocorrido na 'subdisciplina' no Brasil nos anos 2000 (...), com crescimento exponencial de teses e dissertações", que poderia ser explicado pela apropriação das teorias de implementação por variadas áreas de conhecimento, dado seu teor aplicado e caráter interdisciplinar, mas, também, pela expansão dos programas de pós-graduação na área de políticas públicas.

Em 2019, em um esforço de atualização desse diagnóstico, Lotta (2019) mostrou como o campo de implementação se desenvolveu nas últimas décadas internacionalmente e como ele tem adotado características específicas no caso brasileiro. Neste sentido, como a autora mostra, os estudos de implementação ingressaram recentemente numa quarta geração, após décadas de estudos nas perspectivas *top-down*, *bottom-up* e na chamada geração síntese. Esta quarta geração tem como ponto de partida a ideia de que a implementação de políticas é um processo complexo, interativo, que envolve diferentes tipos de atores estatais e não estatais e que está inserida em múltiplos arranjos complexos e federativos. Mais recentemente, em outro esforço de sistematização da literatura nacional, Pires (2019) mostra que este processo afeta tanto os resultados diretos de políticas públicas (cumprimento de metas, por exemplo) como produz efeitos simbólicos e identitários nos usuários dos serviços.

Mesmo considerando os avanços recentes, é forçoso reconhecer que as abordagens inspiradas na perspectiva *bottom-up*, em que ganham relevância explicativa o papel, o

comportamento e as ações dos atores situados nas linhas de frente da execução dos serviços públicos, tardaram mais do que outras perspectivas do campo de estudos sobre implementação para aterrissarem e fecundarem os terrenos acadêmicos do sul global.

A perspectiva *bottom-up* ganhou impulso no cenário internacional com a publicação, em 1980, do livro *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, de Michael Lipsky.[1] A obra teve grande impacto uma vez que conseguiu: a) nomear um fenômeno mais amplo e transversal, indo além dos estudos já existentes sobre profissionais e categorias ocupacionais específicas (como policiais, professores, fiscais, etc.); e b) sintetizar e conectar ao estudo de políticas públicas importantes ideias que vinham circulando nas décadas anteriores, principalmente nos campos da sociologia das organizações e do direito[2], em torno do papel e da influência de agentes situados nos níveis hierárquicos mais baixos das organizações e que aplicam normas abstratas a casos concretos, em contatos cotidianos com os sujeitos atendidos.

Na tentativa de rastrear os primeiros estudos empíricos no contexto brasileiro, identificamos que, provavelmente, o livro *Good Government in the Tropics*, publicado em 1997, tenha sido um dos primeiros esforços de aplicação do referencial teórico da burocracia do nível de rua no país. Judith Tendler elabora análises instigantes sobre a condução de políticas públicas de desenvolvimento econômico, rural e social, no Estado do Ceará, destacando o papel de diferentes agentes públicos na explicação dos desafios e êxitos verificados.

Embora na década seguinte, tenha sido possível observar menções a teoria da burocracia de nível de rua em estudos de cunho mais teórico e panorâmicos do campo de políticas públicas, é somente no final da primeira década dos anos 2000 que se torna mais evidente a emergência de uma produção acadêmica, de caráter empírico e envolvendo a aplicação da teoria a casos, feita por brasileiros sobre políticas públicas implementadas no Brasil. Assim, assumimos aqui como marco temporal dessa nova fase os artigos publicados por Roberto Pires (2009a; 2009b), a partir da pesquisa realizada em sua tese de doutorado sobre a atuação dos Auditores-Fiscais do Trabalho (2009c), e a tese de Gabriela Lotta, defendida em 2010 e, posteriormente, publicada como livro (Lotta, 2015), sobre os agentes comunitários de saúde, como alguns dos primeiros estudos que assumem a teoria da burocracia de rua como instrumento analítico central para a análise de casos concretos de implementação de políticas públicas no Brasil.

Esses trabalhos começaram a circular, até antes mesmo de suas efetivas publicações,

1 A primeira e única tradução do livro para o português, no Brasil, aconteceu em 2019, pela Enap (https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4158).

2 Destacam-se, especialmente, as produções de Herbet Simon, John Van Maanen, Susan Silbey e Richard Weatherley.

nos grupos de trabalho de políticas públicas da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS) e da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Esses grupos foram fóruns importantes de qualificação das contribuições e também de repercussão da perspectiva de análise proposta, resultando em anos posteriores em uma quantidade crescente de pesquisadores interessados no tema. Nos dois espaços, gradualmente, começaram a se estruturar sessões específicas dedicadas ao tema da implementação, ano após ano, sempre com novas análises apoiadas no referencial da burocracia do nível de rua.

Desde então, verifica-se a expansão desse movimento para além dos fóruns específicos das áreas de estudos de governo, como a ciência política e a administração pública, para outros espaços de produção de conhecimento. A elaboração desse livro é em si uma demonstração dessa ampliação de alcance. O livro contou com a participação de um total de 34 autores, que atuam em diferentes campos do conhecimento. Para além de áreas como ciência política, administração pública e gestão de políticas públicas, que seguem muito bem representadas, observa-se um processo impressionante de mobilização de pesquisadores da área de educação. Sem dúvida, essa apropriação da teoria da burocracia de nível de rua na área de educação resultou de profícuos diálogos com pesquisadoras da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Educacionais (REIPPE – https://www.reippe.com/). Cabe ainda destacar que o conjunto de autores que compõem essa coletânea também é revelador da penetração que a literatura sobre burocracia do nível de rua teve em outras áreas do conhecimento no país, como a sociologia, a antropologia, o direito e o desenvolvimento sustentável.

Os quinze capítulos selecionados para compor esse livro e celebrar os primeiros quinze anos da produção sobre o tema no Brasil demonstram também que as reflexões orientadas pela teoria da burocracia do nível de rua têm sido não só aplicadas, mas, também, fecundas em um amplo leque de políticas públicas. Os temas e casos estudados vão das áreas da saúde, educação e assistência social, campos mais tipicamente associados a essa literatura, às ações governamentais nas áreas da habitação, segurança pública e assistência técnica e extensão rural, além também de olhares sobre temas transversais às políticas públicas setoriais.

Outro indicador importante da expansão dessa vertente de estudos no país diz respeito ao fato de que os capítulos não abordam apenas as políticas públicas implementadas pelo Poder Executivo. O livro inclui também estudos que apontam para possibilidades de análises inspiradas pelo referencial da burocracia do nível de rua nas políticas implementadas pelo Poder Judiciário, com foco nos efeitos da atuação dos agentes de linha de frente sobre o acesso à justiça.

O estudo de políticas públicas nesses contextos setoriais e a partir de diferentes tipos de organizações estatais envolvidas ganha com a incorporação dos *insights* da teoria da burocracia do nível de rua no sentido de revelar como as políticas ganham forma na ponta, na execução junto aos seus destinatários, e também na reflexão sobre como essas dinâmicas interferem na gestão dos programas e nas consequências que provocam sobre os públicos-alvo. Questões sobre as condições de trabalho, as possibilidades de agência, as racionalidades e usos da discricionariedade pelos agentes de linha de frente fornecem importantes antídotos contra problemas comuns no estudo de políticas públicas, associados a um excessivo foco nos processos decisórios nos altos escalões, nas instituições e nas estruturas formais e normativas que regem a condução das políticas públicas. Para além de compreender melhor como as políticas públicas são conduzidas e executadas no cotidiano, e não apenas como deveriam ser ou como foram normativamente projetadas, os pesquisadores influenciados pelo referencial da burocracia do nível de rua passam a dedicar atenção analítica para as experiências vividas pelos trabalhadores na ponta e os efeitos desses processos de implementação sobre os usuários dos serviços públicos.

Nos quinze capítulos que seguem, os pesquisadores revelam o que aprenderam ao adentrar o cotidiano do trabalho de postos de saúde, escolas, unidades e serviços da assistência social ou acompanhando o trabalho realizado em campo por agentes de extensão rural, profissionais da segurança pública e da justiça. As análises abordam como os agentes de rua atuam em contextos de imprevisibilidade, lidando com incertezas informacionais (Raaphorst, 2018), com pressões relacionais de diferentes lados (Hupe; Hill, 2007), em contextos de reforma e, particularmente em situações de crise, quando falta orientação e experiência, aliadas a mudanças na forma de operação dos serviços (Gofen e Lotta, 2021). Além disso, os burocratas enfrentam altas cargas de trabalho e demandas opostas tanto às regras que devem seguir quanto aos seus códigos profissionais e/ou valores pessoais, produzindo regularmente estresse na linha de frente (Tummers *et al.*, 2015). Ainda, podem atuar com situações em que recursos são insuficientes e as regras são ambíguas – ou mesmo contraditórias – além dos baixos incentivos em função de medidas de desempenho inexistentes, sem validade ou confiabilidade (Lipsky, 2019; Hupe; Hill, 2007).

Para além da expansão das fronteiras desse tipo de estudos no nosso país, cabe apontar que os desenvolvimentos observados ao longo desses últimos quinze anos foram fortemente influenciados por dois movimentos: a) a incorporação de perspectivas sociológicas, que estimularam uma contextualização a partir do sul global e o desenvolvimento de modelos analíticos que colocam as desigualdades sociais no

centro das análises; e b) um diálogo com as teorias sobre ação coletiva, movimentos sociais e participação, que abriu novas possibilidades para pensar os ativismos de atores burocráticos nos processos de implementação de políticas públicas.

No que tange ao primeiro movimento, se inicialmente a produção brasileira sobre burocracia do nível de rua foi apoiada quase que exclusivamente na obra de Lipsky e em seus desdobramentos diretos, é somente mais tarde (pós-2010) que se torna mais perceptível a incorporação nos debates nacionais da produção acadêmica de outros autores anglo-saxônicos (Maynard-Moody; Musheno, 2012; 2022) e de uma sociologia do guichê francesa (Pires, 2017).

Nesse momento, inicia-se uma ampliação significativa do quadro analítico mobilizado nas pesquisas sobre o tema no Brasil. A obra *Cops, teachers and counselors*, de Maynard-Moody e Musheno (2022), reforça uma perspectiva sociológica para os estudos sobre a linha de frente dos serviços públicos. Uma de suas contribuições fundamentais foi ampliar a forma como concebemos as racionalidades e agências dos trabalhadores da linha de frente, discutindo-os como sujeitos morais, cujas decisões do dia a dia remetem mais a uma conformidade cultural do que normativa/legal. Segundo essa narrativa, os agentes de linha de frente podem agir de diferentes formas a partir dos julgamentos que elaboram sobre quem são os sujeitos por eles atendidos e o que eles merecem. Ao decidir quem é ou não "cidadão de bem", que atitudes devem ser recompensadas ou punidas, e a quem se oferece acesso ou sanção, os trabalhadores do nível da rua se apresentam como agentes dotados de poder para conferir ou negar um *status* de cidadania. Mais do que implementadores da lei, as narrativas reforçam a percepção desses trabalhadores como agentes que influenciam a produção e a manutenção da "civilidade" e "moralidade" social. O uso de estereótipos na linha de frente dos serviços também foi uma contribuição importante que vem inspirando diversos trabalhos posteriores no campo.

Já a sociologia do guichê nomeia estudos que começaram a emergir na França a partir de meados da década de 1990. Trata-se de análises que se debruçaram sobre os guichês dos serviços públicos em áreas tão diversas quanto a assistência e seguridade, saúde, habitação, imigração, segurança pública e serviços postais, financeiros e cartoriais. O guichê assume-se um local estratégico para a compreensão das relações Estado-sociedade na produção de políticas e serviços públicos. Um ponto de referência para a observação, descrição e interpretação de práticas por vezes mal conhecidas, mas que, no entanto, têm um caráter constitutivo no funcionamento governamental cotidiano.

A obra *La vie au guichet: administrer la misere*, de Vincent Dubois, publicado originalmente na França, em 1999, aponta novos caminhos para a análise crítica das interações que dão concretude à implementação de políticas públicas, chamando atenção

para suas interfaces com processos mais amplos de reprodução de desigualdades e da dominação das classes subalternas. Combinando um forte enraizamento nos *insights* do interacionismo simbólico com a sociologia crítica de Bourdieu, o livro exercita uma bem-vinda perspectiva interacionista crítica. Dubois, de um lado, denuncia a descontextualização de uma análise da estrutura social, presente nos estudos anteriores de cunho interacionista. Mas, por outro lado, apoia-se na descrição fina das práticas individuais nas situações de interação, como processos de produção de ordem institucional e social. Segundo Dubois, por detrás dos papéis de burocrata ou de usuário existem agentes sociais portadores de atributos e disposições que influenciam na forma e no desenvolvimento de suas relações. Nesse sentido, não há qualquer razão para supormos que os atores envolvidos em uma interação de provisão de serviço sejam naturalmente movidos por uma racionalidade comum na busca de uma finalidade também comum. Pelo contrário, nada deveria impedir de perceber cada ator perseguindo interesses não necessariamente convergentes, cada qual com seus próprios recursos, ainda que desiguais, para influenciar no curso da relação. Assim, a sociologia do guichê proveu um esquema analítico que permitiu aos estudos que vinham sendo desenvolvidos no Brasil examinar as interações como influenciadas por relações de classe e possuindo efeitos sociais sobre os usuários dos serviços (por exemplo, violência simbólica, institucional e reprodução de desigualdades), dentro do qual discussões sobre poder e dominação ganham centralidade.

Esses aportes foram fundamentais para deflagrar novos esforços na produção nacional no sentido de reconstituir as interações estudadas na linha de frente dos serviços públicos ao conjunto das relações sociais no qual se inserem. A partir de então, inicia-se um esforço de repensar a teoria da burocracia do nível de rua para além do seu contexto de criação no norte global. Articulações entre pesquisadores brasileiros e parceiros europeus em torno dessas questões levaram, então, a um chamado para a "recontextualização da burocracia do nível de rua no sul global" (Lotta; Pires; Hill; Moller, 2022), o qual resultou em um número especial do periódico Public Administration and Development, em 2022.

Esse movimento mais amplo se nutriu e também fortaleceu uma produção emergente no Brasil dedicada a pensar os processos de implementação de políticas públicas em estruturas sociais que organizam as relações entre pessoas de diferentes classes, cor/raça, sexo/gênero, origem, idade e capacidades, provendo instrumentos analíticos para a reflexão sobre processos de reprodução de desigualdades e para a compreensão das persistentes e duráveis desigualdades que caracterizam a sociedade brasileira. No livro *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na*

implementação de políticas públicas, Pires (2019) reúne um amplo conjunto de estudos empíricos que dão suporte à proposição de um modelo de análise baseado em cinco tipos de riscos e mecanismos de reprodução de desigualdades em processos de implementação, que vão de aspectos associados ao desenho institucional aos comportamentos dos agentes de linha de frente orientados por valores e julgamentos morais operados por meio de processos de categorização, estigmatização, resistência à inclusão e regulação moral.

Essas contribuições vêm permitindo o desenvolvimento de estudos que têm aportado contribuições significativas aos debates internacionais, no sentido de que projetam as desigualdades sociais para o centro das análises, por entendê-las simultaneamente como um elemento constitutivo e que condiciona a agência dos burocratas de nível de rua, além de um possível efeito das ações e comportamentos destes em relação às pessoas que atendem no cotidiano dos seus serviços (Lotta; Pires, 2019). Soma-se a este processo a criação recente do Grupo de Estudos Latino Americanos de Burocracia de Nível de Rua vinculado à CLACSO, que reúne dezenas de pesquisadores de diversos países da América Latina, sob coordenação de Gabriela Lotta, Rik Peeters e Gianinna Munoz.

O segundo movimento que influenciou decisivamente a produção nacional sobre burocracia do nível de rua é aquele que advém do diálogo com as teorias sobre ação coletiva, movimentos sociais e participação. Trata-se de aproximação que, quando gestada e estimulada no contexto nacional, contribui para a re-apropriação, adaptação e atualização de aportes teóricos a partir do contexto periférico, de disputa política contextualizada e de estruturas sociais caracterizadas pelas desigualdades.

A conexão entre estudos de burocracia do nível de rua e estudos sobre ação coletiva, movimentos sociais e ativismo vem contribuindo com, no mínimo, duas frentes de renovação teórica e metodológica. A primeira está relacionada com as possibilidades de extensão do conceito de burocrata de nível de rua, que podem alcançar então o papel que muitas organizações da sociedade civil desenvolvem em arranjos de implementação de políticas públicas, muitas vezes, assumindo tarefas tipicamente associadas a burocratas da linha da frente. Trata-se de um "novo guichê" que tem emergido em diversas áreas, como habitação, saúde, educação, assistência social e defesa de direitos. No lugar do burocrata, no entanto, encontram-se ativistas, militantes e simpatizantes de causas políticas e sociais específicas, assim como prestadores de serviço por contratos. Essa situação leva também à ampliação de possibilidades de reflexão sobre a agência de burocratas de nível de rua, atores orientados por causas e questões contenciosas. A segunda frente de renovação manifesta-se nos aportes aos estudos de movimentos

sociais, ao prover novos elementos para pensar a agência de atores inseridos nas estruturas institucionais do Estado.

Neste sentido, alguns esforços promovidos por grupos de pesquisa – como o liderado por Rebecca Abers e seus orientandos – têm ajudado a fazer as conexões entre a discussão de implementação de políticas e a atuação de movimentos sociais. O conceito de ativismo institucional tem sido central nesta perspectiva. Este conceito refere-se à ação coletiva em prol de causas contenciosas promovida por atores de dentro das instituições burocráticas. Ou seja, é quando a burocracia (tendo ou não origens em movimentos sociais) ocupa posições e desenvolve práticas dentro das organizações públicas em prol de causas contenciosas, buscando transformar as instituições e influenciar as políticas públicas (Abers, 2021). Diversos trabalhos têm adotado essa chave analítica para compreender a implementação de políticas em diferentes áreas e setores, promovendo uma frutífera intersecção entre comunidades, conceitos e teorias que também marca uma especificidade do desenvolvimento do campo no Brasil.

As reflexões sobre o itinerário percorrido no país, nos últimos quinze anos, inspiraram também a forma de organizar os capítulos que compõem o livro. Para além deste capítulo de caráter introdutório, o livro está organizado em duas partes, que permitem a aproximação do leitor com dois movimentos: o de perceber a atualização da produção nacional e o de compreender os eixos de contribuição que os estudos produzidos no Brasil têm sido capazes de oferecer.

A Parte I congrega os capítulos que demonstram como a produção brasileira dos últimos anos está fortemente atualizada e em linha com os principais temas de fronteira no debate sobre burocracia do nível de rua, pautados no cenário internacional. A Parte I é composta por nove capítulos, divididos em três seções.

A primeira seção reúne estudos que enfrentam de frente os desafios analíticos de explicar as agências dos burocratas de nível de rua, adentrando nas racionalidades que guiam os usos e os sentidos práticos da discricionariedade em cada contexto, um tema, ao mesmo tempo, clássico e muito atual na produção acadêmica internacional. O Capítulo 1, de autoria de Laura Salatino, analisa as percepções, disputas e usos que os burocratas de nível de rua fazem do termo “autonomia”, quando atendem pessoas em situação de rua, no município de São Paulo. Trata-se de conceito recorrente nas políticas públicas para esse público, mas que acaba sendo mobilizado de forma muito diversa pelos profissionais, com efeitos claros sobre os envolvidos, pois pode servir tanto para justificar a seleção de beneficiários e o desligamento ou transferências de outros, influenciando as possibilidades de acesso a políticas de acolhimento e de habitação focadas na população em situação de rua.

O Capítulo 2, de Iorrana Camboim, aborda a implementação de políticas de assistência técnica e extensão rural (Ater) junto a comunidades quilombolas. A pesquisa analisa como os atores locais, famílias atendidas e agentes de Ater, compreendem o atendimento às especificidades das comunidades e garantia de sua autonomia à luz da abordagem da interculturalidade crítica. A implementação de Ater para comunidades quilombolas envolve o estabelecimento de relações entre agentes públicos e as comunidades atendidas, nas quais operam uma tensão entre perspectivas, de um lado, mais embasadas na modernização agrícola e, por outro, fundamentadas no humanismo crítico e na promoção da emancipação social. A pesquisa demonstrou a complexidade em que as categorias mais vinculadas a um ou outro desses polos são agenciadas no cotidiano de quilombolas e agentes de Ater, com potenciais repercussões para a reprodução ou superação de desigualdades sociais.

Já o Capítulo 3, de autoria coletiva de Alicia Bonamino, Cynthia Carvalho, Naira Muylaert, Karina Carrasqueira, Juliana Cock, Pâmela Freitas e Vanda Ribeiro, leva o leitor para o campo da educação, por meio da análise da implementação do Programa São Paulo Integral (PSPI). O estudo situa a atuação dos profissionais no arranjo de implementação do PSPI, enfocando como as diferenças territoriais relacionadas à vulnerabilidade dos territórios influenciam ou não na percepção dos agentes sobre os objetivos, sentidos e processos de implementação do programa.

A segunda seção da Parte I reúne estudos que abordam a temática da desmaterialização e digitalização dos serviços públicos, que têm sido extensivamente trabalhadas no contexto do norte global, em função do avanço acelerado desse tipo de reforma. Os dois capítulos que compõem essa seção demonstram os ganhos analíticos advindos do olhar para a burocracia do nível de rua nos processos de desmaterialização do acesso a políticas públicas também em curso no Brasil.

O Capítulo 4, de Luciana Carvalho, Maria José Tonelli e Gabriela Lotta, aborda a mudança de atitude dos usuários de um serviço público do Sistema de Justiça brasileiro, a partir da adoção de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). Com base no modelo de análise de políticas públicas de *policy feedback*, no qual as políticas públicas são consideradas tanto resultados quanto causas das forças políticas, a discussão inova ao enfocar o "efeito atitudinal" dos usuários de serviços públicos decorrente de transformações digitais em cenários de e-governo. Os resultados mostram que a virtualização provocou *policy feedbacks* atitudinais duradouros nos usuários em relação às inovações digitais, com resultados praticamente imediatos nos destinatários do serviço público. O estudo propõe o conceito de desmaterialização da espera, como um novo tipo de falha duradoura na implementação de políticas públicas, decorrente da

utilização de instrumentos digitais de atendimento.

Concluindo a segunda seção, o Capítulo 5, de Olívia Pessoa, Giulia de Angelucci e Giovanna de Oliveira, também aborda a virtualização do atendimento no acesso à justiça. A partir da observação de audiências públicas de aposentadoria rural na Justiça Federal de Curitiba, as autoras abordam as subjetividades dos servidores públicos ao lidar com os trabalhadores rurais que acessam o Poder Judiciário, ressaltando como as assimetrias entre atores nos polos dessa interação foram ainda mais agravadas pelo processo de virtualização das audiências públicas. A preocupação central repousa em como se dá a comunicação, a condução do processo e a produção de provas sobre a atividade rural, em relação aos marcadores sociais que definem as diferenças sociais desse encontro entre trabalhadores rurais e burocratas do Poder Judiciário.

Por fim, a terceira seção da Parte I agrupa quatro estudos que buscaram dar relevo ao papel dos contextos para a compreensão do trabalho desempenhado por burocratas do nível de rua, com especial atenção aos contextos políticos locais e aos efeitos de crises sanitárias, como a pandemia de Covid-19. O Capítulo 6, de Michelle Fernandez, apresenta justamente uma revisão da literatura sobre "burocracia de nível de rua em tempos de crise". Partindo do reconhecimento de uma escassez de estudos que analisem como burocratas de nível de rua operam em momentos de crises, caracterizados por aumento exponencial de tensão, falta de recursos e demais desdobramentos dos cenários fora da normalidade, o capítulo busca identificar padrões de atuação dos burocratas de nível de rua em distintos tipos de crise. Identifica-se que o impacto das crises nas relações de burocratas de nível de rua e usuários das políticas, o uso da discricionariedade e o debate sobre empreendedorismo político são temas relevantes nos estudos que enfatizam os contextos de crise. O capítulo ainda aponta as lacunas que podem ser exploradas em futuros estudos sobre o tema.

O Capítulo 7, por sua vez, aborda as estratégias e práticas de implementação de programas de educação remota durante a pandemia de Covid-19, com foco nas experiências do Ceará e de Minas Gerais. Elaborado por Breynner Oliveira, Maria do Carmo Cruz, Maíra Mamede, Rodnei Pereira, Jianne Coelho e Alexsandro Santos, o estudo buscou compreender as adaptações e estratégias desenhadas pelos órgãos gestores estaduais, articulando atores burocráticos de alto, médio e baixo escalão, para reduzir os efeitos da crise sanitária em relação ao risco de abandono ou evasão escolar e às perdas de aprendizagem dos alunos.

Ainda em relação à atuação de burocratas de nível de rua no contexto da pandemia de Covid-19, o Capítulo 8, de Carlos Fonseca e Josiel Valadares, aborda as transformações ocorridas nas rotinas de bombeiros militares no Estado de Minas Gerais. A pesquisa

demonstrou que mesmo organizações habituadas a atuar na resposta a desastres, podem ser afetadas por crises emergentes, tal como verificado no período da pandemia. Ao contrastar o trabalho desenvolvido por burocratas de nível de rua em tempos de paz e turbulência, os autores argumentam que, no caso dos bombeiros, houve expressivo incremento da complexidade normativa relativa a orientações de autoproteção, interrupções parciais dos serviços para a população e pessoal interno, expondo os trabalhadores a maior risco em alguns casos, além de acrescentar novas funções.

O Capítulo 9 conclui o bloco de estudos dedicado à influência dos contextos sobre a burocracia do nível de rua. Giordano Magri e Flávio Eiró argumentam pelos ganhos analíticos advindos da consideração das mudanças no contexto político, tanto em nível nacional quanto local, no qual atuam os burocratas de nível de rua. Por meio de uma pesquisa etnográfica na Cracolândia de São Paulo, a maior cena urbana de uso de drogas do Brasil, os autores destrincham as influências do contexto político, tanto em um nível institucional quanto simbólico, sobre o comportamento das forças de segurança nas interações com indivíduos que fazem uso abusivo de drogas. Os autores ressaltam a importância desse tipo de análise para a compreensão da coordenação e da tomada de decisão dos burocratas de nível de rua, assim como os efeitos produzidos sobre os grupos marginalizados do território.

Enquanto a Parte I do livro ressaltou os alinhamentos e a atualização dos estudos sobre burocracia do nível de rua no Brasil em relação à agenda de pesquisa internacional, a Parte II procura destacar as apropriações e contribuições teórico-metodológicas que vêm sendo oferecidas ao debate internacional a partir dos estudos produzidos no contexto brasileiro. A Parte II é dividida em duas seções que expressam os principais eixos dessas contribuições.

A primeira seção da Parte II agrupa quatro estudos que exemplificam esforços que foram se tornando mais comuns na produção nacional, caracterizados pela centralidade da questão da desigualdade social nas análises, seja como elemento constitutivo das interações entre burocratas do nível de rua e usuários dos serviços no contexto brasileiro, seja buscando entender como essas interações também produzem efeitos sociais, materiais e simbólicos, sobre as desigualdades (Pires, 2019).

O Capítulo 10, de Marcos Assis e Telma Menicucci, aborda um programa do Sistema Único de Assistência Social, com foco na forma como burocratas de nível de rua realizam operações de categorização do público atendido. Os autores propõem que os agentes de implementação do Serviço de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi) constroem dois esquemas de categorização dos usuários que acabam por orientar as decisões tomadas sobre como proceder em cada caso. Os dois esquemas de

categorização identificados são fortemente influenciados pela percepção do burocrata do nível de rua sobre o comportamento dos usuários: um classifica os usuários como resistentes ou aderentes, considerando sua motivação e engajamento em atividades, diferenciando como "difíceis" ou "fáceis" de trabalhar. O outro, ainda pouco explorado nos estudos sobre o tema, categoriza os usuários como organizados ou desorganizados, com base em sua capacidade de superar violações de direitos, ou seja, se dão conta de reconhecer conflitos e violações e "se organizam", matriculando o filho na escola, levando o idoso para passear, cessando brigas, etc. O capítulo aponta que a compreensão desses esquemas de categorização amplia nossa capacidade de explicar os potenciais riscos de reprodução de desigualdades sociais envolvidos nos atos cotidianos de implementação.

O Capítulo 11 também avança nas análises sobre as operações de categorização realizadas pelos burocratas do nível de rua e como elas podem embutir elementos que contribuem para reforçar desigualdades já existentes. Nesse caso, o autor, Claudio Aliberti, se volta para as interseções entre a escola e a política de atendimento socioeducativo, sob a ótica dos professores da Rede Estadual de São Paulo. O estudo se justifica pela perda de importância da escola entre adolescentes e pelo caráter punitivo dos deveres impostos aos adolescentes em liberdade assistida. Os principais achados mostram que as más condições de trabalho dos professores influenciam o pouco conhecimento que têm sobre a política de atendimento socioeducativo, abrindo espaço para que os professores coloquem em prática suas percepções sobre processo punitivo de adolescentes, as quais, em sua maioria, vão no caminho contrário ao que estabelece a política de atendimento socioeducativo e ao debate que permitiu sua construção. Como consequência, os adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida se submetem a maiores riscos de terem a sua experiência na escola caracterizada por um reforço de suas desvantagens, ao invés de operar como um mecanismo efetivo de reinserção social e fortalecimento de vínculos.

Juliana Miranda, no Capítulo 12, avança nas reflexões sobre como processos de categorização podem deflagrar riscos de reprodução de desigualdades, tendo como foco as desigualdades de gênero e o caso da atenção em saúde sexual e reprodutiva na Atenção Primária em Saúde (APS). Os resultados da análise apontam em duas direções. De um lado, a (re)produção de desigualdades de gênero decorre das restrições por falta de recursos e pela necessidade de cumprir metas, o que leva burocratas de nível de rua a racionar o atendimento em visitas, consultas de pré-natal e de planejamento familiar. De outro lado, a (re)produção de desigualdades está vinculada também às normas sociais relacionadas a gênero, que impõem obrigações morais às mulheres. No âmbito da saúde sexual e reprodutiva, isso implica expectativas de cuidado e comportamento, que,

quando não atendidas, podem resultar em condenação moral e mesmo intervenções que desrespeitam a autonomia de mulheres sobre seu corpo.

O Capítulo 13, de autoria de Natália Cordeiro e Michelle Fernandez, continua o enfoque sobre mulheres e violências de gênero, mas migra para o âmbito das políticas de segurança pública. As autoras realizam um estudo etnográfico da atuação de comissários de polícia em uma Delegacia Especializada de Atendimento a Mulheres (Deam), em Pernambuco. São revelados os processos de categorização, de julgamentos morais e de reprodução de valores, normas e posições sociais por meio da atuação dos agentes implementadores e seu poder de influenciar no acesso das mulheres negras, pobres, lésbicas, transexuais, etc. a bens e serviços públicos. Foram identificadas resistências e divergências entre as prescrições formais previstas na Lei Maria da Penha e a ação local dos comissários. Ficou demonstrado que tais processos são orientados pelo juízo que fazem das usuárias e das situações de violência nas quais estão envolvidas e isso é influenciado pela intersecção entre a raça e a classe das mulheres. As consequências de tais práticas são potencialmente danosas para as mulheres pobres e negras, pois para elas os "custos" associados a um mau atendimento são mais altos. Também são elas que têm mais chances de serem impedidas de acessar o serviço devido aos estereótipos que dão sustentação às desigualdades de raça, classe e gênero interseccionados.

O Capítulo 14 é o último que integra a primeira seção da Parte II do livro. Luiz Fernando Miranda e José Angelo Machado analisam o papel dos burocratas do nível de rua na construção de desigualdades no acesso ao processo transexualizador no Sistema Único de Saúde (SUS). O capítulo revela os fatores relacionais (dos usuários), institucionais (do desenho) e operativos (da implementação) que explicam como a atuação dos profissionais de saúde pode promover barreiras no acesso ao processo transexualizador. Além disso, por meio de análise sensível às experiências dos usuários dos serviços, os autores abordam também as práticas adotadas por eles para promoverem a superação dessas barreiras.

A segunda seção da Parte II busca apresentar um outro eixo de contribuição dos estudos sobre burocracia de nível de rua aos debates internacionais, que resulta de profícuos diálogos ocorridos, no Brasil, entre esta teoria e as abordagens trabalhadas pela comunidade de pesquisadores que estudam ação coletiva, movimentos sociais e políticas públicas no Brasil. Esses diálogos vêm contribuindo para o desenvolvimento de

uma literatura sobre ativismo institucional, em que aportes teóricos das teorias sobre movimentos sociais e ativismos se somam aos *insights* sobre o papel dos diferentes tipos de atores que atuam cotidianamente na execução de políticas e serviços públicos.

O Capítulo 15, de Eduardo Fech e Camila Penna, também aborda uma política de assistência técnica e extensão rural (Ater) e analisa as práticas de ativismo institucional pelos extensionistas rurais na implementação do Programa Nacional de Diversificação do Tabaco no Rio Grande do Sul (RS). Tal como os autores argumentam, a discricionariedade dos burocratas do nível de rua abriu possibilidades de ativismo institucional em prol da agroecologia, uma vez que os extensionistas estabeleciam relações e participações em movimentos sociais associados a esta causa. Assim, mobilizaram os recursos para auxiliar os agricultores familiares na construção de estratégias produtivas visando a diversificação da produção agropecuária, tornando as unidades produtivas menos dependentes de grandes empresas que formam o complexo agroindustrial do tabaco. Nesse sentido, a ação técnica se misturava com o ativismo, uma vez que envolvia articulações entre preceitos normativos da política pública com bandeiras que eram importantes para o movimento social.

O conjunto da obra deixa claro que os primeiros quinze anos de produção acadêmica sobre burocracia do nível de rua no Brasil foram potentes e profícuos não apenas no sentido de estimular reflexões sobre implementação de políticas públicas nos temas de fronteira do debate internacional sobre o tema, mas, também, no sentido de contribuir com o debate internacional a partir de produções que tomaram aspectos centrais do contexto brasileiro, como as desigualdades sociais e o ativismo político-institucional, como bases para a proposição de novos conceitos e abordagens.

Em linha com desenvolvimentos contemporâneos no debate internacional, espera-se que nos próximos anos os estudos sobre burocracia de nível de rua no Brasil deem conta também de temas que ainda demandam maior atenção, seja do ponto de vista substantivo ou metodológico. Neste sentido, apontamos alguns temas e abordagens que ainda não são tão disseminados no campo brasileiro. O primeiro é relacionado ao campo mais geral da gestão pública. Internacionalmente, há um grande movimento de incorporar aos estudos sobre implementação de políticas e burocracia de nível de rua temas relacionados à gestão, como a ideia de *performance*, instrumentos de *accountability* e incentivo, os conceitos de *public value*, *nudge*, liderança, entre outros. Constatamos que a produção nacional (especialmente aquela em português) ainda incorpora pouco estas temáticas, que são temas centrais para o avanço das pesquisas. Uma das possíveis explicações para isso está na vinculação dos pesquisadores do campo de estudos às disciplinas setoriais (p. ex., educação e saúde) ou à ciência política. No entanto, esta é

uma agenda central a ser desenvolvida na intersecção com a administração pública e os estudos comportamentais, na medida em que permite compreender como os fatores gerenciais podem repercutir na atuação da linha de frente dos serviços.

Uma segunda agenda possível para o futuro dos estudos é avançar na incorporação de métodos variados de pesquisa. Embora o livro mostre a presença de alguns estudos adotando métodos quantitativos (como *surveys*) ou experimentos, este é um campo ainda pouco explorado no Brasil se comparado à agenda internacional. Uma parte expressiva da produção brasileira é composta por estudos qualitativos. E, embora eles sejam centrais para o desenvolvimento de uma produção que demonstre as especificidades contextuais do nosso país, a incorporação de outros métodos consiste em passo importante para o avanço da nossa agenda nacional. Isso porque eles permitem testar hipóteses diferentes e, inclusive, realizar pesquisas comparativas que olhem para o caso brasileiro à luz de achados internacionais ou mesmo que comparem diferentes setores e políticas no Brasil. Entendemos que avançar em comparações sistemáticas e testes de hipóteses poderia ser uma agenda relevante para o futuro do campo de estudos de implementação de políticas e burocracia de nível de rua no Brasil.

Referências

ABERS, R. N. **Ativismo institucional**: criatividade e luta na burocracia brasileira. Editora UnB, 2021.

DUBOIS, Vincent. **La vie au guichet**. Relation administrative et traitement de la misère. Économica, coll. Etudes Politiques, 1999.

FARIA, Carlos Aurélio. **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte. PUCMilnas, 2012.

GOFEN, Anat; LOTTA, Gabriela. Street-level bureaucrats at the forefront of pandemic response: a comparative perspective street-level. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, [Online], p. 1–13, 2021.

HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing public policy**: governance in theory and in practice. Sage Publications, 2002.

LIPSKY, M. **Burocracia de nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. New York, Russel Sage Foundation, 1980.

LOTTA, Gabriela. **Implementação de políticas públicas**: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da

Família. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. doi:10.11606/T.8.2010.tde-20102010-120342.

LOTTA, Gabriela. **Burocracia e implementação de políticas de saúde**: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015. https://doi.org/10.7476/9788575415481

LOTTA, Gabriela (ed.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, G.; PIRES, R. Street-level bureaucracy research and social inequality. In: Peter Hupe (Org.). **Research handbook on street-level bureaucracy**: the ground floor of government in context. 1ed.Londres: Edward Elgar Publishing, 2019, v. 1, p. 86–101.

LOTTA, G.; PIRES, R.; HILL, M.; MØLLER, M. O. Recontextualizing street-level bureaucracy in the developing world. **Public Administration and Development**, 42(1), p. 3–10, 2022.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. Social equities and inequities in practice: Street-level workers as agents and pragmatists. **Public Administration Review**, v. 72, n. SUPPL.1, p. S16–S23, 2012.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. **Cops, teachers, counselors**: narratives of street-level judgement. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2022.

PIRES, Roberto. **Estilos de implementação e resultados de políticas públicas**: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. Dados 52 (3), 2009a. https://doi.org/10.1590/S0011-52582009000300006

PIRES, Roberto. **Burocracia, discricionariedade e democracia**: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 14, n. 54, 2009b. DOI: 10.12660/cgpc.v14n54.44190.

PIRES, Roberto. **Flexible bureaucracies**: discretion, creativity, and accountability in labor market regulation and public sector management. PhD Dissertation. Massachusetts Institute of Technology, Dept. of Urban Studies and Planning, 2009c. https://dspace.mit.edu/handle/1721.1/55135

PIRES, Roberto. Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, (81), p. 5–24, 2017.

PIRES, R. R. C. **Implementando desigualdades** – reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2019.

RAAPHORST, N.; GROENEVELD, S. Double standards in frontline decision making: a theoretical and empirical exploration. **Administration and Society**, v. 50, n. 8, p. 1175–1201, 1 set. 2018.

TENDLER, Judith. **Good government in the tropics**. Johns Hopkins University Press, 1997.

TUMMERS, Lars; KRUYEN, Peter M.; VIJVERBERG, Dominique M.; VOESENEK, Tessa J. Connecting HRM and change management: the importance of proactivity and vitality. **Journal of Organizational Change Management**, Bradford, v. 28, n. 4, p. 627–640, 2015.



CAPÍTULO 1

"AUTONOMIA É O QUE VOCÊ DIZ PRA MIM QUE É"[1]: PERCEPÇÕES DA BUROCRACIA SOBRE A AUTONOMIA DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA[2]

Laura Cavalcanti Salatino

Introdução

O conceito de população em situação de rua é alvo de muitas disputas teóricas e sociais. O termo e seu significado têm sido orientados politicamente para a construção de um problema social e de uma consciência pública sobre a questão da rua (Melo, 2017). Dessa forma, as diferentes noções do termo têm implicações nos instrumentos criados para tratar do tema (Lascoumes; Galès, 2012) e também na formulação de políticas públicas para este segmento (Brasil; Capella, 2015; Capella, 1996; Schneider; Ingram, 1993).

Nas políticas para esse público, o conceito de autonomia é recorrente, seja enquanto objetivo da política, seja enquanto critério de acesso. Porém, imerso nesse cenário de disputas de sentido e sem um significado específico, seu uso tem sido mobilizado pelos profissionais que atuam nos programas de formas diversas, inclusive para justificar a seleção de beneficiários e o desligamento ou transferências de outros. Diante deste contexto de imprecisão, a população em situação de rua tem criticado a falta de objetividade no uso do termo e as formas como a "presença de autonomia" tem sido usada como justificativa para as diferentes formas de atendimento (Salatino, 2023).

Esse fato ocorre porque, além da dimensão normativa e do seu desenho, as políticas públicas são construídas durante o processo de implementação: é nesse contexto que termos ganham sentido e as regras e arranjos institucionais ganham forma e materialidade, através de processos altamente interativos, com múltiplos atores e camadas de decisão (Lotta, 2019). Durante esses processos, as normas servem como guias, mas não dão

1 Fala de personagem na peça "Cena ouro – Epide(r)mia", projeto cênico especial dentro do Festival Cultura e PopRua da Companhia Munguzá de Teatro.

2 Este capítulo é parte da discussão proposta na dissertação de mestrado "'Direitos sim, mas deveres também': percepções da burocracia sobre a autonomia das pessoas em situação de rua", apresentada na FGV EAESP por esta autora.

conta de toda a complexidade do contexto de implementação. Políticas públicas que possuem desenhos normativos específicos e objetivos tendem a construir um espaço para a ação discricionária mais restrito, ainda que sempre presente (Hupe, 2013; Lotta; Santiago, 2017). Por outro lado, políticas cujas normas apresentem alto grau de conflito e ambiguidade (Matland, 1995), permitem e, ao mesmo tempo, necessitam que os profissionais atuem de forma discricionária e contextual para preencher as lacunas normativas e entregar o serviço.

Nesse cenário, se encontram os burocratas em nível de rua. Conhecidos na literatura como funcionários do Estado em contato direto com os usuários das políticas (Lipsky, 2010), os burocratas em nível de rua são os responsáveis por classificar os usuários das políticas, distribuir benefícios e sanções, estruturar os contextos de interação e ensinar aos cidadãos o comportamento esperado.

Tendo em vista esse contexto, o objetivo deste capítulo é analisar a forma como as diferentes percepções sobre a autonomia dos usuários operadas pelos burocratas em nível de rua influencia as possibilidades de acesso a políticas de acolhimento e de habitação focadas na população em situação de rua. Com base em entrevistas e observações etnográficas realizadas com burocratas em nível de rua em dois serviços na cidade de São Paulo, a pesquisa buscou observar de que forma os profissionais de políticas de acolhimento e habitação operam os sentidos de autonomia no seu contato com o usuário.

A despeito dos usos diversos do termo, alguns padrões permitem traçar paralelos entre valores mais coletivos e mais individuais nos usos do termo autonomia e diferentes paradigmas de política pública. Ainda, essas diferentes percepções implicam em possibilidades diversas de acesso, operadas através de narrativas que enfatizam a importância da proteção do Estado ou a responsabilidade do usuário na busca por alternativas de saída da situação de rua, e que oscilam entre a garantia por parte dos burocratas em nível de rua de uma permanência prolongada no serviço ou estimulam a saída e a rotatividade entre serviços.

Este capítulo se organiza em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. Primeiramente, será apresentado o debate teórico que servirá de base para a análise. Em seguida, serão apresentadas algumas considerações metodológicas. A terceira seção apresenta os casos discutidos e os achados empíricos da pesquisa. Por fim, a quarta seção analisa os dados, buscando identificar relações entre as percepções operadas e as possibilidades de acesso à política.

Implementando políticas, definindo acessos

A implementação de políticas públicas é compreendida como um processo altamente interativo, promovido por diversos atores, em múltiplas camadas decisórias (Faria, 2012; Hill; Hupe, 2003; Lotta, 2012), que se relacionam e organizam de formas complementares e/ou antagônicas. Assim, para analisar os processos de implementação, é preciso considerar essa diversidade de atores estatais e não estatais, que interagem na produção de políticas públicas e são ligados por vínculos formais e informais, em diferentes contextos institucionais (Marques, 2013).

Nesse cenário, a atuação da burocracia ganha importância fundamental. A burocracia refere-se ao corpo de funcionários que trabalham em diferentes níveis do Estado e desempenham um papel crucial na formulação e execução de políticas. Entre esses profissionais, um grupo específico tem ganhado especial atenção desde os anos 1970: os burocratas em nível de rua, funcionários em contato direto com os usuários da política e que representam – e materializam – o Estado no cotidiano dos cidadãos (Lipsky, 2010; Lotta, 2019; Lotta, 2012). Esses profissionais atuam como mediadores nas políticas públicas (Lispky, 2010) e são responsáveis por classificar os usuários das políticas, distribuir benefícios e sanções, estruturar os contextos de interação e ensinar aos cidadãos o comportamento esperado (Lipsky, 2010; Lotta, 2019; Lotta; Pires, 2020).

A burocracia em nível de rua e o uso da discricionariedade

A interação entre o usuário e o burocrata em nível de rua são centrais para compreender as possibilidades e limites para o acesso às políticas públicas e, consequentemente, aos direitos previstos. É por essa razão que a literatura trata desses profissionais como *gatekeepers* dos serviços (Evans; Hupe, 2020; Nunes; Lotta, 2019). Entre a pressão do Estado, por um serviço universal e eficiente, e as demandas dos usuários das políticas, por um atendimento pessoalizado e atencioso (Lipsky, 1980), os burocratas em nível de rua tomam decisões cotidianas e realizam contingenciamentos constantes, além de desenvolver estratégias de sobrevivência.

Durante esses processos, os profissionais atuam de forma discricionária, o que culmina em resultados que podem ser – e muitas vezes são - diferentes do esperado no desenho da política. A definição de discricionariedade é um dos pontos de partida para os estudos sobre burocracia e implementação. O conceito de discricionariedade prioriza o agir dos burocratas e inclui tanto o espaço designado para sua atuação, quanto o seu exercício em si, no qual há espaço para ação criativa (Lotta; Santiago, 2018; Møller, 2016). Assim, interessa observar os constrangimentos que circunscrevem a ação discricionária,

formados por normas e regras da gerência (Brodkin, 1997; Lipsky, 2010), mas também os fatores informais que implicam diferentes exercícios da discricionariedade, tais como valores, trajetórias, relações e recursos (Harrits; Møller, 2011, 2013).

Para dar conta dessas duas dimensões, Lotta e Santiago (2018) propõem uma distinção entre o que seria o espaço para o exercício da discricionariedade e o exercício da discricionariedade propriamente dito. O primeiro trata dos aspectos que determinam a liberdade de agir dos burocratas, o que inclui normas e leis, mas também comportamentos da gerência. O espaço para a atuação dos burocratas pode ser maior ou menor na medida em que existem regras mais ou menos claras, comandos ambíguos ou conflito entre comandos (Matland, 1995): quanto maior esse espaço, mais as decisões sobre o que fazer em dada situação são delegadas aos burocratas. Para essa literatura, a despeito da quantidade ou qualidade das normativas que regulamentam e organizam a política, sempre haverá espaço para a ação discricionária, ainda que seja mais restrito.

No que tange ao exercício da discricionariedade, o trabalho dos burocratas envolve preencher as lacunas deixadas pelo desenho da política, solucionar questões ambíguas e casos complexos e adaptar normas gerais a situações específicas, com base nos repertórios disponíveis. Assim, o exercício da discricionariedade se dá de forma improvisada e criativa (Harrits; Møller, 2011), o que pode otimizar os objetivos propostos pela política ou corrompê-los.

É nesse contexto que a atuação dos burocratas é fortemente influenciada por elementos individuais, o que acrescenta dimensões informais ao processo de implementação. Questões como trajetória profissional, valores, crenças, recursos disponíveis e relações – seja entre os burocratas ou na interação com os usuários – (Lotta, 2019; Lotta, 2012) ajudam a explicar como a mesma política é implementada, de formas variadas, em diferentes contextos de implementação.

Entre as consequências do exercício da discricionariedade, inclui-se o fato de que as percepções e valores pessoais dos indivíduos podem afetar também as regras do cotidiano da política, uma vez que podem transformar as relações entre os profissionais e usuários e as normas que organizam o cotidiano de trabalho e selecionam indivíduos (Lipsky, 2010). Isso se dá em contextos de recursos escassos, no qual escolhas precisam ser feitas não apenas sobre os beneficiários do serviço, mas sobre em quais casos investir energia e recursos. Nesse sentido, os burocratas em nível de rua operam diferentes formas de racionalidade para justificar as decisões tomadas em cenários diversos (Maynard-Moody; Musheno, 2006; Møller, 2016).

Diferentes racionalidades e seleção de beneficiários

O *reasoning* – ou a racionalidade operada para justificar escolhas – é definido por Maynard-Moody e Musheno (2003) como processos de tomada de decisão que envolvem um olhar para situações complexas, avaliando as opções e suas potenciais consequências e refletindo sobre os valores, pressupostos e limitações envolvidos. Para os autores, esse não é um processo puramente racional, uma vez que envolve emoções e dimensões sociais e culturais que ajudam a definir prioridades e criar parâmetros para a escolha.

Nesse sentido, os autores descrevem duas formas de narrativas operadas pelos profissionais. A primeira delas é chamada de narrativa *state agency*, focada nos comandos e objetivos do Estado. O uso desse tipo de narrativa envolve justificativas ancoradas no funcionamento normativo da política, de forma que os burocratas em nível de rua priorizam o estrito cumprimento da regra, garantindo maior eficiência, previsibilidade e isonomia em suas decisões. Por outro lado, isso pode significar se ater estritamente às regras, com pouco espaço para adaptações tendo em vista a grande quantidade de casos a serem atendidos.

Outra narrativa possível é a *citizen agency*, que volta seu olhar para o perfil dos cidadãos e suas necessidades. Essa narrativa utiliza justificativas baseadas no comportamento dos usuários para justificar atuações mais individualizadas, seja no sentido de garantir acessos ou distribuir sanções. Nesses casos, essa racionalidade ancora decisões dos burocratas em nível de rua no sentido de responder às demandas dos usuários, levando os profissionais a despender maior energia em alguns casos que em outros, inclusive além ou contrário ao legalmente esperado. O uso dessa narrativa pode significar um atendimento mais endereçado às necessidades dos cidadãos, mas, uma vez que não existem recursos para aplicá-la em todos os casos, também implica na realização de uma série de julgamentos para a escolha dos casos que receberão maior atenção, gerando desigualdade de acesso (Maynard-Moody; Musheno, 2006).

Ambas as formas de agência são importantes para garantir que a entrega de serviços seja eficaz e responsiva às necessidades dos usuários das políticas. Ainda, essas narrativas operam de forma simultânea e, muitas vezes, em tensão, o que faz com que os profissionais transitem entre as diferentes possibilidades de uso no atendimento dos cidadãos e na determinação das possibilidades de acesso.

A decisão sobre quais usuários devem acessar os serviços ou receber maior investimento dos profissionais tem relação com a elaboração de critérios formais de acesso e a definição da população alvo dos programas. Durante o desenho das políticas públicas, é comum, desejável e necessário que sejam apresentados critérios para seleção

de público, processo que associa as metas do programa a pessoas cujo comportamento possa ser influenciado no sentido do objetivo da política. Assim, criam-se critérios de elegibilidade para a política e fronteiras que desenham a população a ser incluída nos programas (Schneider; Ingram, 1993), através de categorias formais.

A categoria formal de população-alvo, presente no desenho da política, traça uma fronteira normativa entre quem está incluso e quem não está em determinada política (Harrits; Møller, 2011) e está presente tanto nos elementos sistêmicos/institucionais, quanto nos elementos organizacionais dos programas. No entanto, sozinha, ela não explica o tratamento conferido aos usuários dos serviços, uma vez que o exercício discricionário inclui outros elementos no processo de implementação.

Assim, há uma outra dimensão que informa as decisões dos burocratas em nível de rua sobre os acessos à política: as categorias informais. Tendo em vista que não é possível construir categorias formais para todos os casos, os burocratas em nível de rua se ancoram também em categorias informais, informada por elementos individuais (Møller; Harrits, 2013), como valores, percepções e expectativas em relação ao comportamento dos usuários.

Expectativas de comportamento e paradigmas de política pública

As expectativas com relação ao comportamento desejável do usuário e os processos de categorização são questões centrais para pensar possibilidades de acesso às políticas públicas no cotidiano de implementação. Essas expectativas e categorias, conforme discutido acima, podem ser influenciadas por dimensões diversas. Entre essas dimensões, incluem-se os paradigmas sistêmicos que orientam não apenas o desenho das políticas públicas, mas as racionalidades por trás dos processos decisórios no nível da rua.

Tendo em vista o olhar sobre as políticas sociais, os paradigmas de *welfare/workfare* compõem uma parte relevante da discussão sobre os elementos sistêmicos presentes na implementação. A esse respeito, há um debate na literatura europeia sobre a forma como o estado de bem-estar social (*welfare*), criado a partir da lógica de garantia de direitos de forma universal e gratuita, tem cedido lugar a um paradigma de ativação de políticas (Betzelt; Bothfeld, 2011), a partir das reformas realizadas no fim do século passado. As políticas baseadas no paradigma de ativação enfatizam "*the citizens' self-responsibility for her or his self-sustainability*" (Betzelt; Bothfeld, 2011), ou seja, são políticas pautadas na responsabilidade do indivíduo por sua própria sustentabilidade e que criam encargos e condicionantes para o acesso a serviços e benefícios.

Acompanhando as reformas dos anos 1990, o desenho das políticas sociais passa a incorporar a proposta de conectar o acesso ao Estado de bem-estar social reduzido à entrada no mercado de trabalho (Dinan, 2019). Trata-se, portanto, de uma mudança de perspectiva: enquanto no paradigma de *welfare*, o acesso a direitos era pensado a partir de uma lógica coletiva e baseado no pressuposto da cidadania, o paradigma de *workfare*, organiza a demanda a partir da lógica de merecimento individual, pautado no esforço de inserção no mercado de trabalho (Brodkin, 2013). Essa alteração é pensada como uma forma de mercantilização da política, que atribui valor ao indivíduo na medida em que se está inserido no mercado de trabalho e organiza o acesso em torno da expectativa de um comportamento proativo na busca por inclusão produtiva (Brodkin, 2013). A ideia de inclusão social, base do Estado de bem-estar social, torna-se limitada e condicionada ao acesso – ou tentativa de acesso - ao mercado de trabalho.

Essa perspectiva é aplicada, sobretudo, nas políticas de combate ao desemprego e atua no sentido de responsabilizar o indivíduo pela procura autônoma de alternativas para sua situação de vulnerabilidade. A despeito da especificidade das políticas de combate ao desemprego, é possível reconhecer a perspectiva de ativação em outras políticas sociais. Tendo em vista que o paradigma de ativação tem grande relação com a expectativa de que o usuário atue de maneira proativa, "ativando" as políticas públicas através do cumprimento de requisitos – sobretudo relacionados com busca por emprego e renda –, essa visão pode ser encontrada nos demais direitos sociais atingidos pelas reformas neoliberais e pelo processo de redução das políticas sociais, o que implica uma maior seleção do público atendido (Oorschot, 2000).

Essa mudança de paradigma pode significar uma mudança na racionalidade e na lógica organizacional das políticas (Brodkin, 2013), na medida em que acrescenta novas camadas que influenciam a tomada de decisão, muitas vezes gerando ambiguidade e contradição com normas anteriores (Matland, 1995). De forma geral, nas políticas sociais que incorporam a ideia de ativação, a lógica do *workfare* implica a adoção de critérios mais estritos e novos condicionantes, que reduzem a provisão da política e geram a necessidade de uma seleção mais restrita (Oorschot, 2000).

Nesse sentido, os profissionais desenvolvem diversas estratégias para selecionar os indivíduos, através de expectativas sobre a proatividade dos usuários na busca por alternativas aos benefícios e da elaboração de requisitos que garantem o acesso e a permanência nos serviços. Para Brodkin (2013), alguns recursos utilizados pelos profissionais para operacionalizar a nova lógica no nível da rua são: (i) adoção de barreiras informais para programas, que implicam redução do investimento (tanto financeiro, como de tempo e energia) nos casos; (ii) adaptações reducionistas, simplificações, categorizações

e redefinição das tarefas e casos, o que dificulta o tratamento mais individualizado; (iii) uso de rituais e simbolismos, ou seja, práticas simbólicas que visam informar sobre a necessidade de entrada no mercado de trabalho, mas que não são necessariamente efetivas; e (iv) postura que deslegitima queixas ou demandas sobre o Estado, através de narrativas que transformam cidadãos em vulnerabilidade em cidadãos dependentes.

Sobretudo quando se trata de populações vulneráveis, essas estratégias associadas às expectativas sobre proatividade e práticas de ativação atuam como condicionantes das possibilidades de acesso aos serviços e, em muitos casos, sob a ótica de sanções e penalidades em caso de descumprimento das expectativas de ativação (Berkel; Larsen; Caswell, 2018). A lógica de um "estado de bem-estar social ativo" coloca em oposição o acesso a benefícios e a entrada no mercado de trabalho, responsabilizando os indivíduos beneficiários dos programas pelos desafios de acesso ao mercado de trabalho (Dubois, 2014) e, consequentemente, pelo seu sucesso ou fracasso financeiro (Berkel; Larsen; Caswell, 2018).

Em resumo, o paradigma da ativação pode atuar no sentido de redefinir a responsabilidade do indivíduo por sua situação de vulnerabilidade, enfatizando as obrigações dos cidadãos, a partir de uma perspectiva de responsabilização individual. Essa lógica influencia, inclusive, as perspectivas sobre a autonomia dos cidadãos, conceito relevante para pensar o acesso e o objetivo das políticas públicas.

Considerações metodológicas

O presente capítulo é parte da reflexão proposta em uma pesquisa de mestrado (Salatino, 2023) e tem por objetivo compreender como as diferentes percepções da burocracia em nível de rua sobre a autonomia dos usuários influenciam as possibilidades de acesso às políticas públicas para a população em situação de rua. Nesse sentido, buscou-se uma abordagem que possibilite observar as narrativas construídas pelos burocratas em nível de rua (Maynard-Moody; Musheno, 2001) em torno do termo "autonomia" e como as diferentes percepções e significados construídos por esses profissionais influenciam sua forma de atuação. Com esse objetivo, foram escolhidas uma política da habitação e uma política da assistência social, buscando observar e comparar padrões de funcionamento e percepções nos diferentes serviços.

A partir de uma perspectiva qualitativa de pesquisa (Della Porta; Keating, 2008; Becker, 2014), foi possível compreender os processos de racionalização (Harrits; Møller, 2014; Maynard-Moody; Musheno, 2012) que não apenas justificam as decisões dos burocratas em nível de rua com relação aos casos atendidos, como permitem entender

quais os sentidos associados à ideia de autonomia, tão central às políticas voltadas à população em situação de rua, e que implicam diferentes possibilidades de acesso.

A escolha dos dois casos empíricos que guiam a discussão proposta se deu a partir da estratégia de seleção de casos diversos (Gerring, 2008). Nesse sentido, busca-se uma variação entre os casos em uma dimensão que seja relevante para a análise. Para a pesquisa, os casos escolhidos foram uma política de habitação, o Programa de Locação Social para a população em situação de rua, e uma política socioassistencial de acolhimento, o Programa Autonomia em Foco, ambos na cidade de São Paulo. A variação selecionada diz respeito às percepções sobre autonomia do usuário – no desenho normativo e no cotidiano das políticas – e às possibilidades de acesso à política, além de se tratar de políticas criadas por pastas diferentes.

Ainda, há um interesse empírico em comparar políticas de habitação para a população em situação de rua com políticas de acolhimento, tendo em vista as disputas atuais travadas em torno dos modelos e a falta de clareza sobre o que diferencia uma política da outra. Assim, a proposta foi escolher um serviço de cada tipo de programa, buscando variação nas dimensões mencionadas acima, mas também características em comum, que possibilitassem a comparação, como, por exemplo, apresentar a autonomia dos usuários como uma das dimensões centrais na construção da política.

Para a coleta de dados, foi desenhada uma abordagem multimetodológica (Lima; Batista, 2010), que combinou 16 entrevistas semiestruturadas (Leech, 2002; Xavier, 2017) com burocratas em nível de rua e observações de inspiração etnográfica (Braga; Angotti, 2019) realizadas nos dois serviços, sobretudo em reuniões de discussão de caso. As entrevistas foram realizadas com 8 profissionais de cada serviço, incluindo o gerente, técnicos e orientadores no centro de acolhida, e membros do grupo intersetorial de gestão e técnicos plantonistas no serviço de habitação.

Já as observações de inspiração etnográfica, permitiu acompanhar situações nas quais os profissionais apresentaram e discutiram os casos mais complexos acompanhados por cada um, buscando debater os dilemas de atuação e os desafios de atendimento, e pensar encaminhamentos de forma coletiva. Como se trata de um espaço de debate, muitas vezes não há consenso sobre a forma de trabalhar cada questão, o que faz com que os profissionais apresentem justificativas e articulem ideias e valores, além de colocarem suas expectativas sobre o comportamento dos usuários e o seu próprio. Ao observar essas discussões, buscou-se capturar a experiência dos indivíduos em contato com o mundo social (Longo; Zacka, 2019), já que são nessas interações que os profissionais criam e atribuem significados.

Por fim, tanto as entrevistas quanto a proposta de observação etnográfica foram pensadas de forma que possibilitem observar quais as narrativas que os profissionais constroem sobre os casos. O uso dessas narrativas (*storytelling*) ajudou a compreender os processos de racionalidade que transformam o desenho normativo da política em práticas cotidianas (Maynard-Moody; Musheno, 2003). Para a sistematização do material, foi realizada codificação dos materiais, inspirada em uma metodologia temática indutiva, de forma a construir uma narrativa que conecta as possibilidades de acesso aos serviços (através de suas regras e organização do trabalho) às percepções dos profissionais, especialmente sobre a autonomia dos usuários.

Os casos das políticas de acolhimento e habitação na cidade de São Paulo

No Brasil, a questão da população em situação de rua foi tratada, por muito tempo, como problema de cunho privado, de caridade ou criminalizado. Até o início dos anos 1990, o que se observava no sentido de atenção à questão era o engajamento autônomo e pontual da sociedade civil, especialmente de entidades religiosas, que tiveram papel significativo no processo de organização do Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR) (Lucca, 2007; Melo, 2017), primeiro movimento social engajado no tema e formado por pessoas com trajetória de rua.

Em São Paulo, o tema se insere na agenda governamental a partir da gestão de Luiza Erundina (1989-1993), então integrante do Partido dos Trabalhadores (PT), que produziu a primeira contagem oficial desse grupo populacional – ação pioneira no Brasil (Rosa, 1994). Apesar da elaboração dos dados, foi apenas com a Lei Municipal de Atenção à População em Situação de Rua (Lei nº 12.316/1997), regulamentada em 2001, na gestão da Marta Suplicy (2001-2005, PT), que o governo municipal passou a tratar oficialmente da elaboração e financiamento de políticas públicas voltadas à população de rua, antes que houvesse qualquer normativa em nível nacional específica para esse público.

A partir deste momento, o problema da situação de rua passou a ser delegado à pasta da assistência social, com foco na construção e ampliação de vagas em políticas de acolhimento institucional, compartilhado e transitório, pensadas como uma medida paliativa, emergencial e excepcional. No entanto, com as mudanças na gestão e ampliação da rede de serviços, essa alternativa acabou se tornando a principal resposta para tratar da questão (Lucca, 2010), sendo reproduzida e ampliada ao longo das últimas duas décadas, com algumas transformações a depender da gestão responsável pela Prefeitura, mas sem deixar de ter protagonismo na agenda.

Atualmente, o modelo de acolhimento socioassistencial funciona em uma lógica conhecida como "escada da autonomia" (Feantsa, 2011), que busca inserir a política de acolhimento em um processo contínuo de "avanço", cujo último estágio seria a saída qualificada da rede, através do acesso à moradia para indivíduos já autônomos. A proposta do modelo é construir a autonomia do indivíduo de forma gradual, a partir da passagem por diferentes tipos de políticas, transitando entre modelos de espaços mais compartilhados para modelos com maior individualidade, à medida que o indivíduo demonstra maior autonomia.

Essa lógica tem sido criticada e disputada por estudiosos do tema que defendem a moradia já como estágio inicial no atendimento a essa população (Kohara, 2018; Lanfranchi, 2020). No entanto, esse processo de disputa de modelos, que ganhou força nos últimos anos, tem evidenciado a falta de clareza sobre as definições propostas entre o que seria acolhimento e o que seria habitação. As demandas por um atendimento intersetorial da população em situação de rua (Canato, 2016) tornam a questão ainda mais complexa, tendo em vista as várias secretarias envolvidas no desenho e implementação dos projetos, além das disputas internas sobre de quem seria a competência para tratar da questão, frequentemente delegada apenas à assistência social.

Nesse contexto de disputas, insere-se o Programa Autonomia em Foco, criado na gestão de Fernando Haddad (2013-2016, PT), em 2014, com o objetivo de responder a uma demanda dos comerciantes locais e de setores da prefeitura para a remoção de um acampamento de pessoas em situação de rua na Praça da Sé. O contexto da época permitiu uma articulação entre as secretarias que deu origem a equipamentos vinculados à pasta da assistência social, mas que deveriam ser o mais parecido possível com uma moradia, condição imposta pelos próprios ocupantes para que deixassem a praça.

De acordo com a descrição do projeto, os beneficiários do programa "concordaram com a proposta de trabalho que exige deles uma *atitude proativa* no seu processo de reinserção social". O objetivo da política era, portanto, incorporar famílias e indivíduos com algum grau de autonomia já estabelecido, buscando proporcionar uma saída qualificada da rede socioassistencial, a partir do acesso à habitação, sem um prazo limite para permanência no serviço.

Já o Programa de Locação Social para a População em Situação de Rua foi criado em 2019, através de uma iniciativa intersetorial da gestão Bruno Covas (2018-2021) do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB). O projeto piloto é um braço do Programa Locação Social, que existe em São Paulo desde 2002 com o propósito de garantir acesso à habitação com boa localização a famílias de baixíssima renda, que não eram contempladas por programas de financiamento habitacional (Lima, 2020). O

projeto piloto foi uma primeira tentativa de propor um programa habitacional específico para a população em situação de rua e realizou uma série de adaptações no formato original do programa, como um maior subsídio municipal e a previsão da isenção dos três primeiros meses de aluguel.

No desenho de ambos os programas, a autonomia aparece como dimensão central para pensar a seleção de beneficiários e os objetivos da política. Nos dois casos analisados, o modelo de escada de autonomia serve como pano de fundo para a proposta dos programas. Porém, as disputas presentes nas gestões durante a elaboração dos projetos e a falta de consensos leva a desenhos com termos ambíguos, que refletem os conflitos presentes já no momento de elaboração.

Autonomia no desenho normativo: objetivo ou critério de acesso?

O Programa Autonomia em Foco é regulamentado pela Resolução Comas/SP nº 1.083 de 2016. Nela, a autonomia do usuário aparece de forma reiterada, em aspectos como desenvolvimento de atividades voltadas para a promoção de vivências que favoreçam o "alcance de autonomia", o protagonismo e bem-estar dos usuários, além das menções à saída qualificada do serviço (pautada pelo ganho de autonomia). O objetivo geral do programa é definido como: "restaurar e preservar a integridade, a autonomia e o protagonismo das famílias/indivíduos com vistas ao desligamento da rede socioassistencial". Já o recorte de público atendido envolve pessoas que estejam "em processo de restabelecimento dos vínculos sociais e da construção da autonomia".

A Resolução também apresenta o conceito de autonomia que adota para o desenho da política, que trata, em síntese da "liberdade do indivíduo em gerir livremente a sua vida, realizando e vivenciando as suas próprias escolhas". Em resumo, a regulamentação da política de assistência social é marcada pela presença de noções ambíguas e genéricas dos termos, reforçando a ideia de autonomia tanto como critério de acesso ao serviço quanto como objetivo da política, sem, contudo, definir seus sentidos.

Já no Projeto Piloto de Locação Social, regulamentado pela Portaria Intersecretarial nº 3 de 2018, a autonomia aparece em momentos diferentes do desenho da política, como no momento de definir os critérios utilizados para seleção dos beneficiários: "conjunto de elementos de pontuação que combinam a prioridade para a vulnerabilidade sobreposta para a qual a moradia faz diferença e a autonomia para os cuidados com a moradia". Nos objetivos do projeto, a autonomia também é citada da seguinte forma "promover o acesso à moradia adequada por meio da Locação Social para população em situação de rua, inserida em processo de atendimento intensivo da política assistencial com vista à construção da autonomia".

O desenho do programa trata da autonomia como parte do processo de atendimento intensivo na rede socioassistencial, que é requisito para acesso à política, uma vez que a indicação da demanda deve vir de usuários da rede socioassistencial. Ainda, a despeito de adotar uma definição genérica sobre o termo autonomia, a política determina alguns critérios de acesso delimitados, como: experiência de rua, necessidade de estar vinculado à rede de assistência social e uma renda mínima, calculada com base no valor do aluguel social e no comprometimento máximo de 10% da renda familiar.

Assim, enquanto no Programa Autonomia em Foco, o público-alvo é definido como "indivíduos ou famílias em processo de construção de autonomia", no serviço de locação social, o beneficiário deve cumular "vulnerabilidade habitacional" à "autonomia para os cuidados com a moradia". Em ambos, a autonomia compõe o perfil do público-alvo, na medida em que opera como um critério de seleção. No entanto, apenas no desenho do Programa Autonomia em Foco, a autonomia é elencada de forma explícita como um objetivo do projeto, o que reitera a ideia de construção de autonomia como um processo, do qual o serviço é parte.

Dessa forma, apesar da evidente importância conferida ao termo autonomia no desenho das políticas, sobretudo porque a lógica de elaboração das políticas incorpora o modelo da escada da autonomia, existem muitas disputas em curso sobre o termo e seus sentidos. Isso se dá, sobretudo, em virtude dos diferentes entendimentos colocados pelas pastas. Os jargões das áreas socioassistencial e de habitação e os aspectos do contexto histórico, social e político do desenho dos programas são algumas das camadas presentes na (in)definição do termo, o que afeta as dinâmicas de permanência nos serviços.

Em comum, os dois serviços têm como público-alvo o usuário autônomo e apresentam a renda como característica central para determinar a autonomia dos usuários do serviço (seja na autonomia para o acesso, seja na autonomia como objetivo). A presença de renda é um elemento que compõe a categoria formal (Harrits; Møller, 2011) de usuário autônomo, o que reforça a relação entre a autonomia e a entrada no mercado de trabalho desde o desenho normativo. Porém, ainda com o elemento renda presente, a definição do público-alvo dos programas é genérica e abstrata, o que amplia o espaço para o exercício da discricionariedade dos atores (Lotta; Santiago, 2017), em políticas cujo arranjo normativo permite muitas interpretações diferentes (Moller, 2016) para termos essenciais na implementação dos programas.

Autonomia e a aderência às regras de funcionamento dos serviços

A adoção de um público-alvo ambíguo e conflituoso (Matland, 1995) pautado em uma noção genérica de autonomia acaba por delegar às equipes não apenas o preenchimento de sentido dos termos, como também a função de elaboração de regras sobre a escolha dos beneficiários dos serviços, exigindo que desenvolvam critérios de acesso e permanência. Essa dimensão se acentua tendo em vista que se trata de duas políticas locais e recentes, não tipificadas e com poucos padrões de funcionamento incorporados no seu desenho.

As regras do serviço de acolhimento são extensas e tratam da maior parte das atividades realizadas no serviço. Não há um critério objetivo para a entrada, mas é preciso que seja verificada, pelos profissionais, a presença de autonomia do usuário, muitas vezes associada à sustentabilidade do usuário no serviço. Essa autonomia citada como critério para a entrada no serviço não tem uma medida precisa, ela corresponde a um "compromisso" e uma "segurança" do usuário de que ele será capaz de se adequar e se manter no serviço, dentro das regras propostas.

A discussão sobre "evolução" ou sobre "se mexer" está muito associada às possibilidades de permanência no serviço. Os usuários que podem permanecer no serviço devem demonstrar "aderência" através do cumprimento das regras, boa convivência e empenho na participação de atividades, de forma que aqueles que não se adequem ao "perfil do serviço" são desligados ou transferidos. Por outro lado, se o usuário demonstra um avanço expressivo, ele é considerado apto e incentivado a deixar o serviço para uma moradia – chamada saída qualificada -, sob pena de gerar certa "acomodação".

Os casos de saída qualificada tratam de usuários ou famílias que saem do programa para uma moradia – normalmente de aluguel, financiado pelo próprio usuário, tendo em vista a escassez de políticas habitacionais. Nesses casos, há a possibilidade de consenso entre equipe e usuário, quando o usuário decide sair. Em outros casos, a equipe enxerga que o usuário está pronto para deixar o serviço, por possuir uma condição financeira mais estável ou alguma economia, além de boa organização. Para os profissionais, nesses casos, há uma "estagnação" das famílias, que buscam ficar no serviço porque se sentem mais seguras, e o papel da equipe é dar um "empurrãozinho", fazer cálculos sobre a renda, perguntar sobre as economias da família e mostrar possibilidades de aluguéis mais baratos na periferia da cidade, demonstrando possibilidades de saída da rede.

Há ainda os casos de transferências e desligamentos, que ocorrem sobretudo pela inadequação ao projeto. Esses são a maior parte dos casos e ocorrem por conta da quebra de regras, entendida como demonstração de ausência de autonomia. A maior parte das

regras trata de questões de convivência e da limpeza do serviço, seguidas por regras sobre horários para uso e permanência no espaço, uso de álcool e drogas, permanência no serviço e cuidados domésticos e familiares e, por fim, regras sobre renda e visitas. Todas as regras descritas pelos profissionais estavam associadas ao que eles chamavam de "perfil do serviço", ou seja, características necessárias ao usuário para que ele se adequasse ao modelo proposto.

As regras sobre convivências são tratadas como prioridade pela equipe. Segundo um dos entrevistados, o serviço tem "tolerância zero" com conflitos e violência. Já as regras de limpeza dizem respeito à organização dos usuários para realização das tarefas nos espaços comuns, e a responsividade a essa dimensão é um dos critérios utilizados para medir a autonomia do usuário e a aderência dele à proposta do serviço.

Associado à responsividade com as regras de limpeza, estão as regras de permanência: não há um limite de tempo para a permanência dos usuários no serviço, desde que eles estejam adequados à lógica de funcionamento do programa. A permanência no serviço também está associada à regra sobre renda. Não há menção a qualquer valor mínimo a ser auferido pelos usuários, mas a presença de renda é importante para que os usuários possam comprar e cozinhar seus alimentos. Ainda que o serviço realize distribuição de cestas básicas, os profissionais enfatizam que essa não é uma obrigação do programa, de forma que as famílias devem ter uma alternativa caso não haja alimentos disponíveis.

O uso de álcool e drogas é proibido no serviço, assim como a venda e o porte. Apesar disso, a equipe entende que o uso é comum, sobretudo pela localização do serviço – próxima de um ponto de venda de drogas no centro da cidade. Por isso, nem todo uso é considerado motivo para desligamento ou transferência, desde que não atrapalhe a dinâmica no serviço.

No caso do Projeto Piloto de Locação social, a seleção das famílias que iriam para o serviço foi indicada pela Secretaria Municipal de Assistência Social e seguiu critérios bastante objetivos, como as rendas máxima e mínima verificadas, a vinda de serviços da assistência com maior autonomia e critérios de representatividade da população em situação de rua.

Dentre as famílias selecionadas, a permanência é a regra. Entre as cinco famílias que saíram até o momento, todas "saíram porque quiseram". De acordo com os entrevistados, foram listados cinco casos de saída, dois deles homens solteiros usuários de drogas, que alegaram ter dificuldade em permanecer no serviço pela falta de regras. Segundo uma autocrítica repetida por diferentes profissionais, há uma certa insistência da equipe para que as pessoas permaneçam no programa, enquanto eles se empenham em acionar a rede para dar conta dos desafios de permanência.

Existem apenas dois casos que vêm sendo discutidos pela equipe como casos de rompimento do contrato, já que as famílias não têm a intenção de sair do prédio. Em ambos, há uma questão associada ao uso de drogas, atraso no pagamento das contas (em uma delas, nunca houve qualquer pagamento) e risco para as crianças, que não frequentam a escola e têm problemas de saúde. Os apartamentos dessas famílias encontram-se com a água, energia e gás cortados e as estratégias de sobrevivência geram preocupação entre a equipe, como o uso de latas, álcool e fogo para cozinhar dentro do apartamento. De forma geral, o argumento defendido nesses casos é que o programa não busca promover acesso apenas a uma casa, mas sim ao direito de moradia, de forma digna, o que não estaria sendo atendido nesses dois casos.

Com relação às regras de permanência no serviço, a discussão frequentemente começava com uma ressalva feita pelos interlocutores de que o programa não deve ser considerado um serviço. Isso não quer dizer que não haja presença do Estado, mas sim que não existem regras impostas ou um controle realizado pela equipe: "o acolhimento teria muito mais regras e mais presença de agentes do Estado, a moradia não, você [morador] decide, você é autônomo para decidir quem entra, quando entra, se usa ou não droga". As regras que existem são "as regras de qualquer prédio", pactuadas pelos moradores no momento da pré-ocupação e em assembleia. Não há regras sobre horário de entrada e saída, sobre presença de visitas ou sobre o uso de drogas.

Existem, por outro lado, regras contratuais, associadas ao contrato de locação social, elaborado entre os beneficiários do programa e a Prefeitura, e às obrigações que derivam dele, como o pagamento do aluguel e das demais contas. Na prática, porém, há um alto índice de inadimplência que não necessariamente gera rompimento do contrato. Em momentos de maiores crises, por decisão da secretaria e a pedido dos profissionais que atuam no programa, o pagamento do aluguel foi suspenso. Durante dois anos de pandemia, por exemplo, não houve a obrigatoriedade de pagamento do aluguel.

Questões de convivência são pactuadas no regulamento interno e acompanhadas pela equipe, mas não há qualquer previsão de penalização em caso de descumprimento, apenas advertências por escrito. Uma dessas regras diz respeito à limpeza dos espaços comuns, que deve ser realizada pelos moradores, através de uma escala que divide as tarefas entre todos eles. A não execução da limpeza, no entanto, acarreta apenas uma advertência, de forma que não há uma forma efetiva de controle.

Por outro lado, os profissionais monitoram o cuidado com as crianças (como frequência na escola e calendário de vacinação) e os cuidados com a casa (limpeza e qualidade habitacional) através de visitas domiciliares e conversas com outras equipes. Essas dimensões são comumente discutidas em reuniões de caso e os encaminhamentos

envolvem a busca ativa pelas famílias na rede (em casos de abandono do apartamento) e esforços de vinculação com as equipes de saúde e educação. Em casos de violência, a orientação é que qualquer pessoa que presencie agressão (verbal ou física) ou ameaça, realize um boletim de ocorrência, inclusive os outros moradores e o segurança patrimonial. Mas não há previsão de rompimento de contrato nesses casos, mesmo que a violência ocorra contra os profissionais.

A existência de poucas regras no programa – que, por isso, não é considerado um serviço pelos profissionais – é uma dimensão frequentemente elogiada pela equipe. No entanto, existem duas implicações importantes desse fato. A primeira é uma grande dificuldade em conseguir efetividade nas regras já existentes, a maior parte criada pelos próprios moradores. A dinâmica de "nada é imposto", tudo é consensual, cumulada com a segurança do contrato de locação com prazo de 48 meses e de difícil dissolução, dificulta a responsabilização dos moradores pela quebra das regras, já que a rescisão unilateral demandaria um processo judicial, com longa duração. Esse fato gera problemas inclusive entre os próprios usuários da política e com a equipe, uma vez que eles demandam instrumentos de fiscalização e punição mais efetivas dos profissionais, que não respondem dessa forma.

Há ainda uma consequência do formato menos regrado do serviço: alguns moradores, sobretudo homens solteiros, não aderem à proposta, justamente por sentirem falta das regras. Nesse sentido, dois dos moradores selecionados na primeira etapa do programa deixaram o empreendimento depois de recaírem em um uso abusivo de drogas, justificando: "eu vim de um equipamento com muita regra e no [programa de] locação social não tem regra nenhuma, eu preciso de regra pra viver".

Em resumo, na política de acolhimento, há um rol mais extenso de regras, ainda com as possibilidades de discussão caso a caso. Já no programa da habitação, as regras têm caráter mais objetivo e sintético. Porém, a decisão sobre a forma de aplicação das regras está conectada também com uma dimensão individual associada à seleção dos usuários. Se, em alguns casos, a atuação se dá no sentido de aplicação rígida e uniforme das regras, em outros, as exceções justificam o empreendimento de maiores esforços ou mesmo a contrariedade das regras. Nesse sentido, as percepções sobre a autonomia operadas ajudam a explicar as diferenças no atendimento aos usuários e, por consequência, nas possibilidades de acesso e permanência no serviço.

Os usos da autonomia no cotidiano da política

As percepções de autonomia no serviço de acolhimento estavam muito relacionadas com a aderência dos usuários ao projeto, sobretudo com relação a dimensões mais concretas. Assim, a avaliação dos profissionais sobre a autonomia dos indivíduos se confunde, muitas vezes, com os requisitos para permanência no serviço e, especialmente, para a saída qualificada.

Um primeiro aspecto relativo à autonomia diz respeito à renda e ao trabalho. A chamada autonomia financeira diz respeito a uma quantidade suficiente de renda para prover alimentação no serviço, mas também a uma boa organização financeira, que permita, inclusive, guardar dinheiro para a saída para a moradia. Nessa discussão, há também uma dimensão de valorização do trabalho como um aspecto que proporciona "melhoria de vida", demonstra "força de vontade" e desejo de mudança, em oposição a um perfil de acomodação. Ainda, o trabalho e a garantia de uma renda são entendidos como condição para acessar outras dimensões da autonomia, como a liberdade de escolha: "eu acho que [autonomia] é o direito de você ir e vir, e pra você ir e vir, você tem que estar trabalhando, você tem que ter sua casa, você tem que levantar cedo e, depois de um dia de trabalho, você saber que você tem para onde você vai".

Associada a esse debate, a ideia da moradia permanente também representa um elemento da autonomia, uma vez que proporciona maior liberdade ao indivíduo em relação ao formato do centro de acolhida. Porém, ao mesmo tempo que a moradia é lida como uma dimensão constitutiva da autonomia, ela é também um resultado desse processo de construção, muito dependente do trabalho e da renda, mas também das capacidades do indivíduo de organização e limpeza do espaço.

Outro elemento concreto associado ao conceito de autonomia é o autocuidado dos indivíduos, caracterizado pelos cuidados com a higiene e saúde, mas também associado ao uso de álcool e drogas. O uso abusivo de álcool e drogas é considerado um fator que prejudica a conquista da autonomia, uma vez que impede que o indivíduo alcance outras dimensões do conceito.

Com relação aos elementos abstratos, os profissionais abordam, sobretudo, a liberdade de escolha, ou seja, as possibilidades dos indivíduos de tomar suas próprias decisões e determinar os rumos de sua vida, sem uma equipe aconselhando ou mesmo fiscalizando suas ações. Esse aspecto está conectado com um segundo elemento abstrato do conceito: a independência do Estado, no sentido de conseguir se organizar social e financeiramente sem recorrer a benefícios ou políticas públicas, além de ações de caridade.

Já as definições de autonomia para os profissionais do Projeto Piloto de Locação Social para a população de rua envolvem dimensões concretas do comportamento dos indivíduos, mas também percepções abstratas sobre o termo. Entre os elementos concretos elencados, o principal componente da autonomia diz respeito ao aspecto financeiro, ou seja, ter alguma forma de renda que permita ao morador arcar com as despesas do projeto de locação.

A dimensão financeira, no entanto, nunca é apresentada de forma isolada, uma vez que a proposta é "se manter sustentavelmente dentro da moradia", o que envolve questões como autocuidado, organização e limpeza do espaço e capacidade de realizar tarefas domésticas. As tarefas domésticas e o cuidado com o espaço da moradia são apresentados como atividades da "vida diária", inspiradas em uma regra da saúde para determinar o grau de autonomia. Assim, os profissionais avaliam a capacidade dos moradores de cozinhar, cuidar das crianças, limpar e manter organizada a própria casa. O autocuidado, nesse contexto, está associado à higiene pessoal, mas também aos cuidados com a saúde, como procura por médicos em caso de doenças e agendamento de consultas.

A discussão sobre procura pelos serviços de saúde atravessa uma percepção abstrata da autonomia, frequentemente apresentada pelos profissionais: a ideia de que autonomia é a busca e o acesso por direitos. A ideia de dignidade da moradia, citada repetidamente pelos profissionais, era associada à autonomia, tanto como uma condição, quanto como medida: "autonomia é [...] você saber fazer valer seus direitos, saber acessá-los". Esse aspecto também insere a moradia dentro do contexto da cidade, de forma que a autonomia está conectada ao uso do espaço ao redor da habitação, conhecendo os equipamentos e serviços, inclusive os de lazer.

Ainda, a auto-organização comunitária é apresentada como uma faceta do conceito de autonomia, na medida em que a construção de uma rede permite a elaboração de alternativas. Esse aspecto opera de forma paralela à rede de proteção estatal, permitindo que os moradores possam contar com outras possibilidades, garantindo alternativas, sobretudo em casos que a resposta pública é demorada. Em todos esses debates, a ideia de "liberdade de escolha" aparece condicionada ao acesso a uma rede comunitária e de serviços.

Em ambos os serviços, a falta de uma definição objetiva sobre a autonomia deriva em uma ampla gama de sentidos, que se articulam aos processos de racionalização e justificação no tratamento dos casos e seleção dos beneficiários. No entanto, a despeito da pluralidade semântica assumida pelo termo, é possível reconhecer alguns padrões de usos. Enquanto no serviço de acolhimento, os usos mais frequentes reforçam a responsabilidade do indivíduo e a importância de um padrão ativo de comportamento

do usuário, no serviço de habitação, os usos se relacionam ao acesso a direitos e a ideias mais coletivas. Esses diferentes significados associados ao termo têm relação com o formato de aplicação das regras nas políticas e com as possibilidades de acesso, como será discutido a seguir.

Percepções de autonomia e acesso aos serviços

Em linhas gerais, as disposições normativas que regulamentam as políticas analisadas, além de conflituosas, são ambíguas (Matland, 1995), apresentando definições amplas para o termo autonomia e critérios de acesso pouco específicos. Uma das consequências desse arranjo é que as percepções sobre autonomia dos usuários operadas pelos burocratas em nível de rua guardam alguma relação com o disposto nas normativas que desenham as políticas, mas ultrapassam consideravelmente essa dimensão (Lipsky, 2010; Lotta; Santiago, 2017). Esses diferentes sentidos apresentados para o termo interessam porque ajudam a explicar a forma como as equipes criam as regras para funcionamento do serviço no cotidiano da política e para a seleção e permanência de beneficiários. Ainda, essas mesmas regras podem ser flexibilizadas ou enrijecidas (Lipsky, 2010; Lotta, 2012b) também em função do que a equipe entende como autonomia do usuário e suas expectativas com relação ao perfil e comportamento deles.

No cotidiano das políticas selecionadas, a autonomia dos usuários está relacionada a uma ampla gama de sentidos, combinados a diferentes critérios de acesso mais ou menos flexíveis e a contingenciamentos realizados pelas equipes a depender dos perfis que traçam dos usuários e suas expectativas com relação à construção de autonomia. Apesar da pluralidade nos usos do termo, no entanto, é possível observar alguns padrões na forma como os burocratas em nível de rua justificam a aplicação das regras e exceções que operam em cada uma das políticas. A tabela abaixo sintetiza dois padrões de usos do termo e sua relação com a aplicação das regras e possibilidades de acesso às políticas.

Tabela 1 – Tipologia de dimensões da autonomia

	Valor individual	Valor coletivo
Definição	Capacidade do indivíduo de fazer suas próprias escolhas, com bases em seus valores e crenças.	Promoção de condições e oportunidades para que os indivíduos possam realizar escolhas dentre várias possibilidades disponíveis.
Responsabilidade pela autonomia dos cidadãos	Indivíduo.	Estado, sociedade e indivíduo.

	Valor individual	Valor coletivo
Elementos associados à autonomia	Autossuficiência financeira; Possibilidade de autodeterminação e de tomada de decisões sobre emprego, formação e profissão.	Acesso a direitos e oportunidades; Vínculos comunitários e redes de apoio; Possibilidade de autodeterminação e tomada de decisão sobre emprego, formação, profissão e acessos a serviços públicos.
Estratégias do Estado para construção da autonomia dos cidadãos	Incentivos a entrada no mercado de trabalho; Desincentivos ao uso de benefícios e programas sociais – aumentando condicionantes e encargos; Programas pontuais de auxílio-desemprego e profissionalização; Limitação de tempo e uniformização do atendimento.	Fortalecimento de redes comunitárias; Investimento na formação continuada e educação; Incentivo na busca e acesso a direitos sociais e na participação social; Programas continuados de redistribuição de renda e redução de desigualdades; Atendimento individualizado e contextual.
Paradigma de política pública associado	*Workfare*.	*Welfare*.

Fonte: Elaboração própria.

Valores de autonomia e paradigmas de política pública

Entre os elementos que compõem as definições de autonomia adotadas, é possível observar padrões que reforçam valores individuais e coletivos do conceito. Presentes de formas exclusivas, concomitantes, complementares ou conflituosas nas diferentes políticas, esses valores estão relacionados a diferentes paradigmas de políticas públicas, presentes nas normativas que desenham os programas e nas racionalidades por trás das decisões dos burocratas em nível de rua no contexto de implementação. Enquanto o valor individual enfatiza a capacidade de escolha do usuário e reforça sua responsabilidade por sua própria sustentabilidade financeira, associada ao ingresso no mercado de trabalho (Brodkin, 2013; Dinan, 2019), o valor coletivo apresenta elementos de corresponsabilização, envolvendo Estado e comunidade na construção da autonomia do indivíduo (Christman, 1998).

No Programa Autonomia em Foco, as percepções dos profissionais favorecem uma noção de autonomia como um valor individual, ou seja, associada à capacidade do indivíduo de fazer suas próprias escolhas. A ênfase está na autossuficiência financeira e na construção de uma independência em relação aos benefícios e programas estatais (Betzelt; Bothfeld, 2011; Brodkin, 2013), o que remete à lógica do *workfare* (Betzelt;

Bothfeld, 2011). Não por acaso, quando questionados, a maior parte dos profissionais entende que a responsabilidade pela construção da autonomia é do indivíduo, com um papel coadjuvante do Estado.

No Projeto Piloto de Locação Social, a ideia de autonomia opera valores individuais e coletivos associados ao termo. Enquanto valor coletivo, os burocratas em nível de rua reforçam a responsabilidade compartilhada na construção da autonomia, de forma que, ao serem questionados sobre o tema, apresentam os usuários e os profissionais como responsáveis. Ainda, apresentam fatores como acesso a políticas e benefícios e vínculos sociais como dimensões essenciais para a construção da autonomia, o que remete ao paradigma de *welfare* (Betzelt; Bothfeld, 2011).

Já enquanto valor individual, alguns profissionais fortalecem a associação entre autonomia e independência do Estado, muito pautada pela autossuficiência financeira e pelo acesso ao mercado de trabalho. Nesse sentido, a responsabilidade do indivíduo por aderir ao programa e seus condicionantes é valorizada, conectado à ideia de ativação das políticas sociais, presente no paradigma *workfare* (Betzelt; Bothfeld, 2011; Brodkin, 2013; Dinan, 2019).

Diferentes racionalidades e expectativas sobre autonomia

Parte importante das regras do serviço trata das possibilidades de acesso e, em especial, de permanência no serviço. Em ambos os programas, porém, as regras foram descritas em contraste com as exceções, chamadas de avaliação "caso a caso" pelos profissionais. Dessa forma, existem regras criadas pela equipe que definem possibilidades de acesso e permanência no serviço, mas são aplicadas de forma contextual.

Por trás da aplicação das regras, existem processos de racionalidade – pautados por percepções sobre variadas dimensões e, em especial, sobre o conceito de autonomia dos usuários – que justificam diferentes tipos de decisões. Essas decisões se dividem em dois padrões de agência: (i) aquelas que fornecem atendimento focado na execução dos comandos da política, padronizado e isonômico, estrito às regras do serviço, associadas às narrativas *state agency*; ou (ii) aquelas que focam no indivíduo, seu perfil e necessidades, com maior esforço em alguns casos e com possibilidade de fazer exceções às regras, associadas às narrativas *citizen agency* (Maynard-Moody; Musheno, 2003).

Assim, as diferentes agências que justificam a aplicação e a exceção às regras na organização das políticas estão amplamente conectadas com percepções dos profissionais (Møller; Harrits, 2013). Nas políticas analisadas, essas percepções são atravessadas pela discussão sobre as expectativas com relação à autonomia dos usuários, entendida como um valor individual ou coletivo.

O uso desses diferentes valores de autonomia está conectado às regras e exceções operadas nos serviços, sobretudo com relação aos diferentes tipos de narrativas – *state* e *citizen agency* (Maynard-Moody; Musheno, 2003). Nos casos observados, a ideia de autonomia que enfatiza o valor individual tende a inspirar narrativas *state agency* – focadas nos comandos das políticas, delegando ao usuário a responsabilidade por se adequar às regras dos serviços e ao atendimento prestado – implica em um atendimento padronizado e na aplicação isonômica das regras. Por outro lado, o valor coletivo da autonomia pode justificar o uso de narrativas *citizen agency* para a flexibilização de regras, na medida em que prioriza a adaptação do serviço às necessidades do usuário. Essa forma de racionalidade permite compartilhar com o Estado a responsabilidade pelo bem-estar do indivíduo, promovendo um atendimento mais individualizado, além da flexibilização das regras para adaptá-las aos casos.

Para ilustrar essa discussão, o exemplo da regra sobre a limpeza dos espaços coletivos nos serviços pode ser relevante. Em ambos os programas, a questão da limpeza era uma grande fonte de conflitos entre os usuários. No Programa Autonomia em Foco, a estratégia adotada pelos profissionais foi reforçar a explicação sobre as regras, realizar uma escala rígida das famílias responsáveis e fiscalizar a limpeza dos espaços. A regra da limpeza é padronizada e todas as famílias devem realizar a tarefa de forma isonômica.

Assim, a equipe observa o comportamento individual dos acolhidos e, em caso de descumprimento da escala, a regra é acionada e a família pode ser punida com advertências e mesmo com o desligamento ou a transferência do serviço. Dessa forma, o valor individual da autonomia é medido pela responsividade individual ao comando, o que produz uma regra padronizada e um padrão de fiscalização e punição aplicado a todos os beneficiários do serviço de forma semelhante (Maynard-Moody; Musheno, 2003).

Já no Projeto Piloto de Locação Social para a população em situação de rua, a lógica para lidar com o problema já foi a mesma. Porém, diante da dificuldade em punir os usuários que descumprissem a regra, uma nova estratégia foi adotada. Atualmente, a limpeza do serviço é realizada por moradores voluntários, em formato de mutirões realizados aos domingos. O momento da limpeza se tornou também um espaço de confraternização e fortalecimento de vínculos, já que outros moradores, que não realizam a limpeza, levam comidas e organizam um pequeno evento.

Essa organização também busca fortalecer a autonomia dos indivíduos, porém a partir de um valor coletivo. Nesse sentido, a convivência comunitária, o fortalecimento de laços e a possibilidade de auto-organização são valorizados pela equipe, que flexibilizou a regra da escala de limpeza, permitindo adequações que estão conectadas à autonomia em sua dimensão coletiva. Dessa forma, a narrativa *citizen agency* (Maynard-Moody;

Musheno, 2003) é utilizada para justificar a adaptação do atendimento às necessidades e demandas dos diferentes usuários da política.

Os sentidos de autonomia e os acessos às políticas

Uma vez que o termo autonomia compõe o perfil do beneficiário de ambas as políticas, seu significado interessa para compreender qual a população alvo de cada um dos programas (Schneider; Ingram, 1993). Diante da indefinição do termo, as regras criadas no cotidiano organizacional do programa refletem dimensões informais – abstratas e concretas – sobre o que deveria ser o usuário autônomo (Harrits; Møller, 2013), conectadas, principalmente, com a obtenção de renda (via mercado de trabalho) e um certo grau de organização individual, associado ao não uso de drogas, boa convivência e boa organização individual, conforme já abordado acima.

Em ambas as políticas, a discussão sobre o atendimento individualizado está profundamente conectada com as exceções às regras, presentes nos dois serviços, ainda que de forma mais frequente no programa de moradia. O argumento de que o atendimento deve ser diferente em cada caso envolve uma dimensão de seleção dos casos que devem receber maior ou menor energia, a aplicação estrita das regras ou sua flexibilização (Maynard-Moody; Musheno, 2003).

Associada às diferentes noções de autonomia, outras categorias informais são utilizadas pelos profissionais, em especial aquelas associadas a noções de merecimento (Schneider; Ingram, 2005) para justificar as formas de aplicação das regras. Nesse sentido, o argumento presente no paradigma de *workfare* associado ao combate à acomodação e à dependência do Estado, explica a associação entre merecimento e a expectativa de comportamento do "autônomo". Assim, o uso do valor individual de autonomia, conectado à narrativa *state agency* promove um acesso transitório à política, na medida em que reforça a aplicação estrita das regras e, por consequência, padrões de desligamentos e transferências de serviços, estimulando a saída do equipamento. Por outro lado, o uso do valor coletivo de autonomia justifica a flexibilidade no atendimento, motivado pela racionalidade *citizen agency*, gerando o padrão de maior permanência encontrado na política de habitação.

Há, porém, outra dimensão que atravessa as racionalidades presentes por trás dos acessos aos serviços associada aos valores da autonomia: as ideias de responsabilização e de tutela do usuário. De um lado, a lógica de responsabilização pessoaliza no usuário da política o compromisso por sua própria sustentabilidade e bem-estar (Betzelt; Bothfeld, 2011), em referência ao valor individual da autonomia. Esse argumento reforça a ideia de

que o programa é apenas uma ferramenta ou uma oportunidade a ser operacionalizada temporariamente pelo usuário para a superação de sua situação de vulnerabilidade.

Dado o contexto de implementação em que não é possível individualizar todos os casos, os burocratas em nível de rua devem operar simplificações para conseguir dar conta dos atendimentos (Lipsky, 2010). Assim, os profissionais criam padrões de previsibilidade dos casos baseados em experiências anteriores, que reproduzem expectativas sobre o comportamento dos usuários (Matarese, 2015). No caso das políticas analisadas, a responsabilização do indivíduo busca combater o comportamento inerte ou estático e construir proatividade para a saída do acolhimento e na busca por habitação, através, sobretudo, da entrada no mercado de trabalho.

Nesse sentido, ocorre uma valorização do esforço individual (Brodkin, 2013) e são criados incentivos negativos (Dinan, 2019) para evitar a chamada "acomodação" ou "dependência" do Estado ou do benefício. Essa lógica é mais presente no Programa Autonomia em Foco, uma vez que a permanência no serviço é altamente condicionada à ideia de movimento – marcada por expressões como "se mexer" em oposição a "se acomodar" - ou seja, se movimentar na busca por alternativas para a situação de acolhimento. Assim, a presença prolongada no serviço é desencorajada e as narrativas *state agency* (Maynard-Moody, 2003) são mobilizadas para afastar ou "empurrar" os usuários para fora do serviço, seja através da saída qualificada, seja através dos desligamentos e transferências, reforçando os encargos e condicionantes.

Já a ideia de tutela envolve uma certa ambiguidade. O argumento por trás do termo utilizado pelos burocratas em nível de rua envolve a percepção de que há uma limitação na capacidade dos usuários em tomarem decisões, o que amplia o papel do Estado no controle de suas decisões. Assim, por um lado, o discurso que reforça um comportamento de tutela pode estar atrelado à flexibilização das regras para garantir um comportamento ou uma escolha que corresponda às expectativas dos profissionais, que fazem uso de uma narrativa *citizen agency* (Maynard-Moody; Musheno, 2003) para justificar suas decisões. Esse foi o caso na discussão sobre a mulher, mãe, que pediu reiteradas vezes para deixar o serviço de locação social, mas os burocratas em nível de rua seguiam insistindo que a moradia seria o melhor para ela, o que justificava as adaptações constantes nas regras do serviço.

Há ainda uma segunda dimensão da tutela que envolve a criação de um grande número de regras que restringem as possibilidades de escolha do usuário. Nesses casos, o excesso de regras e a constante fiscalização por parte da equipe criam um regime de constante disciplina e controle de comportamentos (Dubois, 2014). Essa perspectiva é mais comum do Programa Autonomia em Foco – associada ao uso de expressões de

parentalidade, como "papel de mãe" e "pegar na mão" – no qual existem regras sobre a maior parte das questões de sociabilidade e circulação das pessoas.

Essa lógica pode se tornar tão frequente e complexa que muitos usuários, ao mudar para serviços de moradia, não se adequam a um formato com maior espaço para tomada de decisão, como descrito pelos burocratas em nível de rua do Projeto Piloto de Locação Social. Por essa razão, parte dos profissionais desse programa reforçaram o argumento de que não era possível exigir uma autonomia irrestrita de pessoas que estavam acolhidas em equipamentos que operavam na lógica da tutela. Para esses profissionais, a autonomia deveria entendida como um processo contínuo.

Dessa forma, se, na lógica de responsabilização, a responsabilidade pelas decisões recai toda sobre o indivíduo, na lógica da tutela, o Estado – através das regras ou através da atuação dos profissionais – restringe as possibilidades de escolha do usuário. Trata-se de dois extremos, entre os quais existem diversas gradações. Na lógica de responsabilização do indivíduo e na lógica de tutela associada ao excesso de regras, o paradigma sistêmico de *workfare* está presente, seja pela imposição de controle de comportamentos (Dubois, 2014), seja pela intensa responsabilização dos usuários por sua própria situação (Caswell *et al.*, 2018). Já na lógica da tutela, que flexibiliza as regras para garantir um comportamento específico, o paradigma de *welfare* opera no sentido de reforçar – e até sobrepor – a responsabilidade do Estado pelo bem-estar do indivíduo.

Assim, de maneira geral, as diferentes percepções, expectativas e valores operadas pelos burocratas em nível de rua sobre a autonomia dos usuários influenciam as formas de aplicação das regras nos serviços e, por consequência, as possibilidades de acesso, sejam elas mais transitórias ou mais permanentes. O valor individual da autonomia responsabiliza o indivíduo por sua própria sustentabilidade, o que pode estar associado a um atendimento padronizado e uniforme, um acesso temporário a direitos e um aumento de encargos e condicionantes que visam reduzir a dependência do Estado (Dinan, 2019). Já o valor coletivo de autonomia compartilha a responsabilidade entre indivíduo, Estado e sociedade, o que pode levar à construção de serviços que fortalecem a rede comunitária e produzem acessos mais prolongados (Christman, 1998).

A associação entre esses valores e as formas de acesso aos serviços importam na medida em que podem reforçar ou mitigar padrões de desigualdades nas políticas (Pires, 2019). Por um lado, a lógica focada na aplicação dos comandos da narrativa *state agency* (Maynard-Moody; Musheno, 2003) visa garantir equidade no atendimento, mas, por reforçar encargos e a aplicação rígida das regras organizacionais, pode acabar afastando públicos mais vulneráveis, como usuários de álcool e drogas. Por outro lado, a narrativa *citizen agent* (Maynard-Moody; Musheno, 2003), que prioriza as necessidades

e demandas dos usuários, permite adaptações e exceções que podem ou garantir acesso inclusivo e permanência na política para populações vulneráveis ou reproduzir critérios de merecimento que afastam usuários "difíceis" (Lotta; Pires, 2020).

Considerações finais

Este capítulo buscou analisar a forma como as diferentes percepções sobre a autonomia dos usuários operadas pelos burocratas em nível de rua influencia as possibilidades de acesso. Nos dois serviços escolhidos, socioassistencial e de habitação, o uso do termo autonomia em seus diferentes significados se mostrou um elemento fundamental para pensar a implementação das políticas escolhidas. Os dois valores associados ao termo – individual e coletivo – foram encontrados em ambas as políticas, justificando narrativas que operavam centradas na aplicação estrita das normas ou focadas nas necessidades dos usuários (Maynard-Moody; Musheno, 2003). Assim, o exercício da discricionariedade nos dois serviços foi influenciado pelos usos variados do termo, em diferentes proporções, o que teve impacto nas possibilidades de acesso e permanência – mais prolongada na política de habitação e mais rotativa na política de acolhimento.

Em resumo, os achados sugerem que é possível incorporar a percepção dos profissionais sobre autonomia ou as expectativas com relação ao comportamento autônomo (Matarese, 2015) dos usuários no debate sobre implementação de políticas públicas, bem como associá-lo à discussão sobre paradigmas de políticas públicas e políticas de ativação (Betzelt; Bothfeld, 2011). Essas diferentes percepções também podem produzir reflexões sobre reprodução de desigualdades (Pires, 2019), na medida em que a aplicação de condicionantes ou de exceções associadas ao usuário autônomo podem reforçar padrões de exclusão de públicos mais vulneráveis. Como sugestões de futuras agendas de pesquisa, é possível discutir os usos do termo em outras políticas que tenham na autonomia uma categoria central, além de aprofundar o debate sobre as diferentes percepções do termo e a relação com mecanismos de reprodução ou mitigação de desigualdades.

Referenciais bibliográficos

BERKEL, R. V.; LARSEN, F.; CASWELL, D. Introduction: frontline delivery of welfare-to-work in different European contexts. **International Social Security Review**, Hoboken, v. 71, n. 4, p. 3-11, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/issr.12186>. Acesso em: 28 de fev. de 2023.

BETZELT, S.; BOTHFELD, S. **Activation and labour market reforms in Europe**: challenges to social citizenship. Londres: Palgrave MacMillan, 2011.

BICHIR, R. **Determinants of the implementation of social assistance programs in Brazil**: a multilevel approach, 2017. No prelo.

BRODKIN, E. Commodification, inclusion or what? Workfare in everyday organizational life. In: BRODKIN, E.; MARTSON, G. (Orgs.). **Work and the Welfare State**: street-level organizations and workfare politics. Washington D.C.: Georgetown University, 2013.

BRODKIN, E. **Inside the welfare contract**: discretion and accountability in State Welfare Administration. Social Service Review, University of Chicago, 1997.

BRODKIN, E. MAJMUNDAR, M. Administrative exclusion: organizations and the hidden costs of welfare claiming. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 20, n. 4, p. 827-848, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jopart/mup046>. Acesso em: 4 de mar. de 2023.

CANATO, P.; BICHIR, R. Intersetorialidade e redes sociais: uma análise da implementação de projetos para população em situação de rua em São Paulo. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 55, n. 4, p. 995-1016, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200688>. Acesso em: 4 de mar. de 2023.

CASWELL, D. *et al*. The frontline delivery of welfare-to-work in context. In: BERKEL, R. V. et al. (Orgs.). **Frontline delivery of welfare-to-work policies in Europe**. Abingdon-on-Thames: Routledge, 2017.

CECCHINI, M.; HARRITS, G. The professional agency narrative–conceptualizing the role of professional knowledge in fronline work. **Journal of Public Administration Research and Theor**y, Oxford, v. 32, n. 1, p. 41-57, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jopart/muab021>. Acesso em: 4 de mar. de 2023.

CHRISTMAN, J. Autonomy, independence, and poverty-related welfare policies. **Public Affairs Quarterly**, Champaign, v. 12, n. 4, p. 383-405, 1998. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/40441206>. Acesso em: 4 de mar. de 2023.

COSTA, M. I. S.; LOTTA, G. De "doentes mentais" a "cidadãos": análise histórica da construção das categorias políticas na saúde mental no Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 26, p. 3467-3479, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232021269.2.22712019>. Acesso em: 4 de mar. de 2023.

DUBOIS, V. The State, legal rigor and the poor: the daily practice of welfare control. ***Social Analysis***, v. 58, n. 3, p. 38-55, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.3167/sa.2014.580304>. Acesso em: 4 de mar. de 2023.

EVANS, T.; HUPE, P. (Orgs.). **Discretion and the quest for controlled freedom**. Nova York: Springer, 2020.

EVANS, T.; HUPE, P. Organisational rules and discretion in adult social work. **The British Journal of Social Work**, Oxford, v. 43, n. 4, p. 739-758, 2013. Disponível em: < https://doi.org/10.1093/bjsw/bcs008>. Acesso em: 4 de mar. de 2023.

FARAH, Marta Ferreira. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 18. EAESP-FGV e Fundação Ford, São Paulo, 2000.

FARIA, C. Introdução. In: FARIA, C. (Org.). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012.

FEANTSA. **Housing-led policy approaches**: social innovation to end homelessness in Europe. Bruxelas, 2011.

HARRITS, G. S.; MØLLER, M. Ø. Categories and categorization: towards a comprehensive sociological framework. **Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory**, Abington-on-Thames, v. 12, n. 2, p. 229-247, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1600910X.2011.579450>. Acesso em: 4 de mar. de 2023.

HARRITS, G. S.; MØLLER, M. Ø. Constructing at-risk target groups. **Critical Policy Studies**, Abington-on-Thames, v. 7, n. 2, p. 155-176, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/19460171.2013.799880>. Acesso em: 4 de mar. de 2023.

HARRITS, G. S.; MØLLER, M. Ø. Prevention at the front line: how home nurses, pedagogues, and teachers transform public worry into decisions on special efforts. **Public Management Review**, Abington-on-Thames, v. 16, n. 4, p. 447-480, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841980>. Acesso em: 4 de mar. de 2023.

HILL, M.; HUPE, P. The multi-layer problem in implementation research. **Public Management Review**, Abington-on-Thames, v. 5, n. 4, p. 471-490, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1471903032000178545>. Acesso em: 4 de mar. de 2023.

HUPE, P. Dimensions of discretion: specifying the object of street-level bureaucracy. *DMS:* **Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management**, Kornwestheim, v. 6, n. 2, p. 425-440, 2013.

KOHARA, L. **A moradia é a base estruturante para a vida e a inclusão social da população em situação de rua**. Tese (Pós-Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

LANFRANCHI, C. T. N. O direito à moradia e a situação de rua. **Ponto e vírgula** – PUC SP, n. 27, p. 59-71, 2020.

LASCOUMES, P.; GALÈS, P. Le. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, São Luís, v. 9, n. 18, p. 19-44, 2012. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331>. Acesso em: 4 de mar. de 2023.

LIMA, J. **Avaliação da Fase I da implementação do empreendimento Asdrúbal do Nascimento II**: Projeto Piloto de Locação Social para a População em Situação de Rua no Município de São Paulo. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialista em Gestão Pública) – Insper, São Paulo, 2020.

LIMA, R. K.; BATISTA, B. L. O desafio de realizar pesquisa empírica no direito: uma contribuição antropológica. In: ENCONTRO DA ABCP, 7º, 2010, Rio de Janeiro. **Anais**... Rio de Janeiro, 2010.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. Nova York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOTTA, G.; COSTA, M. I. S. Uso de categorizações políticas e sociais na implementação de políticas: contribuições teóricas e analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 28, n. 76, p. 1-20, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987320287604>. Acesso em: 4 de mar. de 2023.

LOTTA, G.; COSTA, M. I. S. Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. In: FARIA, C. (Org.). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012.

LOTTA, G.; MARQUES, E. How social networks affect policy implementation: An analysis of street-level bureaucrats' performance regarding a health policy. **Social Policy and Administration**, Hoboken, v. 54, n. 3, p. 345-360, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/spol.12550>. Acesso em: 4 de mar. de 2023.

LOTTA, G. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. (Org.). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012.

LOTTA, G. (Org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, G.; PIRES, R. R. C. Categorizando usuários "fáceis" e "difíceis": práticas cotidianas de implementação de políticas públicas e a produção de diferenças sociais. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 63, n. 4, p. 1-40, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/dados.2020.63.4.219>. Acesso em: 4 de mar. de 2023.

LOTTA, G.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo da burocracia. **BIB,** São Paulo, n. 83, 21042, 2015.

LUCCA, D. Morte e Vida nas ruas de São Paulo A Biopolítica vista do Centro. In: RUI, T.; MARTINEZ, M.; FELTRAN, G. (Orgs.). **Novas faces da vida nas ruas**. São Carlos: EDFSCar, 2016.

LUCCA, D. Nem dentro nem fora do albergue: transformações e usos de um dispositivo da assistência. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 34º, 2010, Caxambu. **Anais**... Caxambu, 2010.

LUCCA, D. **Rua em movimento**: experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua. Dissertação de Mestrado, Departamento de Antropologia da Universidade de São Paulo, 2007.

MATARESE, M. 'Getting placed' in time: responsibility talk in caseworker-client interaction. **Journal of Applied Linguistics and Professional Practice**, v. 9, n. 3, 2015.

MATLAND, R. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 5, n. 2, p. 145–174, 1995. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037242>. Acesso em: 4 de mar. de 2023.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. C. **Cops, teachers, counselors**: stories from the front lines of public service. Ann Arbor: University of Michigan, 2003.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. C. Social equities and inequities in practice: street-level workers as agents and pragmatists. **Public Administration Review**, Hoboken, v. 72, Special Issue, p. S16-S23, 2012. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/41688034>. Acesso em: 4 de mar. de 2023.

MELO, T. H. A. G. **Política dos "improváveis"**. Percursos de engajamento militante no Movimento Nacional da População de Rua (MNPR). Tese (Doutorado em Antropologia) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017.

MØLLER, M. Ø.; HARRITS, G. S. Constructing at-risk target groups. **Critical policy studies**, Abingdon-on-Thames, v. 7, n. 2, p. 155-176, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/19460171.2013.799880>. Acesso em: 4 de mar. de 2023.

MØLLER, M. Ø. "She isn't someone i associate with pension" — a vignette study of professional reasoning. **Professions and Professionalism**, Olso, v. 6, n. 1, p. 1-20. Disponível em: <https://doi.org/10.7577/pp.1353>. Acesso em: 4 de mar. de 2023.

MØLLER, M. Ø. **Solidarity and categorization**: solidarity perceptions and categorization practices among Danish social workers. Aarhus: Politica, 2009.

OORSCHOT, W. V. Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public. **Policy and Politics**, Bristol, v. 28, n. 1, p. 36-48, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1332/0305573002500811>. Acesso em: 4 de mar. de 2023.

PIRES, R. R. C. (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2019.

SALATINO, L; MIRANDA, J; LOTTA, G. Políticas públicas para mulheres em situação de rua: reflexões sobre categorização e julgamentos. **Revista Política Hoje**, Recife, v. 28, n.1, p. 225-249, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicahoje/article/view/241557>. Acesso em: 4 de mar. de 2023.

SCHNEIDER, A.; INGRAM, H. Social constructions of target populations: implications for politics and policy. **The American Political Science Review**, Cambridge, v. 87, n. 2, p. 334-347, 1993. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2939044>. Acesso em: 4 de mar. de 2023.

ZACKA, B. **When the State meets the street**: public service and moral agency. Cambridge: Belknap, 2017.



CAPÍTULO 2

RELAÇÕES RACIAIS E INTERCULTURAIS À LUZ DA EXPERIÊNCIA DE IMPLEMENTAÇÃO DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL JUNTO A COMUNIDADES QUILOMBOLAS[1]

Iorrana Lisboa Camboim

Introdução

Estudos sobre implementação de políticas públicas têm apontado a importância da atuação dos/as agentes públicos que estão em contato direto com a população atendida, a denominada Burocracia de Nível de Rua – BNR (Lipsky, 1980), para o alcance, ou não, dos objetivos das políticas em termos de saúde, educação, trabalho, segurança alimentar e nutricional, qualidade de vida. A Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), "serviço de educação não formal, de caráter continuado" (Lei nº 12.188/2010), tem como um de seus públicos as comunidades quilombolas e como um de seus princípios a "adoção de metodologia participativa, com enfoque multidisciplinar, interdisciplinar e intercultural". Considerando os desafios de se implementar políticas públicas em contextos de alta desigualdade social e de alta diversidade sociocultural, como é o caso do Brasil, o presente artigo busca apresentar reflexão sobre relações raciais e interculturais a partir da experiência de implementação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) junto a comunidades quilombolas.

Com objetivo de compreender como tem se dado a implementação em nível de rua do enfoque intercultural no atendimento a quilombolas por parte da Ater, o presente estudo de caso etnográfico foi realizado por meio da etnografia multiator (Little, 2006) a partir das ferramentas visitas in loco, observação participante e entrevistas semiestruturadas. Considerando que a atuação histórica do Estado junto a população quilombola brasileira se mostra recorrentemente conflituosa, este estudo de caso teve como ponto de partida

1 Este capítulo apresenta parte da discussão realizada pela autora na dissertação de mestrado "Interculturalidade e burocracia de nível de rua: um olhar sobre a implementação do Programa Fomento Rural junto a famílias quilombolas no estado de Goiás", no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (2023).

o entendimento de que pode haver conflitos latentes na relação entre agentes da Ater e famílias quilombolas devido a possíveis diferenças, no caso, entre os pontos de vista e os interesses quando se trata do manejo agropecuário e dos objetivos que se pretende com essa atividade. O estudo de caso etnográfico foi realizado junto a agentes de Ater da Agência Goiana de Assistência Técnica, Extensão Rural e Pesquisa Agropecuária (Emater-GO) e famílias quilombolas por eles/as atendidas nos municípios onde estão localizados o Sítio Histórico e Patrimônio Cultural Kalunga – SHPCK (em Cavalcante, Monte Alegre e Teresina de Goiás), o Quilombo Mesquita (Cidade Ocidental), Quilombo Levantado e Quilombo Extrema (município Iaciara) e Quilombo Baco-Pari (município Posse). A partir da abordagem da BNR e da literatura sobre o risco da reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas (por exemplo, Pires, 2019; Lotta, 2019; Vedung, 2013; Dubois, 1999), busca-se localizar possíveis lacunas nesse sentido e dessa forma contribuir para possíveis aprimoramentos na política.

A pesquisa analisa como os atores locais, famílias atendidas e agentes da Ater, compreendem o atendimento às especificidades das comunidades e garantia de sua autonomia à luz da abordagem da interculturalidade crítica, que tem sido apontada na literatura como ferramenta, processo e projeto que se constrói requerendo a transformação das estruturas, instituições e relações sociais diante da colonialidade presente na sociedade (Walsh, 2012; Araújo; Nazareno, 2013; Tubino, 2019). A implementação da ATER para comunidades quilombolas envolve o estabelecimento de relações entre agentes públicos e as comunidades as quais podem reproduzir desigualdades sociais como o racismo institucional, e a pesquisa, nesse sentido, buscou contribuir para a construção de conhecimento sobre as relações raciais e interculturais que ocorrem durante a implementação de políticas públicas e sobre mecanismos destas para superação das desigualdades sociais e de preconceitos. Aponta-se que existem lacunas e desafios, na atualidade, para a efetivação da metodologia participativa com enfoque multidisciplinar, interdisciplinar e intercultural, conforme estabelecido na PNATER. Diante disso, sugere-se que a Ater se paute pela perspectiva da interculturalidade crítica, sobretudo no caso de atendimento a famílias quilombolas e dos demais povos e comunidades tradicionais.

1. Negritude no Brasil – contextualização e debates contemporâneos

No Brasil o sistema escravocrata foi implantado no início do século 16, quando foi dado início à invasão dos portugueses no território, e envolveu povos indígenas e africanos. A diáspora africana para o Brasil foi a mais volumosa na história do comércio

negreiro transatlântico. Estima-se que o Brasil recebeu cerca de 5 milhões de africanos, 40% do total de 12,5 milhões embarcados para a América ao longo de três séculos e meio[2]. Apenas em 1850 houve a proibição do tráfico, o qual, porém, perdurou ainda durante anos, e, só em 13 de maio de 1888, foi estabelecido o fim da escravidão no país. Segundo Reis e Gomes (2021), a propriedade escrava era de grandes senhores de engenho, fazendeiros e mineradores, mas também de pequenos escravistas donos de um a três escravizados empregados na pequena lavoura, no trabalho de rua ou nos afazeres de casa (Reis; Gomes, 2021). Em menor ou maior escala, a escravidão, nas palavras de Jessé Souza (2017, 2009), pressupõe a animalização e humilhação do/a escravizado/a e a destruição progressiva de sua humanidade: nega-se "o direito ao reconhecimento e à autoestima, a possibilidade de ter família, interesses próprios e planejar a própria vida" (Souza, 2017).

Durante o período da escravidão e pós-abolição, as elites brasileiras escravistas, "violentas, autoritárias e medíocres"[3], tiveram de enfrentar a resistência negra em cada lugar em que esse sistema se deu, sendo que as revoltas se tornaram mais frequentes a partir do final do século XVIII e início do século 19, por conta da mineração de ouro e diamante, da expansão das áreas dedicadas à agricultura de exportação e do aumento do tráfico daí decorrente (Reis, 2021, p. 13). A literatura aponta que, apesar da abolição formal da escravatura, em 1888, o Estado não ofereceu condições para participação efetiva da população negra na sociedade. A Lei de Terras, de 1850, é apontada como empecilho para o acesso à terra por parte de pobres, negros e quilombolas dada sua prerrogativa do acesso apenas via compra (Amorim; Tárrega, 2019).

Essa negação de direitos, pode-se afirmar, está vinculada à formação de quilombos rurais e urbanos durante toda a história brasileira. As autoras pontuam que "somente após cem anos de silêncio jurídico em relação aos direitos territoriais quilombolas, é que a Constituição Federal de 1988 trouxe dispositivos que garantiram o direito à propriedade quilombola (Amorim; Tárrega, 2019), através do já mencionado dispositivo do Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o qual foi regulamentado pelo Decreto nº 4.887/2003, que dispõe sobre os procedimentos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação de terras quilombolas. Sua implementação, no entanto, foi efetivada de maneira muito reduzida – enfrentado inclusive forças contrárias como a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.239/04, a qual atacou o critério de autoatribuição e foi julgada improcedente (*ibidem*) – *vide* a baixa quantidade de territórios quilombolas titulados até hoje[4].

2 Ver portal eletrônico <https://www.slavevoyages.org/>. Acesso em 15 de outubro de 2022.

3 Theodoro (2022) utiliza esses adjetivos para se referir à sociedade desigual que perdura até os dias de hoje fruto do processo de escravidão pelo qual passou o Brasil.

4 Benedetti (2021) afirma que, passados mais de trinta anos da promulgação da CF/88, a emissão de

Quilombos, mocambos, terra de preto, comunidades remanescentes de quilombos, comunidades negras rurais – estas são algumas das expressões que designam grupos sociais descendentes de negros/as africanos/as que foram escravizados/as no Brasil durante o período colonial e que resistiram ou se rebelaram contra o regime escravista (Eugenio; Matos, 2020). Arruti (2008) afirma que, "com a instauração da ordem republicana, o termo quilombo [...] sofre suas mais radicais ressemantizações, quando deixa de ser usado pela ordem repressiva para tornar-se metáfora corrente nos discursos políticos, como signo de resistência" – cultural, política e, nos termos do movimento negro, como o próprio ícone da "resistência negra". Pontuando o papel da militância agrária do movimento negro, especialmente nos estados do Pará e do Maranhão, o autor afirma que "o conceito contemporâneo de quilombo está associado a duas militâncias políticas e a dois compromissos ideológicos distintos, que remetem, de um lado, à luta contra o preconceito racial e, de outro, à luta pela implementação de uma ampla reforma agrária" (Arruti, 2008).

O crescente reconhecimento das comunidades quilombolas contemporâneas ocorre em um contexto de luta política, de reinvindicações e conquistas do Movimento Negro Unificado (MNU), da Comissão Nacional de Articulação dos Quilombos (Conaq) e de outras entidades negras organizadas com ações desde os anos 1980 (Araújo dos Anjos, 2004). Observa-se que há uma invisibilidade da população quilombola para a estatística pública, e as consequências para a formulação de políticas públicas adequadas e mesmo para a verificação do seu acesso às políticas.

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal deu um passo nesse sentido na medida em que viabilizou a identificação dos Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE) em suas variáveis, tornando possível a elaboração de diagnósticos e o planejamento das ações nos serviços sociassistenciais, possibilitando a criação de programas e projetos específicos. O cadastramento diferenciado começou a se delinear em 2004. Inicialmente, o foco era a identificação de famílias pertencentes a comunidades remanescentes de quilombos e povos indígenas. Entre os anos de 2005 e 2006, o cadastramento diferenciado ocorreu muito em função das demandas emergenciais de municípios e comunidades em estado de pobreza ou conflito. Para viabilizar o aprimoramento da identificação destes grupos foi necessário realizar melhorias operacionais no sistema e a implantação de uma nova versão do Cadastro Único, iniciada em dezembro/2010. Essa versão possibilitou a inclusão, tanto das comunidades

título definitivo ainda é uma realidade distante para a maior parte das comunidades reconhecidas como remanescentes de quilombos no país. Segundo a autora, das mais de três mil comunidades, apenas duzentos e sessenta e sete títulos foram emitidos entre os governos federal, estaduais e administrações municipais, referentes a cento e setenta e um territórios.

quilombolas informadas diretamente pelos municípios independentemente de estarem reconhecidas oficialmente, quanto aquelas já reconhecidas, certificadas e tituladas[5].

Mais recentemente, um mapeamento prévio do Censo IBGE de 2022, o qual pela primeira vez recenseará a população quilombola e visitará todas as localidades e comunidades do país, identificou, em 2019, 5.972 localidades, 3.542 setores censitários e 2.308 agrupamentos quilombolas no Brasil. O Censo 2022 pretende produzir um retrato da realidade dos quilombolas e suas comunidades[6].

Apenas em 1988, foi garantido o direito à titulação para as comunidades quilombolas e criada a Fundação Cultural Palmares (FCP), responsável pela promoção, fomento e preservação das manifestações culturais negras, bem como pela emissão de certidão às comunidades. Compete ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Porém, ao se comparar o número de territórios titulados perante os processos abertos, percebe- se que a emissão do documento definitivo equivale a cerca de 10% dos casos, indicando o baixo desempenho do Estado na efetivação dos direitos territoriais dos quilombolas (Benedetti, 2021). A garantia do território aos povos e comunidades tradicionais é condição primordial para viabilizar seus direitos fundamentais e sociais nos termos da CF/1988 e para viabilizar a sua soberania e segurança alimentar e nutricional.

Os quase quatro séculos de escravidão no Brasil forjaram as condições para o aparecimento, o fortalecimento e o consequente protagonismo do racismo como fator de organização e estruturação das relações sociais no país (Theodoro, 2022). Abdias Nascimento (1980) afirma que a história brasileira "é uma versão concebida por brancos, para os brancos e pelos brancos" na qual "a estrutura econômica, sociocultural, política e militar tem sido usurpada da maioria da população para o benefício exclusivo de uma elite branca/brancóide, supostamente de origem ário-europeia" (Nascimento, 1980).

Sílvio Almeida contribui para a compreensão do fenômeno do racismo sobretudo em seu livro Racismo Estrutural, de 2021. Enquanto o preconceito racial "é o juízo baseado em estereótipos acerca de indivíduos que pertençam a um determinado grupo

5 Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Cadastramento diferenciado. Diversidade no Cadastro Único - Respeitar e Incluir. - Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, 2014. Disponível em <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cadernos/Diversidade_CadUnico.pdf>.
Acesso em 28 de dezembro de 2022.

6 Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/34677-ibgeorganiza-mobilizacao-nacional-para-recensear-comunidades-quilombolas-pela-primeira-vez>. Acesso em 15 de outubro de 2022.

racializado, e que pode ou não resultar em práticas discriminatórias" e a discriminação racial consiste na "atribuição de tratamento diferenciado a membros de grupos racialmente identificados" – o que pode se dar direta ou indiretamente e positiva ou negativamente (Almeida, 2021), o racismo

> é uma forma sistemática de discriminação que tem a raça como fundamento, e que se manifesta por meio de práticas conscientes ou inconscientes que culminam em desvantagens ou privilégios para indivíduos, a depender do grupo racial ao qual pertençam (Almeida, 2021).

Segundo o autor, além do racismo individual, existem o racismo institucional e o estrutural. Na perspectiva do racismo institucional, este "é tratado como o resultado do funcionamento das instituições, que passam a atuar em uma dinâmica que confere, ainda que indiretamente, desvantagens e privilégios com base na raça (Almeida, 2021). Essa perspectiva, segundo ele, significou grande avanço no estudo das relações raciais, mas o conceito de racismo estrutural deu um passo adiante visto que "as instituições são racistas porque a sociedade é racista" (*ibidem*). Sendo o racismo parte da ordem social, este não é criado pela instituição, mas sim reproduzido. "A viabilidade da reprodução sistêmica de práticas racistas está na organização política, econômica e jurídica da sociedade" (*ibidem*), o que

> não significa dizer que o racismo seja uma condição incontornável e que ações e políticas institucionais antirracistas sejam inúteis; ou, ainda, que indivíduos que cometam atos discriminatórios não devam ser pessoalmente responsabilizados. [...] O que queremos enfatizar do ponto de vista teórico é que o racismo, como processo histórico e político, cria as condições sociais para que, direta ou indiretamente, grupos racialmente identificados sejam discriminados de forma sistemática. [...] pensar o racismo como parte da estrutura não retira a responsabilidade individual sobre a prática de condutas racistas e não é um álibi para racistas. Pelo contrário: entender que o racismo é estrutural, e não um ato isolado de um indivíduo ou de um grupo, nos torna ainda mais responsáveis pelo combate ao racismo e aos racistas (Almeida, 2021).

Segundo Bento (2002), a "branquitude é um registro complexo de identidade, uma teoria de atores definidos por uma política de diferença, sujeitos a uma inconstância da história, do poder e da cultura" e "diz respeito a um conjunto de práticas culturais que são normalmente não-marcadas e não-nomeadas" (Bento, 2002). Santos (2014), sobre a forma em que opera a branquitude, pontua que esta consiste no "lugar de desmarcação, o espaço hegemônico, o referente, a norma". Por conta disso, segundo ela, a branquitude se torna invisível, o que é diferente de invisibilizado: "enquanto o invisível é dominante,

constantemente presente, o invisibilizado é apagado" (Santos, 2014). Accioly (2021), por sua vez, coloca que a branquitude é o "lugar mais elevado da hierarquia racial, [...] tem o poder de nomear a si mesmo e ao outro [...] atribui a si mesma tudo que há de positivo e coloca para o outro tudo que há de negativo, o outro racializado" (Accioly, 2021).

Importante considerar ainda o conceito de racismo ambiental, cunhado por Benjamin Chavis, que tem interface com o conceito de justiça ambiental reconhecidamente atribuído a Robert Bullard. Enquanto a justiça ambiental diz respeito ao "conjunto de princípios que asseguram que nenhum grupo de pessoas, sejam grupos étnicos, raciais ou de classe, suporte uma parcela desproporcional de degradação do espaço coletivo" (Acselrad; Herculano; Pádua, 2004), o racismo ambiental consiste na

> discriminação racial durante a elaboração das políticas ambientais. É a discriminação racial na aplicação e regulação de leis, no ataque deliberado às comunidades de cor com resíduos tóxicos, na sanção oficial de venenos e poluentes cuja presença causa risco de vida para nossas comunidades e a história da exclusão de pessoas de cor da liderança dos movimentos ecologistas (Chavis, 1993).

Segundo Gomes, uma das formas de combater o racismo estrutural, destacada pelo movimento negro, é a implementação de políticas de correção das desigualdades raciais, ou seja, de ações afirmativas, como estratégia de superação do racismo e de construção de uma democracia real (Gomes, 2011). O Programa Brasil Quilombola, criado em 2004, base da Agenda Social Quilombola (Decreto nº 6.261/2007), agrupa as ações voltadas às comunidades em quatro eixos: Acesso à Terra, Infraestrutura e Qualidade de Vida, Inclusão Produtiva e Desenvolvimento Local e Direitos e Cidadania. Já o Estatuto da Igualdade Racial, Lei nº 12.288/2010, reúne diversas ações voltadas ao combate da discriminação e do preconceito raciais, consistindo em iniciativa com potencial de "iniciar a correção de distorções decorrentes da escravidão, da indiferença republicana e das medidas universalistas inócuas diante da persistência do desequilíbrio entre os grupos raciais" (Jesus, 2013, p. 127).

Considerando que a PNATER estabelece em seu inciso Art. 3º, entre outras coisas, a "adoção de metodologia participativa, com enfoque multidisciplinar, interdisciplinar e intercultural" e a "equidade nas relações de gênero, geração, raça e etnia", uma etnografia sobre a experiência de implementação da Ater junto a famílias quilombolas aponta elementos que contribuem para reflexão crítica sobre a reprodução de desigualdades sociais. Além disso, traz elementos sobre o papel da Ater para a garantia de direitos e de autodeterminação das comunidades quilombolas em relação às suas práticas agroextrativistas e alimentares.

2. Assistência técnica e extensão rural

O histórico da Ater no Brasil é marcado por disputas relacionadas ao modelo de desenvolvimento para o país e ao papel dos diversos grupos e atividades empreendidas no meio rural para alcançá-lo, as quais demonstram tensão entre perspectivas, pode-se dizer, de um lado mais embasadas na promoção da acumulação de capital e desigualdade social, através da modernização agrícola e do difusionismo tecnológico pautados pela revolução verde, e, por outro, fundamentadas no humanismo crítico e na promoção da emancipação social, respeito à diversidade sociocultural e questionamento do modelo produtivista capitalista.

Em outras palavras, se por um lado observa-se que há "esforços estatais em atender às demandas das elites agrárias nacionais, por meio do estreito alinhamento de subsequentes gestões governamentais a projetos de desenvolvimento que, deliberadamente, contribuíram para a perpetuação da concentração de rendas e terras no campo brasileiro" (Thomson *et al*, 2017), por outro há legislações vigentes como a PNATER e a PNSAN, ambas de 2010, que apresentam enfoque participativo e se pautam na equidade "buscando a construção da cidadania e a democratização da gestão da política pública" com princípios como "equidade nas relações de gênero, geração, raça e etnia" e "promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos".

Dentre as diversas políticas públicas que atuam sobre o meio rural está a Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), a qual consiste em uma das ações principais do Programa Fomento Rural junto ao público atendido, somada à transferência de recurso financeiro não-reembolsável, com vistas a apoiar projetos produtivos de famílias rurais em situação de vulnerabilidade. No Brasil, a origem dos serviços da Ater é marcada pela criação da Associação de Crédito e Assistência Rural (Acar) no estado de Minas Gerais, em 1948. Em 1956, a Acar passou a ser coordenada pela Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), após sua expansão no território brasileiro, o que propiciou a institucionalização efetiva do serviço da Ater no país (Ramos; Ferreira; Oliveira, 2022). A partir da década de 1960, as políticas governamentais começaram a entrever objetivamente a utilização da extensão como estratégia para modernização da agricultura, passando para um estágio de crescimento acelerado com a expansão coordenada de seus serviços materializado na criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural – Embrater.

Enquanto à Embrapa, criada em 1974, caberia cuidar da inovação agropecuária, à Embrater, criada em 1975, se dedicaria à difusão da inovação no ambiente rural por todo o Brasil (Castro; Pereira, 2017). A criação da Embrater, a qual incorporou a ABCAR, marcou o início do apoio federal na extensão rural. Naquele momento, as Acar (instituições estaduais da Ater) passaram a ser chamadas de Empresas Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), as quais eram subordinadas ao controle da Embrater para receber auxílio financeiro (Castro; Pereira, 2017; Ramos; Ferreira; Oliveira, 2022). A Embrater, então, consolidou "a intervenção estatal nas atividades de extensão e delimita claramente a preferência de sua clientela: os médios e grandes agricultores" (Barros, 2016), com papel fundamental no processo da modernização agrícola brasileiro.

A modernização da agricultura no Brasil é entendida como modernização conservadora (Guimarães, 1977) dado que as mudanças tecnológicas advindas da industrialização agrícola não vieram acompanhadas de alteração na estrutura agrária, mantendo a concentração de terras e de riquezas. Se essa modernização por um lado promoveu notável aumento de produtividade e produção agrícola, por outro lado, trouxe efeitos deletérios, como a desterritorialização de grupos étnicos, a expropriação de terras de famílias agricultoras e o aumento da taxa de exploração dos trabalhadores rurais (p.ex. Graziano da Silva, 1982; Palmeira, 1989; Carneiro da Cunha, 2012; Pompéia, 2021). Desse modo, pode-se dizer, através de suas políticas econômicas e sociais, o Estado brasileiro tem contribuído ativa e conscientemente para a eliminação da base social camponesa[7] (Sauer, 2003; Wanderley, 2009).

Considerando os processos pelo qual a extensão rural no Brasil passou, Rodrigues (1997) categoriza três momentos, os quais não são excludentes e nem tiveram um desenvolvimento processual linear e homogêneo em todas as regiões do País: Humanismo assistencialista (1948–1962), ainda com baixo uso de tecnologia na agricultura; Difusionismo produtivista (1963–1984), com a expansão agropecuária no país pautada pela revolução verde; e Humanismo crítico (1985–1989), com uma perspectiva de autonomia e cidadania da agricultura familiar. Após esta fase, a literatura identifica ainda uma Fase II do Humanismo Crítico (Nunes *et al.*, 2013 *apud* Silva *et*

7 Segundo Wanderley (2009), "nas sociedades em processo de transição, os camponeses eram compreendidos como anticapitalistas, portadores de um grande potencial revolucionário, fruto, de um lado, dos conflitos essenciais que os opõem às classes dominantes agrárias, de proprietários de terra ou empresários da agricultura nesses países e, de outro lado, do papel que desempenharam nas numerosas guerras anticolonialistas de emancipação nacional". Os estudos sobre campesinato, segundo a autora, ora pautavam o seu desaparecimento ora propunham uma percepção distinta, que apontava para a sua diversidade e complexidade. Ela aponta que "o processo de desenvolvimento, longe de uniformizar a sociedade, tende a diversificar o tecido social e a tornar cada vez mais complexa a teia de referências em que se situam os indivíduos e os grupos sociais, no meio rural, como na cidade, na agricultura como na indústria" (Wanderley, 2009).

al., 2020; Bartolotti *et al.*, 2014), a qual viria desde 1990[8] até os dias atuais, incluindo: a criação e extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)[9]; a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) através do Decreto 4.854/2003; o lançamento da PNATER em 2004[10], "a partir da análise crítica dos resultados negativos da Revolução Verde e dos problemas já evidenciados pelos estudos dos modelos convencionais de ATER baseados no difusionismo [...]" (MDA, 2004); a criação do Programa Nacional de Ater (Pronater), em 2005, e do Sistema Brasileiro de Ater (Sibrater), em 2006.

Em 2010 foi aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República a Lei 12.188, ou Lei da Ater, bem como lançada uma nova versão do Pronater. Segundo Thomson *et al.* (2017), "apesar de muitas críticas, como podem ser observadas em trabalhos de Diniz *et al.* (2011) e de Caporal (2011), sua publicação representou um avanço político no que diz respeito à consolidação de um modelo de Ater pública voltado à agricultura familiar" (Thomson *et al.*, 2017). Desde então, os serviços passaram a ser contratados mediante a modalidade de Chamadas Públicas, desvinculando-se da Lei de licitações (Lei nº 8.666/1993) a qual veda pagamento antecipado por prestação de serviços. Thomson *et al.* (2017) afirmam que houve um aumento substancial dos recursos federais para o financiamento dos serviços e da nova modalidade de contratação, porém permaneceram dificuldades tanto para empresas privadas como estaduais prestadoras dos serviços de Ater relacionadas ao financiamento das atividades. Nesse período incluem-se também as duas Conferências Nacionais de Ater, realizadas em 2012 e em 2016, respectivamente.

Aponta-se que o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), lançado em 2011, ao priorizar o combate da pobreza extrema, consistiu em uma "novidade que desafia a ação

8 Nesse ano houve a extinção do sistema Embrater, limitando a atuação do Governo Federal a ações pontuais de apoio às estruturas estaduais da Embrater, herdadas pelos governos estaduais, ou ao apoio a iniciativas da sociedade civil ou do "terceiro setor" (Mendonça *et al.*, 2016, p. 52). Neste mesmo ano foi criada a Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Ater (Asbraer).

9 O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi criado em 2000 através da Medida Provisória 1.999-14/2000 e do Decreto nº 3.338/2000. Os Decretos nº 4.723/2003 e 5.033/2004 alteraram a estrutura regimental do MDA, mantendo a responsabilidade sobre a Ater (ver Peixoto, 2008). Em maio de 2016 o MDA foi extinto através da medida provisória nº 726/2016, que transferiu na época suas competências para o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que se tornou Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) através da LEI nº 13.341/2016. Logo em seguida a responsabilidade passa, através do Decreto nº 8.865/2016, para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República (SEAD), criada pelo Decreto nº 8.780/2016. Em 2019, o Decreto nº 9.667/2019 transfere as competências da Sead para o Mapa. Por fim, Decreto nº 11.338/2023 cria o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA).

10 Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), Grupo de Trabalho Ater. "Política Nacional de ATER: Versão Final: 25/05/2004". Disponível em <https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/2CNDRSS/2cndrss%20poltica_nacional.pdf>. Acesso em 16 de setembro de 2022.

extensionista" (Samborski, 2016). Sobre esse tema, Pacífico (2016) pontua que na época do lançamento do PBSM-Rural, a PNATER vinha há pouco mais de um ano sendo operacionalizada por chamadas públicas e, por mais que já tivesse fluxos estabelecidos, processos e rotinas, as chamadas foram sendo adequadas às necessidades do Plano. De 2011 a 2016 foram lançadas chamadas para contratação de serviços de Ater com foco no enfrentamento da pobreza rural específicas para indígenas, quilombolas e pescadores tradicionais, além das voltadas para agricultura familiar em sentido amplo no âmbito do BSM. Nas palavras da autora, "O reconhecimento da identidade quilombola enquanto mobilizador de direitos passou a agregar dimensão estratégica ao Plano e, a princípio, reforçar o argumento pela abordagem multidimensional da extrema pobreza rural" (Pacífico, 2016).

Como parte do histórico de implementação da PNATER está a criação da Agência Nacional de Ater (Anater), através da Lei nº 12.897/2013, a qual foi transpassada por discussões envolvendo, pode-se dizer, por um lado o então MDA, Aser, Asbraer, Fetraf, Contag, além de acadêmicos/as dedicados/as à temática da extensão rural, e por outro, em especial o Mapa, Embrapa, Conepa e CNA. Trabalhos como o de Thomson *et al*. (2017) contam que no processo de construção da lei de criação da Anater foi dado protagonismo à Embrapa e sua atuação no meio rural brasileiro marcada pelo difusionismo produtivista. Essa situação gerou reação de alguns setores da sociedade como o movimento agroecológico e a rede de Ater relacionadas à preocupação com a "garantia exclusiva da prestação de serviços aos agricultores familiares, e à manutenção dos princípios do humanismo crítico, que vinham norteando a extensão rural brasileira desde a primeira versão da PNATER" (Thomson *et al*. 2017).

Os autores afirmam que até 2016 a Anater vinha demonstrando "abertura e capacidade de diálogo com a Sociedade Civil organizada e movimentos sociais do campo, historicamente ligados e responsáveis pela concepção da PNATER" no sentido de reelaborar "compromissos de gestão da Anater baseados na PNATER e debatidas as críticas apresentadas pelo Condraf em relação às medidas necessárias à universalização, de fato, e à melhoria da qualidade dos serviços de Ater" (Thomson *et al*. 2017). Porém, após o presidente da Anater nomeado pela presidenta Dilma Roussef ter sido exonerado de seu cargo por Temer, a Ater pública demonstra tendência de retorno "às suas origens do produtivismo difusionista, voltada a atender um modelo de desenvolvimento rural que priorizará interesses patronais e, mais uma vez, marginalizará agricultoras e agricultores familiares no acesso a serviços de Ater" (*ibidem*).

Ademais, com a extinção do MDA em 2016 e a crescente diminuição das ações voltadas para a agricultura familiar observadas nos últimos anos, a execução da Ater

tem acontecido sobretudo através das entidades públicas de Ater estaduais, sem aporte financeiro por parte do governo federal para prestação do serviço, que fica sob responsabilidade das Unidades da Federação ou através da Agência Nacional de Ater (Anater). Vale dizer que tal situação impõe dificuldades para a prestação do serviço especialmente junto a povos e comunidades tradicionais (PCTs), dado que entidades estaduais de Ater apontam que "seus territórios são isolados, exigindo mais recursos financeiros e humanos - por exemplo maior tempo e disponibilidade dos técnicos e meios de transporte adequados como carros traçados (4x4) ou barcos/lanchas" (Carneiro, Camboim; Santos, 2021).

3. Ater junto a quilombolas em Goiás

Os princípios norteadores da Ater salientam a observação das especificidades das demandas locais e do público atendido, conforme Art. 3º da Lei nº 12.188/2010, a qual institui a PNATER, que estabelece *a adoção de metodologia participativa, com enfoque multidisciplinar, interdisciplinar e intercultural, buscando a construção da cidadania e a democratização da gestão da política pública*. Tal diretriz, pode-se afirmar, está pautada no Humanismo Crítico, que, em sua dimensão pedagógica, assim como coloca Amaral Júnior (2020), recebe a influência direta de Paulo Freire e integra sobretudo as pautas sociais frente ao avanço do capitalismo no campo. Em toda sua obra, desde a década de 1960, Freire apresenta reflexões sobre as possibilidades de um processo transformador a partir da educação, seja ela formal ou não formal (caso da Ater). Há uma obra, inclusive, que aborda precisamente a extensão rural, a qual apresenta uma visão crítica sobre a manipulação e a invasão cultural e afirma que para o verdadeiro humanismo, não há "outro caminho senão a dialogicidade. Para ser autêntico só pode ser dialógico" (Freire, 1983).

O/a agente de ATER, chamado também de técnico/a ou extensionista rural, se configura como burocrata de linha de frente da implementação da PNATER. Sobre a criação e ascensão dessa categoria profissional, Castro e Pereira (2017) pontuam que grande incentivo foi conferido à criação de instituições de pesquisa agropecuária e à formação de cientistas especialistas em determinadas áreas do conhecimento – como química, biologia, engenharia – privilegiadas para inovação agropecuária. No processo de difusão de inovações tecnológicas, por sua vez, emerge a figura de um/a profissional: o especialista em Ater, profissional que passou a ser formado principalmente em instituições de ensino superior de engenharia agronômica, zootecnia, economia doméstica e engenharia florestal (Castro; Pereira, 2017).

A análise da implementação da Ater junto a quilombolas partiu da experiência no âmbito da execução de um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) assinado em dezembro

de 2019 pelo então Ministério da Cidadania, Mapa, e o Estado de Goiás, por intermédio da Seapa–GO e da Emater–GO, com vigência de três anos e meta de atendimento a 1.556 famílias com o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais (Lei nº 12.512/2011) em 42 municípios. Os/as interlocutores/as da pesquisa foram: (a) sete técnicos/as de Ater nas cidades de Posse; Iaciara; Monte Alegre; Teresina, Cavalcante e Cidade Ocidental – todos empregados públicos, a exceção de um, comissionado, com formações distintas (em pedagogia, engenharia agrônoma, medicina veterinária e técnicos agropecuários) e em sua maioria com experiência pessoal no meio rural ou criados na roça ou vindo de família de agricultores; e (b) trinta e nove quilombolas, sendo trinta e quatro famílias atendidas pela Ater e cinco quilombolas, representantes e lideranças que participaram desse processo e puderam contribuir com a pesquisa, nos seguintes Quilombos: Quilombo Kalunga, localizado nas cidades Cavalcante, Teresina de Goiás, Monte Alegre; (ii) Quilombo Mesquita, localizado na Cidade Ocidental; (iii) Quilombos Levantado e Extrema, na cidade Iaciara; e (iv) Quilombo Baco-Pari, em Posse.

Em Goiás, a implementação da Ater se deu através da adoção de diferentes práticas e estilos no cotidiano de trabalho e diferentes categorias e julgamentos construídos na interação com os usuários das políticas, marcas do exercício da discricionariedade (Lotta, 2019) – por vezes numa tendência mais difusionista e menos dialógica, que hierarquiza a relação junto à beneficiária da política, por vezes numa tendência à horizontalidade na relação. Quando questionadas sobre o respeito a elas e à sua cultura, bem como sobre a ocorrência de qualquer desconforto junto aos agentes de Ater, não ocorreu relato de experiências ruins e desconfortáveis e apareceram em alguns casos elogios em relação aos extensionistas:

> Sim, respeitaram sim. [...] o jeito que ele fez foi bom demais. Foi o [agente de ATER - apelido] que ajudou, disse onde tinha ração mais barato
>
> Deu tudo certo! Respeitou, tudo certo. Só não deu pra fazer muita coisa... é o básico, deu pra começar.
>
> Fui eu que decidi tudo sim, sempre respeitaram minha cultura, a mim também. E não uso agrotóxico, só esterco mesmo. Eu faço do meu jeito. Eles ajuda né
>
> (Famílias atendidas)

Ainda que majoritariamente entre os agentes de Ater interlocutores da pesquisa haja uma postura mais dialógica, no entanto, uma fala demonstrou uma postura, pode-se dizer, em alguma medida difusionista e imbuída de racismo:

> Onde que eu acho errado essa parte dos quilombolas e indígenas é não querer que ele desenvolva. Não você tem que ficar com o assistencialismo.

> não uai! Eu vou lá pra aldeia, um exemplo, eu nunca fui e nessa região não tem. Mas se eu for lá, eu vou orientar a ele, se bem aqui ao lado tem um grande produtor. Eu vou orientar a ele pra ser um grande produtor. Como na América, na América dos Estados Unidos. Porque eu acho que todas as pessoas, elas querem evoluir.
>
> (Agente de Ater)

Respeito aos saberes locais e garantia de autonomia consistem em categorias que têm sido agenciadas para se referir ao que seria adequado para o atendimento da população quilombola com a Ater. Percebe-se que os julgamentos e as ações por parte tanto dos implementadores, como da população, evidenciam a importância da confiança nas relações estabelecidas durante a execução de políticas de inclusão social nas linhas de frente do serviço público, que efetivam a legitimidade do Estado e transmitem o status de cidadania ao racionar recursos, dar acesso a programas e sancionar indivíduos (Maynard-Moody; Musheno, 2022), como é o caso da Ater, implementada através de visitas às casas, quintais e unidades produtivas das famílias. Sobre a postura difusionista apresentada na fala reproduzida acima do agente de Ater, a intenção da pesquisa, vale frisar, não é culpabilizar os agentes públicos em relação a ações reprodutoras de desigualdade sociais, mas realizar uma crítica construtiva e ao mesmo tempo evidenciar os desafios para as relações interculturais frente à estruturalidade de formas de opressão e discriminação como o racismo.

Segundo Santos (2017), "a nova política de Ater traz importantes indicativos, entre eles orientações que apontam para o sentido de haver uma mescla entre a atenção aos beneficiários e o respeito às suas especificidades étnicas e socioculturais, com destaque àquelas identidades específicas". Porém, Caporal e Ramos (2006) argumentam que as entidades de Ater carecem de uma gestão alinhada aos novos desafios e a uma nova visão do que seria o papel e perfil dos extensionistas, que seguem com velhas práticas difusionistas e usando as obsoletas metodologias de extensão que foram úteis para a etapa de introdução da modernização conservadora (Caporal; Ramos, 2006). Assim, apesar do esforço no sentido de converter a matriz extensionista no Brasil, se percebe que ainda há dificuldades em tirar do papel e colocar em prática os novos métodos de extensão.

A partir da criação da Política Nacional de Ater (PNATER), houve a reorganização e fortalecimento dos serviços de Ater (Caporal; Ramos, 2006) no país marcado pelo desenvolvimento de uma perspectiva mais próxima do humanismo crítico na Ater, com princípios participativos e dialógicos e buscando a construção da cidadania e a democratização da gestão da política pública (Dias, 2008). Nesse momento, a extensão rural passou a identificar com maior amplitude seu público-alvo – agricultura familiar e segmentos de PCTs, e, além disso, a promoção (i) do desenvolvimento rural sustentável,

(ii) da agricultura familiar e (iii) da segurança alimentar passou a balizar os trabalhos extensionistas (Gonçalves, 2012). Porém, a prestação do serviço de Ater para quilombolas, assim como coloca Santos (2017), "ainda representa uma medida de cunho reparativo" em função do contexto de desigualdade a que esse segmento foi relegado e dos quadros de desigualdade, discriminação e racismo que atravancam o acesso a direitos. Diante disso, "em se tratando dos povos quilombolas, urge o compromisso de se viabilizar nas ações de Ater [...] o respeito às especificidades étnico-raciais e da valorização concreta desses grupos e seus aspectos identitários e socioculturais" (Santos, 2017).

4. Caminhos para equidade: dimensão da interculturalidade na implementação da Ater junto a Quilombolas

Existem lacunas e desafios, na atualidade, para a efetivação da metodologia participativa com enfoque multidisciplinar, interdisciplinar e intercultural, buscando a construção da cidadania conforme estabelecido na PNATER. O conceito de interculturalidade destaca a perspectiva relacional e dialógica, entre culturas. Nas palavras de Tubino (2019),

> As diferenças socioculturais atuam em nossas sociedades como "marcas" a partir das quais se estabelecem iniquidades e assimetrias como se fossem naturais. Os modelos de alteridade assim constituídos são perversos por duas razões. Primeiro, porque legitimam hierarquias sociais construídas historicamente como se fossem inatas e, segundo, porque estigmatizam as pessoas e, ao fazê-lo, impedem que nos vejamos como pessoas e construamos um projeto concertado de convivência digna (Tubino, 2019 – tradução livre).

Walsh (2012), coloca que na América Latina a presença da interculturalidade nas políticas públicas, nas reformas educativas e constitucionais, importantes na esfera nacional-institucional e de cooperação inter/transnacional, pode tanto ser vista como resultado das lutas dos movimentos sociais-políticos-ancestrais e suas demandas por reconhecimento, direitos e transformação social quanto com resultado dos desenhos globais de poder, capital e mercado – em outras palavras, "funcional ao sistema dominante".

Autores como Tubino, Walsh e Araújo e Nazareno têm classificado a interculturalidade em funcional ou crítica. A interculturalidade funcional é aquela empreendida "de cima para baixo" (Araújo; Nazareno, 2013), que pode ser entendida como reprodutora de desigualdades sociais, limitada à retórica e acrítica quanto às opressões do capitalismo global a vários povos e culturas no mundo. Considerando que a diferença cultural se constrói dentro de uma estrutura e matriz colonial de poder

racializada e hierarquizada, a interculturalidade crítica é defendida como ferramenta, processo e projeto que se constrói a partir das pessoas, se sustentando e requerendo a transformação das estruturas, instituições e relações sociais diante da colonialidade presente na sociedade (Araújo; Nazareno, 2013; Walsh, 2009, 2012; Tubino, 2010, 2019).

A implementação da Ater no Brasil, tem sido marcada por disputas relacionadas ao modelo de desenvolvimento para o país e ao papel dos diversos grupos e atividades empreendidas no meio rural para alcançá-lo, as quais demonstram tensão entre perspectivas de um lado mais embasadas na promoção da acumulação de capital e desigualdade social, através da modernização agrícola e, por outro, fundamentadas no humanismo crítico e na promoção da emancipação social. A pesquisa demonstrou a complexidade em que as categorias mais vinculadas a um ou outro desses polos são agenciadas no cotidiano dos/as interlocutores/as, quilombolas e agentes de Ater. Implementadores de políticas estão sujeitos à reprodução de desigualdades sociais, como o racismo, no cotidiano de trabalho, e, para isso não acontecer, princípios como o da PNATER de interculturalidade podem ser fortalecidos a partir da noção de interculturalidade crítica que propõem Turbino (2019), Walsh (2012) e Araújo e Nazareno (2013).

Considerações finais

Uma das formas de combater o racismo estrutural é a implementação de políticas de correção das desigualdades raciais, como estratégia de construção de uma democracia real (Gomes, 2011). Sendo assim, é fundamental que o conjunto das políticas públicas possuam instrumentos que promovam a diminuição das desigualdades sociais e o combate a todo tipo de preconceito. Uma única política não apresenta capacidade de modificar a situação de desigualdade social histórica observada no Brasil. Um estado capitalista apresenta contradições internas que colocam em xeque inclusive a possibilidade real de alcance de um dos objetivos expressos na Constituição Cidadã (CF/1988): “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Entende-se que o conjunto de ações para caminhar no sentido do atendimento à Constituição passa por reformas como a tributária, agrária, trabalhista, política; passa pelo estabelecimento de Planos de Governo que incluam a diversidade da população brasileira; políticas socioambientais e políticas afirmativas, reparativas e de promoção de direitos; e ações pela efetivação da cidadania, da equidade e da participação e controle social no país.

Referências

ACCIOLY, Izabel. **Branquitude no meio acadêmico**. Boletim de Políticas Públicas Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas. Prof. Dr. José Renato de Campos Araújo (EACH/USP). 10 fevereiro de 2021.

ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto. Justiça ambiental e cidadania. In: **Justiça ambiental e cidadania**. 2004. p. 315–315.

ALMEIDA, Silvio. **Racismo estrutural**. Editora Jandaíra, 2021.

AMORIM, Liliane Pereira de; TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. O acesso à terra: a Lei de Terras "1850" como obstáculo ao direito territorial quilombola. **Emblemas**, v. 16, n. 1, 2019.

ARAÚJO DOS ANJOS, Rafael Sanzio. **Cartografia e cultura**: territórios dos remanescentes de quilombos no Brasil. In: VIII CONGRESSO LUSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS. Coimbra. 2004.

ARAÚJO, Alexandre Martins de; NAZARENO, Elias. **Interculturalidade, complexidade ambiental e educação quilombola**. 2013.

ARRUTI, José Maurício. Quilombos. In: PINHO, Osmundo; SANSONE, Lívio. Raça. **Novas Perspectivas antropológicas**. Salvador: Associação Brasileira de Antropologia; Edufba, 2008.

BARROS, Tauanna Faleiro. **Assistência técnica e extensão rural pública no Distrito Federal frente à proposta da política nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural**. 2016.

BORTOLOTTI, M. A. **O papel da assistência técnica e extensão rural na evolução dos agroecossistemas familiares, fundamentados por práticas agroecológicas na microrregião de Pato Branco–PR**. 2014. 81f. 2014. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco.

BENTO, Maria Aparecida Silva. **Branqueamento e branquitude no Brasil**. Psicologia social do racismo: estudos sobre branquitude e branqueamento no Brasil. Rio de Janeiro: Vozes, p. 5–58, 2002.

BENEDETTI, Adriane Cristina. Entre avanços e bloqueios: uma análise da política de titulação de territórios quilombolas. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 29, n. 3, p. 699–726, 2021.

CAPORAL, Francisco Roberto; RAMOS, L. de F. **Da extensão rural convencional à extensão rural para o desenvolvimento sustentável**: enfrentar desafios para romper a inércia. Brasília, setembro de, 2006.

CARNEIRO DA CUNHA, Manuela. **Índios no Brasil**: história, direitos e cidadania. São Paulo: Claro Enigma, p. 54–97, 2012.

CARNEIRO, Camila; CAMBOIM, Iorrana Lisboa; SANTOS, Celiana. **(Des)continuidades da inclusão produtiva rural de povos e comunidades tradicionais**: uma leitura a partir do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais. ANAIS DO IX ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS – Desenvolvimento, financeirização e mercantilização da natureza: desafios agroalimentares globais. 2021.

CASTRO, César Nunes de; PEREIRA, Caroline Nascimento. **Agricultura familiar, assistência técnica e extensão rural e a política nacional de Ater**. 2017 .

CHAVIS, Benjamin F. Foreword. In: R. D. **Bullard, confronting environmental racism voices from the grassroots**. South End Press, Boston, MA, 1993.

DIAS, Marcelo Miná. Políticas públicas de extensão rural e inovações conceituais: limites e potencialidades. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 1, n. 1, p. 101–114, 2008.

DOS SANTOS, Danilo Moreira. Os quilombolas e sua inserção nas políticas públicas: subsídios à discussão da política de ATER quilombola. **Revista de Políticas Públicas**, v. 21, n. 2, p. 1019–1043, 2017.

DUBOIS, V. **La vie au guichet**: relation administrative et traitement de la misère. Paris: Economica, 1999

EUGENIO, Benedito; MATOS, Wesley Santos de. Pesquisa e produção de conhecimento sobre quilombos: entrevista com José Maurício Arruti. **Odeere**, v. 5, n. 9, p. 23–48, 2020.

FREIRE, Paulo**. Extensão ou comunicação?** 8ª. ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

GOMES, Nilma Lino. O movimento negro no Brasil: ausências, emergências e a produção dos saberes. **Política & Sociedade**, v. 10, n. 18, p. 133, 2011.

GONÇALVES, Rodrigo Carvalho. **Imagens rurais**: uma análise da extensão rural em Minas Gerais através das fotografias da revista Emater-MG. 2012.

GRAZIANO DA SILVA, José. **A modernização dolorosa**: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil. 1982.

GUIMARÃES, E. O complexo agroindustrial. **Revista Reforma Agrária**, ano 7, n. 6, nov./dez. de 1977.

JESUS, Vinicius Mota de. **Do silêncio ao estatuto da igualdade racial**: os caminhos da igualdade no direito brasileiro. 2013. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

LITTLE, Paul Elliot. Ecologia política como etnografia: um guia teórico e metodológico. **Horizontes Antropológicos**, v. 12, p. 85–103, 2006.

LOTTA, G. **Práticas, interações, categorização e julgamentos**: análise da ação discricionária dos agentes comunitários de saúde. Implementando Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas. 2019.

NASCIMENTO, Abdias do. Uma alternativa política afro-brasileira: memória: a antiguidade do saber negro africano. **Journal of Black Studies** , v. 11, n. 2, p. 141–178, 1980.

NUNES, Sidemar P.; GRÍGOLO, Serinei C.; GNOATTO, Almir A. **A reorganização dos serviços de ATER no sul do Brasil diante do desenvolvimento capitalista na agricultura**. Assistência técnica e extensão rural no sul do Brasil: práticas, avanços e limites metodológicos. 2013.

PACÍFICO, Daniela Aparecida. Extensão rural no Brasil: por uma análise da instrumentação da ação pública. **Mundo Agrário**, v. 23, n. 52, p. 11–12, 2022.

PALMEIRA, Moacir. Modernização, Estado e questão agrária. **Estudos Avançados**, v. 3, p. 87–108, 1989.

PEIXOTO, Marcus. **Extensão rural no Brasil**: uma abordagem histórica da legislação. Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2008.

PIRES, Roberto. **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, p. 127–152, 2019.

POMPEIA, Caio. **Formação política do agronegócio**. Editora Elefante, 2021.

RAMOS, Érica Basílio Tavares; FERREIRA, Marcelo Dias Paes; OLIVEIRA, Guilherme Resende. Análise da eficiência das unidades locais da Emater em Goiás: uma abordagem quantitativa. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 60, 2022.

REIS, João José; GOMES, Flávio dos Santos (Ed.). **Revoltas escravas no Brasil**. Companhia das Letras, 2021.

RODRIGUES, Bruno de Oliveira. E a titulação dos quilombos como fica? O orçamento quilombola e "necropotência" do "Programa Titula Brasil". **Novos Rumos Sociológicos**, v. 10, n. 17, p. 70–111, 2022.

SAMBORSKI, Tarcisio *et al*. **A ação extensionista e a pobreza rural**: a ATER no programa Brasil sem miséria na região Celeiro do RS. 2016. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Santa Maria

SANTOS, Tatiana Nascimento dos *et al*. **Letramento e tradução no espelho de Oxum**: teoria lésbica negra em auto/re/conhecimentos. 2014.

SAUER, Sérgio. A luta pela terra e a reinvenção do rural. In: XI CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA. 2003. p. 1–5.

SILVA, Alessandra Maria da *et al*. Extensão rural e construção da equidade de gênero: limites e possibilidades. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 58, 2020.

SOUZA, Jessé *et al*. **Ralé brasileira**: quem é e como vive. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009. p.: il. (Humanitas)

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**: da escravidão à Lava Jato. Leya, 2017.

THEODORO, Mário. A sociedade desigual. Racismo e branquitude na formação do Brasil. Rio de Janeiro, 2022.

THOMSON, Carolina Rios; BERGAMASCO, Sonia Maria P. Pereira; BORSATO, Ricardo Serra. O histórico de criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER) e os desafios impostos a sua consolidação na conjuntura política de 2017. **Retratos de Assentamentos**, v. 20, n. 1, p. 70–92, 2017.

TUBINO, Fidel. **La interculturalidad crítica latinoamericana como proyecto de justicia**. In: Forum Histoiae Iuris. 2019. p. 3–12.

VEDUNG, Evert. **Side effects, perverse effects an other strange effects of public interventions**. 2013.

WALSH, Catherine. Interculturalidad y (de) colonialidad: perspectivas críticas y políticas. **Visão Global**, v. 15, n. 1–2, p. 61–74, 2012.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. **O mundo rural como um espaço de vida**: reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade. Editora da UFRGS, 2009.



CAPÍTULO 3

ARRANJO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA SÃO PAULO INTEGRAL (PSPI): PERCEPÇÕES DOS AGENTES IMPLEMENTADORES ATUANTES EM ESCOLAS SITUADAS EM TERRITÓRIOS VULNERÁVEIS E NÃO VULNERÁVEIS

Alicia Maria Catalano de Bonamino
Cynthia Paes de Carvalho
Naira Muylaert
Karina Carrasqueira
Juliana Cristina Araujo do Nascimento Cock
Pâmela Félix Freitas
Vanda Mendes Ribeiro

1.Introdução

Neste capítulo, apresentamos parte dos resultados da pesquisa *A implementação do Programa São Paulo Integral e a Qualidade da Educação no Ensino Fundamental – análises e proposições* (Ribeiro *et al.*, 2020a; 2020b; Bonamino *et al.*, 2020), realizada entre os anos de 2018 e 2020, coordenada na Universidade Cidade de São Paulo (Unicid)[1], com participação de um conjunto de pesquisadores, em sua maioria, membros da Rede de

1 A pesquisa foi coordenada pela Dra. Vanda Mendes Ribeiro (Unicid), tendo como coordenação adjunta o Dr. Alexsandro do Nascimento Santos (Unicid). Demais pesquisadores: Adelina Novaes (Unicid), Alicia Bonamino (PUC-RJ), Angela Maria Martins (Unicid), Ana Cristina Prado de Oliveira (Unirio), Anna Helena Altenfelder (CENPEC), Cláudia Valentina Assumpção Galian (FEUSP), Cynthia Paes de Carvalho (PUC RJ), Ecleide Cunico Furnaletto (Unicid), Eric Ferdinando Kanai Passone (Unicid), Érica Maria Toledo Catalani (CENPEC/FEUSP), Karina Alves Biasoli (Unicid), Karina Carrasqueira Lopes (PUC-RJ), Margarete May Berkenbrock Rosito (Unicid), Maria da Conceição Passeggi (Unicid), Naira Muylaert (PUC RJ), Ocimar Munhoz Alavarse (FEUSP), Pâmela Felix Freitas (CENPEC), Roberto Gimenez (Unicid), Romualdo Portela de Oliveira (CENPEC), Sandra Lúcia Ferreira (Unicid), Vitoria Régia de Souza Elias (Unicid), Sandra Suely Lopes Souto da Silva (Unicid), Teresa M Maia de Carvalho (monitoramento da aplicação do questionário)), Neusa Regiane Mendes (criação do banco de dados), Bruna Marielle Celestino Palhuzi (criação do banco de dados), Elaine Garcia (estatística), Maria Paula Ferreira (estatística).

Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (Reippe). A Rede Reippe nasceu em 2014 da necessidade e inquietação de alguns pesquisadores da área de implementação de políticas públicas educacionais em relação à criação de um espaço onde fosse possível ampliar a capacidade de pesquisa, reflexão e interlocução entre outras áreas de conhecimento e o campo educacional. A Reippe é um foro de articulação de pesquisadores, aberto à participação de gestores de políticas públicas, profissionais da educação, estudantes e demais interessados na produção de conhecimento socialmente relevante sobre implementação de políticas públicas educacionais. A sua missão é fomentar, produzir e disseminar conhecimento acadêmico sobre a implementação de políticas públicas educacionais[2].

A pesquisa geral que deu origem a este capítulo teve como foco compreender a implementação do *Programa São Paulo Integral (PSPI)* e fornecer subsídios para o seu aprimoramento, de acordo com o disposto nos documentos orientadores da pesquisa pela Secretaria Municipal de Educação do município de São Paulo (SP) e pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco)[3]. A pesquisa foi desenvolvida em duas fases. A primeira foi dividida em três focos: i) verificar se o Programa influenciou as práticas escolares, pela comparação entre situações de escolas da rede que aderiram e que não aderiram ao PSPI, considerando sua inserção em território vulnerável e não vulnerável, ii) verificar o impacto do PSPI sobre a qualidade do ensino e iii) analisar o seu percurso por meio da legislação desenvolvida a respeito. Já na segunda fase da pesquisa, a implementação do PSPI foi estudada a partir da percepção dos agentes implementadores e de seus beneficiários (Ribeiro *et al.*, 2020a).

O foco da pesquisa foi compreender a implementação do PSPI buscando trazer subsídios para contribuir com o seu aprimoramento, em relação aos desafios explicitados pela Secretaria Municipal de Educação de São Paulo e incorporados pela Unesco no Termos de Referência (TOR) do Edital 033/2018. Para tanto, optou-se por embasar a pesquisa na literatura sobre implementação de políticas educacionais. Perguntas fundamentais trazidas pelo TOR como, por exemplo, se o PSPI está alcançando os seus objetivos, quais os desafios de implementação, que sugestões de aprimoramento podem ser formuladas, sobre a adequação e suficiência das condições e recursos dos agentes implementadores do PSPI, dentre outras, são centrais para essa literatura.

Este capítulo trata apenas de duas dimensões da pesquisa: a que aborda a temática *Adesão e Compreensão dos Agentes Implementadores (dimensão 2)* e a que trata do *Arranjo*

2 Informações disponíveis em: <https://www.reippe.com/quem-somos-22>; acesso: 17 set. 2023.

3 Termos de Referência (TOR) do Edital 033/2018, tema: *A ampliação da jornada e a educação integral na Rede Municipal de Ensino.*

Institucional do Programa (dimensão 8)[4]. Em comum, essas dimensões da pesquisa buscaram desvelar o Programa implementado, a partir do entendimento dos diversos atores por ele responsáveis e das suas relações (Ribeiro *et al.*, 2020b).

A *Dimensão 2 – Adesão e Compreensão dos Agentes Implementadores* investiga a compreensão dos objetivos e do desenho do Programa, a adesão dos agentes implementadores do Programa, os avanços, dificuldades e limites percebidos por eles. A leitura do conjunto de documentos relacionados ao PSPI orientou a elaboração de questionários eletrônicos focados em seus objetivos, fundamentos, princípios e diretrizes pedagógicas. Esses instrumentos foram aplicados junto a técnicos da Secretaria Municipal de Educação, das Diretorias Regionais de Ensino, diretores, coordenadores pedagógicos e professores. Na condição de beneficiários do Programa, alunos e familiares também compuseram o grupo de respondentes.

Para o desenvolvimento da *Dimensão 8 – Arranjo institucional de implementação do Programa São Paulo Integral* (Bonamino *et al.*, 2020), adotou-se como referência teórica a abordagem dos arranjos institucionais de implementação de políticas públicas (Gomide; Pires, 2014), estudos sobre a burocracia de médio escalão (Lotta; Pires; Oliveira, 2014; Oliveira; Abrucio, 2018) e estudos sobre políticas educacionais em territórios de vulnerabilidade social (Érnica; Batista, 2012; Pereira-Silva, 2016; Ribeiro, Vóvio, 2017). Desenvolvido sob uma abordagem quantitativa, o estudo indagou – na perspectiva de professores orientadores de educação integral (POEI), de diretores escolares, de coordenadores pedagógicos e de professores –, em que grau tal arranjo teria propiciado a interlocução ampliada entre atores educacionais e escolares e destes últimos com representantes da comunidade, ou seja, pais/representantes dos alunos e participantes dos conselhos escolares. Procurou, ainda, caracterizar o grau em que

4 Para efeitos de operacionalização, a pesquisa foi dividida em nove dimensões, conforme os seus objetivos específicos, em torno das quais se organizaram os pesquisadores das instituições parceiras. São elas: Dimensão 1 – Evolução da qualidade da educação, caracterizada por meio das seguintes variáveis: absenteísmo de alunos e conceitos e pareceres dos professores relativos ao desempenho dos alunos ao final do ano letivo; Dimensão 2 – Compreensão dos objetivos e do desenho do PSPI e adesão dos agentes implementadores ao Programa, observando avanços, problemas e dificuldades; Dimensão 3A e 3B – Interações entre agentes implementadores nos processos de implementação e ambiente escolar, considerando avanços, dificuldades e desafios; Dimensão 4A – Currículo, buscando a identificação e discussão das escolhas operadas no interior das escolas ligadas ao Programa, com vistas a organizar seu currículo de tempo ampliado e verificação de mudanças decorrentes; Dimensão 4B – Currículo, investigando o uso do tempo para a aprendizagem nas escolas, considerando o momento de adesão ao PSPI; Dimensão 5 – Investigação da necessidade de aperfeiçoamento profissional sobre avaliação por parte dos professores; Dimensão 6A – Verificação da suficiência e adequação dos recursos humanos para a implementação do Programa e sua expansão, na visão dos agentes implementadores; Dimensão 6B – Verificação da suficiência e adequação da infraestrutura e dos recursos pedagógicos para a implementação do Programa e sua expansão, na visão dos agentes implementadores; Dimensão 7 – Rotatividade docente; Dimensão 8 – Caracterização do arranjo institucional do Programa; Dimensão 9 – Indicadores de Sustentabilidade do Programa (Ribeiro et al., 2020, p. 2).

o arranjo institucional do PSPI variou ou não entre Diretorias Regionais de Educação (DRE) e escolas que apresentam índices contrastantes de vulnerabilidade.

Desenvolvemos uma análise das percepções dos agentes implementadores do PSPI sobre o arranjo institucional do programa em escolas situadas em territórios vulneráveis e não vulneráveis. Em síntese, este estudo teve duas finalidades: i) evidenciar quais são os contornos principais do arranjo institucional do PSPI, em relação à tentativa de promover a integração entre atores estatais e não-estatais; e, ii) compreender como as diferenças territoriais relacionadas, em alguma medida, ao índice de vulnerabilidade construído pela pesquisa, influenciam ou não na percepção desse arranjo. Neste capítulo, damos um foco maior às análises e aos resultados da segunda finalidade, que abrangeu 19 escolas localizadas em territórios vulneráveis e não vulneráveis de diferentes DRE. Como resultado, o estudo descreve um quadro que pode servir como um primeiro subsídio para a reflexão sobre as ações de implementação e promoção da escola de tempo integral no município de São Paulo, conforme proposto pelo PSPI.

Este capítulo está estruturado em seis partes incluindo esta introdução. Na segunda parte, apresentamos o Programa São Paulo Integral (PSPI), os seus objetivos e abrangência. Na terceira parte, discutimos os fundamentos teórico-metodológicos da pesquisa. Em seguida, apresentamos a metodologia e os dados no recorte estabelecido para este capítulo. Na quinta parte, discutimos os resultados das análises, que dizem respeito às percepções dos agentes implementadores do PSPI sobre o seu arranjo de implementação. O capítulo se encerra com as considerações finais, que apresentam propostas para o aprimoramento do PSPI.

2. O Programa São Paulo Integral (PSPI)

O PSPI tem como precedência uma série de iniciativas desenvolvidas na rede municipal de ensino de São Paulo relacionadas à educação integral e em tempo integral. O PSPI é amparado por diversas portarias, instruções normativas e por documentos orientadores que estabelecem princípios, abordagens curriculares e diretrizes pedagógicas, bem como por instrumentos que abordam aspectos relevantes para a sua adequada efetivação.

Alinhado à meta 6 do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), o município de São Paulo definiu, na meta 9 do seu Plano Municipal de Educação (PME), a oferta de "educação integral em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos educandos da Educação Básica até o final da vigência deste Plano" (São Paulo, 2015,

p.10). Para o cumprimento desta meta, o PME estabeleceu 6 estratégias que versavam, principalmente, sobre: 1) a ampliação do tempo escolar para 7 horas ou mais; 2) a adequação do espaço arquitetônico e mobiliário para o adequado atendimento em tempo integral; 3) o uso de espaços não escolares como equipamentos públicos, instituições culturais etc.

Em linha com essa perspectiva, o PSPI foi instituído pela Portaria nº 7.464 de 03/12/2015, com o objetivo de "promover a vivência de situações que enriqueçam o processo formativo, expandindo os tempos de permanência dos educandos na escola, nos territórios educativos e nas comunidades de aprendizagem" (SME, 2015a, p.10), além de indicar a ampliação da jornada escolar para, no mínimo, 7 horas diárias. Segundo a Secretaria Municipal de Educação (SME), a educação integral promove o desenvolvimento dos estudantes em todas as suas dimensões (intelectual, física, social, emocional e cultural) como parte indissociável do processo de aprendizagem ao longo da vida e sua formação como sujeitos de direitos e deveres, comprometida com o exercício da cidadania (SME, 2020).

A rede municipal de ensino de São Paulo envolve Unidades Educacionais/Centros Educacionais; Diretorias Regionais de Educação; Órgãos Centrais e Conselho Municipal de Educação. O PSPI foi implementado com a participação de atores estatais municipais dessas instâncias e de atores sociais. Além de ter sido instituído um Grupo de Trabalho para discussão conceitual e elaboração das diretrizes para a Educação Integral em Tempo Integral, composto por representantes da Diretoria de Orientação Técnico - Pedagógica (DOT-P), dos Programas Especiais e Supervisão Escolar das treze Diretorias Regionais de Educação (DRE) e da SME/SP, foi também realizada uma consulta pública aberta às contribuições de pessoas físicas e jurídicas, e ao diálogo com educadores da rede (São Paulo, 2015b e 2015c).

As Unidades Educacionais da rede que atendem estudantes do Ensino Fundamental abrigam equipes compostas pelo diretor de escola, o assistente de diretor, o coordenador pedagógico, o quadro de apoio, professores e funcionários terceirizados (merenda e limpeza). Nas unidades educacionais participantes do PSPI, o papel de professor orientador de educação integral (POEI) foi atribuído a professores que passaram a ter como principal função promover a articulação entre os docentes no desenvolvimento dos projetos de educação integral.

Para organização dos tempos e espaços das turmas participantes do PSPI, as unidades escolares contam com os territórios do saber, por meio dos quais as equipes definem quais experiências pedagógicas serão desenvolvidas pelos docentes, respeitando a proposta curricular da cidade, para formação de cidadãos éticos, responsáveis e solidários que

fortaleçam uma sociedade mais inclusiva, democrática, próspera e sustentável (SME, 2017). Também são considerados os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), pactuados na Agenda 2030 pelos países-membros das Nações Unidas, como temas inspiradores a serem trabalhados de forma articulada com os objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos diferentes componentes curriculares (SME, 2017, p. 35).

Ofertado sob adesão, o PSPI tem foco no Ensino Fundamental, prioritariamente nos Anos Iniciais e atende aos estudantes das turmas indicadas pelos gestores no momento da adesão ao programa. Em 2019, chegou a 18 mil alunos e 146 escolas participantes, num universo total de 361 escolas.

3. Fundamentos teórico-metodológicos

A pesquisa está embasada teoricamente na literatura sobre implementação de políticas públicas, sendo a implementação compreendida como uma das quatro fases de constituição de uma política pública, juntamente com a agenda, a formulação e a avaliação, fases estas que se mesclam e se sobrepõem (Ham; Hill, 1993; Lotta, 2008). O processo de constituição de uma política pública pode ser dividido em quatro fases, embora nem sempre sejam bem delimitadas. Segundo Hill e Hupe (2003, p. 478–479), o aspecto mais importante da ênfase no processo é o *continuum* entre política e ação que ele pressupõe. Dessa forma, na fase compreendida como implementação, a produção da política continua ocorrendo, ainda que por outros meios.

Trata-se de um ciclo de políticas que atravessa diferentes fases: a *agenda*, que diz respeito às pautas definidas pelas demandas sociais, políticas ou econômicas e que serão debatidas; a *formulação*, na qual são especificados os planos de ação com articulações de interesses e tomadas de decisões; a *implementação*, que seria o momento em que as diretrizes são colocadas em prática efetivamente junto ao público-alvo; e a *avaliação*, quando são verificados os resultados das políticas implementadas, comparando-se com as especificações formuladas e os objetivos planejados. A fase da implementação, por sua vez, não é um estágio hierarquicamente inferior e subordinado à etapa de formulação (Ham; Hill, 1993; Lotta, 2008).

Ao ser implementada, uma política pública passa por um conjunto de atores burocráticos de níveis diversos, que a interpretam e tomam decisões de acordo com suas referências, valores, crenças e contextos (Lipsky, 2010; Lotta, 2014). Por isso, há uma distância entre as metas pré-estabelecidas e os resultados alcançados, uma contingência própria da implementação, uma vez que essa é realizada de acordo com as decisões tomadas por uma cadeia de implementadores que agem de acordo com o contexto

(Arretche, 2001). Para Lotta (2008), a implementação efetiva, tal como se traduz para os beneficiários, é sempre realizada com base nas referências que os implementadores adotam para desempenhar as suas funções. Desta forma, "[...] Para ampliar a análise da implementação devemos considerar as diversas agências, instituições e pessoas envolvidas no processo – e, portanto, as diversas pressões, valores, princípios e objetivos que entram em jogo" (Lotta, 2008, p. 8).

Lipsky (2010) reitera que o distanciamento entre desenhos/programas concebidos durante a formulação e a tradução destes em ações locais pode ser explicada, em grande parte, pelas decisões tomadas por uma cadeia de agentes burocráticos ou implementadores, também denominados por ele como "burocratas de nível de rua", que são responsáveis pela tradução das regras, e por colocar em prática o programa diante do público-alvo. São mediadores entre o Estado e o cidadão, influenciando a elegibilidade do cidadão para o acesso aos benefícios ou recebimento de sanções e estabelecendo as rotinas e a forma de tratamento da população.

O processo de implementação é, conforme Lotta (2014), basicamente um ato de interação entre os diferentes níveis governamentais e administrativos dos agentes em nível macro, meso e de rua, que atuam em uma sequência de atividades e relações, sendo que, na fase implementação, continuam presentes os embates e negociações da fase de formulação. Para a autora, por ser a implementação uma ação relacional, está sujeita a interferências dos valores e referências de seus atores, e também das estratégias elaboradas por eles para lidar com as incertezas e pressões do trabalho. Não se pode esquecer que os burocratas de nível de rua carregam concepções próprias construídas ao longo de suas vidas pessoais e profissionais, e fazem parte de uma estrutura institucional e programática, da qual recebem também benefícios e sanções limitadoras por parte de suas agências. Desta forma, as suas atuações são também determinadas por fatores relacionais e institucionais. Os fatores relacionais dizem respeito aos valores e preferências pessoais, interações com usuários e outros profissionais e às trajetórias sociais. Os elementos institucionais referem-se ao estabelecimento de regras e treinamentos que recebem, aos processos de formação profissional, às relações hierárquicas e às características das instituições onde estão inseridos (Lotta, 2014).

Lotta (2019) situa a abordagem dos arranjos de implementação de políticas públicas como a quarta e atual geração dos estudos de implementação. Os arranjos institucionais de implementação de políticas públicas são entendidos como configurações de instituições, organizações, atores e processos que dão sustentação, viabilizam ou impedem a implementação efetiva de políticas e programas (GOMIDE; PIRES, 2014). Arranjos institucionais envolvem questões relativas aos objetivos da política pública,

à definição e coordenação de uma pluralidade de atores e também à construção dessa política em contextos territoriais heterogêneos.

Conforme o estudo de revisão de Cock *et al.* (2022, p. 6), a atual geração dos estudos de implementação de políticas públicas caracteriza-se pelas contribuições de diferentes campos disciplinares desenvolvidas a partir dos anos 2000. Transformações nos processos de produção de políticas levaram à incorporação de novos temas, tais como: sistemas de coordenação, capacidades estatais, instrumentos de políticas públicas, arranjos institucionais de implementação, estruturas de governança na consideração das relações entre atores estatais e não estatais na provisão de políticas, processos multiníveis (*multi-levels*) e multicamadas (*multi-layers*) na implementação e as microinterações na implementação e a sua relação com a (re)produção de desigualdades[5].

Conforme a autora (Cock *et al.*, 2022), a partir das proposições de Marques e Faria (2013) e Lotta (2019), essa geração é marcada por múltiplos modelos e formas distintas de análise e por uma influência maior de outros campos de estudos, especialmente da Sociologia. Vários pressupostos já foram superados, sobretudo a consideração de que a formulação e a implementação são fases distintas. Ao contrário, são caracterizadas como processos decisórios contínuos envolvendo uma diversidade de atores.

A abordagem dos arranjos institucionais de implementação de políticas públicas foi proposta no contexto nacional brasileiro por Gomide e Pires (2014), no âmbito do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), para análise de um conjunto de políticas e programas públicos do Governo Federal direcionados a diferentes setores sociais e de infraestrutura. Conforme os autores,

> No atual contexto político-institucional brasileiro, são vários os atores e interesses a serem coordenados e processados na execução de uma política: burocracias de diferentes poderes e níveis de governo, parlamentares de diversos partidos e organizações da sociedade civil (sindicatos de trabalhadores, associações empresariais, movimentos sociais). Em torno de cada política se arranjam organizações (com seus mandatos, recursos, competências e instrumentos legais), mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores (do governo, do sistema político e da sociedade), além das obrigações de transparência, prestação de contas e controle. Portanto, compreender o processo das políticas públicas requer aprofundar o olhar nos arranjos institucionais que dão sustentação à implementação destas (Gomide; Pires, 2014, p. 19).

5 As autoras destacam como estudos seminais desta quarta geração, no contexto nacional e internacional, por exemplo, as produções de Hill; Hupe, 2003; Dubois, 2010; Smith, 2010; Radin, 2010; Kazepov, 2012; Lascoumes; Le Galès, 2012; Gomide; Pires, 2014; Marques, 2016; Pires, 2016; Bichir; Brettas; Canato, 2017; Bichir, 2018; Pires; Gomide, 2018; Pires, 2019 (Cock et al., 2022, p. 6).

Assim, os autores definem o conceito de arranjo institucional como

> [...] *o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica*. São os arranjos que dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos. Ou, em outras palavras, são os arranjos que determinam a capacidade do Estado de implementar políticas públicas (Gomide; Pires, 2014, p. 19-20; grifos do original).

Por sua vez, são as regras, os processos e os mecanismos instituídos pelos respectivos arranjos de implementação das políticas públicas que vão explicar o resultado alcançado por cada uma delas (Gomide; Pires, 2014).

Nesta pesquisa, a abordagem dos arranjos institucionais de implementação de políticas públicas foi mobilizada na análise das percepções dos agentes implementadores do PSPI sobre o seu arranjo institucional em escolas situadas em territórios vulneráveis e não vulneráveis do município de São Paulo. Adotou-se como recorte na investigação da implementação do Programa os contextos de alta e baixa vulnerabilidade social, a fim de compreender as suas especificidades. A decisão justifica-se por reconhecer que o enfrentamento de situações de vulnerabilidade social nos territórios das grandes cidades impõe desafios específicos à implementação das políticas públicas educacionais. A literatura indica que esses contextos são permeados por características que levam a ofertas educacionais mais restritas e geradoras de maiores desigualdades, bem como maiores desafios para a gestão escolar (Érnica; Batista, 2012; Ribeiro; Vóvio, 2017). De acordo com Pereira-Silva (2016), a vulnerabilidade social nos territórios das grandes cidades possui uma especificidade: é fruto de sobreposições de fatores que, sozinhos, já têm o potencial de gerar forte impacto sobre a qualidade da educação e as oportunidades educacionais.

4. Metodologia e dados da pesquisa

Arranjos institucionais, conforme a literatura citada, envolvem questões relativas aos objetivos da política pública, à definição e coordenação de uma pluralidade de atores e à construção dessa política em contextos territoriais heterogêneos. Essas questões foram contempladas no estudo da dimensão do arranjo institucional de implementação do PSPI, que teve o objetivo de caracterizar essa configuração no período 2016-2017, examinando-a do ponto de vista das percepções de seus principais agentes implementadores no nível da escola.

O estudo indagou, na perspectiva de professores orientadores de educação integral (POEIs), diretores escolares, coordenadores pedagógicos e professores, em que grau tal arranjo teria propiciado a interlocução ampliada entre atores educacionais e

escolares e destes últimos com representantes da comunidade, como é o caso dos pais/representantes dos alunos e participantes dos conselhos escolares. Procurou, ainda, caracterizar o grau em que o arranjo institucional do PSPI variou ou não entre DREs e escolas que apresentam índices contrastantes de vulnerabilidade.

Como já registrado, o estudo teve duas finalidades. A primeira foi evidenciar quais são os contornos principais do arranjo institucional do PSPI em relação à tentativa de promover a integração entre atores estatais e não estatais. A segunda foi compreender como as diferenças territoriais, relacionadas em alguma medida ao índice de vulnerabilidade construído pela pesquisa, influenciam ou não na percepção desse arranjo.

Os resultados apresentados foram obtidos a partir da aplicação dos questionários da pesquisa aos diferentes atores envolvidos no processo de implementação do PSPI, e correspondem às respostas de atores de 46 escolas diferentes, sendo a maioria deles professores. Ao todo, os docentes respondentes foram 131 professores de 37 escolas diferentes, portanto, uma média de 3 a 4 professores por escola. No caso dos POEI, obtivemos 34 respostas dentre os atuantes em 32 escolas, sendo que um deles não indicou a escola em que atuava e dois atuavam numa mesma escola. No caso dos diretores, foram obtidas 26 respostas entre diretores gerais e diretores adjuntos de 26 escolas. Já no caso dos coordenadores, obtivemos 34 respondentes de 29 escolas.

No estudo das percepções que se desenvolvem em torno da implementação do PSPI, tomamos como ponto de partida o desenho oficial do programa para definir os itens dos questionários que foram aplicados junto a esses quatro tipos de atores escolares atuantes no programa. Embora existam itens específicos, principalmente no questionário do POEI, a maioria das afirmações foi captada por itens comuns aos questionários do POEI, do diretor, do coordenador e do professor, com o intuito de contrastar as percepções desses atores e de identificar possíveis convergências e variações. Os questionários estavam baseados em Escalas de Likert, nas quais os respondentes especificam o seu nível de concordância com as afirmações. Devido ao número reduzido de profissionais e de escolas participantes do PSPI, na primeira parte do estudo foram apresentadas estatísticas descritivas (Bonamino *et al.*, 2020).

A dimensão arranjos institucionais investigou as percepções dos agentes implementadores do PSPI no âmbito da escola sobre os seguintes aspectos: i) concepção do Programa; ii) objetivos; iii) avanços e resultados; iv) parcerias estabelecidas pelas escolas participantes com outras instituições (analisado de acordo com o IVS das DRE e escolas); v) práticas e interações dos agentes implementadores; vi) desafios; vii) e autoavaliação do POEI. Em cada um desses aspectos foram analisadas as respostas de professores, coordenadores pedagógicos, diretores de escolas e POEIs.

Foi realizada uma análise qualitativa das percepções dos atores sobre os avanços, os resultados, os desafios e as interações considerando-se apenas uma seleção de escolas vulneráveis e não vulneráveis em que ao menos um POEI, um professor e um diretor/assistente de diretor ou coordenador pedagógico, responderam ao questionário, de forma a ter-se a percepção de, pelo menos, três atores diferentes por escola. Desta forma, foram selecionadas 20 escolas - sendo 1 excluída posteriormente porque o POEI respondeu menos da metade do questionário. Essas 19 escolas estavam localizadas em 11 DREs diferentes, sendo 6 escolas em territórios vulneráveis - que passamos a denominar vulneráveis – e 13 escolas em territórios não vulneráveis - que passamos a denominar não vulneráveis.

A distribuição das 19 escolas pelas DRE do Município de São Paulo, de acordo com o Índice de Vulnerabilidade Social (IPVS[6]) utilizado neste estudo é apresentada no Quadro 1, a seguir:

Quadro 1 – Distribuição das escolas por DREs segundo o IPVS

Diretoria Regional de Educação (DRE)	IPVS		Total
	Vulnerável	Não vulnerável	
Butantã	0	1	1
Campo Limpo	1	1	2
Freguesia do Ó / Brasilândia	0	2	2
Guaianases	1	1	2
Ipiranga	1	1	2
Itaquera	1	1	2
Jaçanã / Tremembé	1	3	4
Penha	0	1	1
Pirituba	0	1	1
Santo Amaro	0	1	1
São Miguel Paulista	1	0	1
Total	6	13	19

Fonte: Questionários Pesquisa PSPI 2019. Bonamino et al. (2020, p. 38–39).

6 Como variável de contexto socioeconômico da escola utilizou-se uma versão modificada do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) de 2010 produzido pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade). Esse indicador classifica o setor censitário, segundo o grau de vulnerabilidade à pobreza da população ali residente. O IPVS consiste em uma tipologia derivada da combinação entre as dimensões socioeconômica e demográfica, gerada a partir dos dados do Censo Demográfico 2010 (http://ipvs.seade.gov.br/view/pdf/ipvs/metodologia.pdf).

Como podemos observar no Quadro 1, dentre as 11 DRE, cinco tinham duas escolas, uma vulnerável e outra não vulnerável, são elas[7]:

- Campo Limpo (Escola Verde e Escola Turquesa);
- Guianenses (Escola Roxa e Escola Lavanda);
- Ipiranga (Escola Preta e Escola Branca);
- Itaquera (Escola Vermelha e Escola Vinho); e,
- Jaçanã/Tremembé, com uma escola vulnerável e três não vulneráveis participando no PSPI (respectivamente, Escola Violeta e Escola Azul, Escola Ciano e Escola Anil).

Nessas cinco DRE estudamos qualitativamente as respostas dos pares de escolas vulneráveis e não vulneráveis e as respostas individuais das escolas não vulneráveis, com a finalidade de identificar se essas diferenças contextuais influenciam no arranjo institucional do PSPI. Alguns aspectos foram investigados considerando a DRE e a vulnerabilidade das escolas, a partir das respostas dos POEI das 19 escolas.

Observa-se que, de maneira geral, em cada uma das 11 DRE é baixo o número total de escolas participantes do PSPI que responderam ao questionário, principalmente de escolas vulneráveis. Além de concentrar o maior número de escolas consideradas não vulneráveis, aproximadamente metade das DRE não tem nenhuma escola vulnerável entre as respondentes participando do Programa (Butantã, Freguesia do Ó / Brasilândia, Penha, Pirituba e Santo Amaro), e as outras seis DRE têm apenas uma escola participante.

A Tabela 1, abaixo, apresenta o número de escolas que participaram do PSPI, de escolas com pelo menos uma resposta ao questionário e de escolas com respostas de pelo menos três agentes diferentes, que foram as escolas selecionadas nesta etapa. Os percentuais dizem respeito ao total de escolas participantes em cada categoria.

Tabela 1 – Comparação do número de escolas participantes do PSPI e do número de escolas que responderam aos questionários

	Escolas vulneráveis	Escolas não vulneráveis	Total
Número de escolas participantes do PSPI	51	44	95
	(100%)	(100%)	(100%)
Pelo menos uma resposta por escola	18	29	47
	(35,3%)	(65,9%)	(49,5%)
Pelo menos três agentes diferentes responderam	6	13	19
	(12%)	(30%)	(20%)

Fonte: Questionários Pesquisa PSPI 2019. Bonamino et al. (2020, p. 39–40).

7 Cada escola da pesquisa possui um nome fictício de cor, a fim de mantermos o anonimato necessário.

Conforme os dados da Tabela 1, quando se considera o total de escolas respondentes (com pelo menos uma resposta por escola), observa-se que apenas um pouco mais de um terço delas (38,3%) é vulnerável. Ou seja, a maioria das respostas obtidas corresponde a escolas não vulneráveis (61,7%). Observa-se também que, das 19 escolas investigadas em que recebemos resposta de pelo menos três atores, dois terços são consideradas não vulneráveis e um terço vulneráveis, de acordo com o IPVS. Parte dessas escolas se distribui igualmente nos extremos do IPVS: 3 escolas com muito alta vulnerabilidade em três DRE (Campo Limpo, Ipiranga e Itaquera) e 3 escolas consideradas não vulneráveis em três DRE (Campo Limpo, Ipiranga e Santo Amaro), o que indica a heterogeneidade das DRE em relação à vulnerabilidade social das escolas.

No Quadro 2, a seguir, apresentamos a distribuição das 19 escolas selecionadas para a análise qualitativa, segundo o IPVS e a DRE.

Quadro 2 – Escolas selecionadas para análise qualitativa, por DRE e por vulnerabilidade

DRE	Vulnerável	Não vulnerável
Butantã		Escola Cinza
Campo Limpo	Escola Verde	Escola Turquesa
Freguesia do Ó / Brasilândia		Escola Magenta Escola Marsala
Guaianases	Escola Roxa	Escola Lavanda
Ipiranga	Escola Preta	Escola Branca
Itaquera	Escola Vermelha	Escola Vinho
Jaçanã / Tremembé	Escola Violeta	Escola Azul Escola Ciano Escola Anil
Penha		Escola Laranja
Pirituba		Escola Rosa
Santo Amaro		Escola Marrom
São Miguel Paulista	Escola Amarela	

Fonte: Questionários Pesquisa PSPI 2019. Bonamino et al. (2020, p. 40).

A seguir, apresentamos os principais resultados obtidos na análise das percepções dos agentes implementadores do PSPI sobre o seu arranjo institucional de implementação, considerando as escolas em territórios vulneráveis e não vulneráveis.

5. Percepções dos agentes implementadores do PSPI sobre o seu arranjo institucional de implementação

Em relação à dimensão 2, *Adesão e Compreensão dos Agentes Implementadores*, os resultados da pesquisa revelaram um alto nível de convergência entre as respostas das diferentes categorias de agentes implementadores da escola no que tange à adesão e à compreensão dos objetivos do PSPI, evidenciando sintonia nas percepções e interpretações desses agentes nos distintos contextos da implementação. A maioria dos diretores, coordenadores pedagógicos, POEIs e professores afirma que o PSPI guarda relação significativa com a melhoria no nível de aprendizagem dos alunos. Também são convergentes as percepções positivas desses agentes sobre o impacto do PSPI em aspectos da organização pedagógica da escola e no ambiente escolar. No caso do ambiente escolar, o Programa está associado a mudanças em diferentes aspectos, tais como: convivência, escuta dos professores, prazer de estudar dos alunos, sentimento de pertencimento dos alunos, dentre outras.

Em relação ao arranjo institucional do PSPI, o objetivo foi caracterizá-lo no período 2016-2017, examinando-o do ponto de vista das percepções de seus principais agentes implementadores no nível da escola. Na percepção dos respondentes ao questionário, como coordenadores, POEIs e professores, os atores escolares interagem e se relacionam mais intensamente entre si do que com outros atores e instâncias não escolares. Para esses atores é mínima ou inexistente a interação não apenas com os conselhos escolares e as associações de pais e mestres, que têm participação prevista na legislação do PSPI, mas também com outros atores estatais do nível central ou regional (SME, DREs), com outras secretarias do governo municipal e em termos de parcerias com atores não estatais.

Apesar de se tratar de um Programa que, principalmente na sua primeira versão, se abre para os saberes que circulam no território e na cidade, diversos implementadores divergem sobre a existência ou não de parcerias no âmbito do PSPI. Por desconhecimento ou por uma concepção ainda pouco clara sobre o que poderiam ser tais parcerias e seus atores e, provavelmente, pela falta de apropriação de ferramentas para desenvolvê-las, o desconhecimento parece indicar a existência de um desafio para a consecução plena dos objetivos do PSPI.

No que pode ser considerado como uma decorrência do insulamento dos agentes implementadores do PSPI, observa-se que a maior parte dos desafios apontados, tanto em escolas vulneráveis como não vulneráveis, se referem a questões cujo equacionamento está no âmbito da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (infraestrutura e recursos financeiros) e eventualmente a questões envolvendo o entorno (território e

parcerias), mas poucas vezes esses mesmos atores escolares colocam em causa a própria escola. Na percepção dos implementadores, é baixa a capacidade do PSPI para promover a articulação interna (instâncias macro, meso e micro de implementação) e externa (parcerias com equipamentos públicos estatais e não estatais, no território e fora dele), o que acaba por reforçar o isolamento dos implementadores no âmbito interno à escola.

As respostas coletadas pela pesquisa indicam também um grau considerável de consenso sobre os objetivos do PSPI no período 2015–2018, que pautam a implementação com base em uma agenda de natureza sociocultural, que enfatiza o valor dos saberes que circulam no território e na cidade, para além da escola. Em que pese este consenso, é preciso reconhecer, no entanto, que houve avanços normativos no PSPI que destacaram a importância de as políticas de expansão da jornada escolar valorizarem o conhecimento escolar e sua adequada distribuição social pela escola. Em contraste com a normatização original do PSPI que enfatizou, no período 2015–2016, a articulação da escola com saberes culturais e artísticos presentes na cidade, em 2017, 2018 e 2019, alterações na legislação do Programa passaram a destacar diretrizes de natureza pedagógica para o Ensino Fundamental. Essas alterações figuram nas Instruções Normativas nº 13/18 e nº 21/19 e apontam para o Currículo da Cidade como elemento organizador da ação pedagógica, conferindo uma importância à educação formal e aos saberes escolares que tinham sido obliterados nos anos iniciais do Programa em função da ênfase nos aspectos culturais.

De toda forma, permanece o desacordo em torno da percepção de educação integral, entre uma visão dos implementadores mais centrada no pedagógico e nas expectativas dos agentes de melhoria na aprendizagem e no desempenho acadêmico dos estudantes, e uma outra visão que coloca o foco do PSPI na ampliação dos repertórios culturais e na diversificação das experiências formativas.

Nessa perspectiva, chama atenção a escassa interação do diretor com o nível regional e central, o que parece realçar a relevância da mediação/articulação do POEI na consecução das atividades do PSPI. Todavia, este aspecto precisa ser confrontado com a autoavaliação dos POEI e com as percepções dos demais atores sobre suas interações em cada escola. A pesquisa também mostra, em boa medida, a importância de se entender o lugar específico do POEI e suas formas de interação com os demais atores nas escolas que aderiram ao PSPI. Esse tema é relevante em face da ampla descentralização da implementação do PSPI, que assume características e dinâmicas próprias em cada escola.

O POEI desempenha, na escola, função de 'direção intermediária' dessa política pública municipal (Lotta; Pires; Oliveira, 2014). É nessa interação, entre os agentes que formulam as regras nas instâncias municipais e os professores e alunos beneficiários do

Programa, que se situa a atuação do POEI e seu papel estratégico na implementação e nos resultados alcançados pelo PSPI. Estudo conduzido por Oliveira e Abrucio (2018, p. 208), que investigou a atuação de outro agente intermediário como o diretor escolar, mostra que "não apenas sua atuação interna, mas principalmente sua relação com o contexto externo no qual se insere (mais especificamente, a rede de serviços e a burocracia que a cerca), exercem influência sobre o resultado das políticas públicas em jogo".

Em boa parte das escolas (vulneráveis ou não), a questão da inclusão de alunos com necessidades especiais e a possibilidade de o PSPI favorecer a focalização da atuação dos professores em uma única escola apresentam menor convergência nas percepções dos agentes escolares, independentemente do seu índice de vulnerabilidade. O estudo se mostra, no entanto, pouco conclusivo no caso das diferenças territoriais relacionadas ao índice de vulnerabilidade da escola e a sua possível influência na percepção dos implementadores sobre o arranjo institucional da política, mas aponta para a necessidade de mapear e debater o tema com os agentes implementadores (especialmente diretores e professores).

Como tendência geral, pode-se dizer que as diferenças relacionadas com a vulnerabilidade das escolas parecem influenciar a capacidade institucional de criar consensos em torno do PSPI. Especialmente nas escolas consideradas vulneráveis, há baixo consenso entre diretores, coordenadores pedagógicos, POEIs e professores em relação à percepção dos avanços e dos resultados decorrentes da adesão da escola ao Programa, mas há uma considerável convergência quanto aos desafios relativos à infraestrutura física das escolas, que é considerada insuficiente para a participação da escola na política de tempo integral.

Especificamente em relação às escolas situadas em territórios de alta vulnerabilidade, os resultados indicam que há maior convergência entre agentes implementadores em relação aos objetivos do Programa e expectativas mais elevadas no que concerne às repercussões positivas da educação integral. Em escolas localizadas em territórios vulneráveis, os professores percebem maior impacto do PSPI nas aprendizagens dos estudantes do que aqueles que atuam em escolas localizadas em territórios não-vulneráveis.

Em síntese, no que tange às dificuldades e limites do PSPI, a formação insuficiente dos profissionais é tida como um desafio por todos os respondentes. A inadequação da infraestrutura física das escolas e a insuficiência de profissionais para a execução do Programa também concentraram significativos percentuais de respostas. Importante mencionar que, a partir de 2018, o Programa contemplou esses aspectos, o que pode mudar futuramente a percepção dos implementadores.

6. Considerações finais

Retomamos, a seguir, as questões iniciais que buscamos responder nestas duas dimensões do estudo: quais são os principais contornos do arranjo institucional do PSPI no que diz respeito à tentativa de promover a integração entre atores estatais e não estatais? As diferenças territoriais relacionadas ao índice de vulnerabilidade da escola influenciam ou não a percepção que os atores implementadores têm desse arranjo?

Em relação à primeira questão, o estudo mostrou que o arranjo institucional de implementação do PSPI se caracteriza pelo insulamento dos agentes implementadores na escola. Na percepção desses agentes, há baixa capacidade de articulação tanto interna à rede de ensino, entre atores responsáveis pelo Programa no nível macro, meso e micro, como em relação à articulação externa, isto é, com equipamentos públicos e atores de outras secretarias do governo municipal, e com agentes não estatais, no território e fora dele. Essa reduzida articulação caracteriza o arranjo institucional do Programa, ao mesmo tempo em que reforça o isolamento dos implementadores no âmbito interno à escola.

Colaboram para esse quadro as relações menos intensas entre a maioria dos atores pedagógicos, em escolas vulneráveis e não vulneráveis, com atores externos à escola, estatais ou não, como mostra a mínima ou inexistente interação com atores estatais educacionais do nível regional e central (SME e DREs), bem como as percepções divergentes dos atores escolares quanto à existência ou não de parcerias com instituições externas à escola.

Considerando, por exemplo, que o programa prevê o fortalecimento da gestão democrática e a participação do Conselho Escolar desde o momento em que se define a decisão da escola de participar ou não do PSPI, chama a atenção a baixa indicação de interação com essa instância, conforme apontada por um amplo conjunto dos implementadores.

A resposta à segunda questão sobre uma possível influência do índice de vulnerabilidade da escola na percepção dos agentes escolares em relação ao arranjo de implementação do PSPI, é que essa percepção varia a depender não só da vulnerabilidade ou não das escolas, mas também do tema abordado pelo questionário.

Há um alto nível de consenso, por exemplo, entre agentes implementadores em contextos vulneráveis ou não vulneráveis no que tange à adesão e à compreensão dos objetivos do PSPI, à capacidade do Programa de promover a melhoria da aprendizagem dos alunos, e a aspectos da organização pedagógica e no ambiente da escola. Escolas situadas em territórios de alta vulnerabilidade apresentam maior convergência entre agentes implementadores em relação aos objetivos do Programa, além de expectativas mais elevadas no que concerne às repercussões positivas da educação integral, e

uma percepção mais aguda e também positiva do impacto do PSPI na aprendizagem dos alunos, quando são comparadas suas respostas com as do que atuam em escolas localizadas em territórios não-vulneráveis. O estudo, no entanto, se mostra pouco conclusivo no caso das diferenças territoriais relacionadas ao índice de vulnerabilidade da escola e a sua influência ou não na percepção dos implementadores sobre o arranjo institucional da política, apontando para a necessidade de debater o tema com os agentes implementadores, especialmente com diretores e professores.

A falta de consenso em relação aos desafios, avanços e resultados do PSPI, sugere a necessidade de aproximar a SME e as DRE das escolas, por meio de visitas de equipes dessas instâncias para congregar diretores, coordenadores pedagógicos, POEIs e professores em torno da discussão das estratégias de implementação do PSPI, que considerem a ampliação e a intensificação das relações desses atores pedagógicos com os conselhos escolares e com a rede de equipamentos e serviços externa à escola. As visitas técnicas da SME teriam o objetivo de capacitar as equipes escolares, de difundir os conceitos-chave do PSPI para garantir sua compreensão, de realizar um diagnóstico das necessidades mais prementes das escolas, possibilitando respostas mais céleres e adequadas da SME no âmbito do Programa e, também, o desenvolvimento de outras políticas educacionais ou programas municipais. Este é o caso, por exemplo, da necessidade de se avaliar a infraestrutura física das escolas.

A partir destes entendimentos e da discussão das peculiaridades das escolas e das dificuldades enfrentadas por cada uma delas, os encontros poderão apontar caminhos pedagógicos e culturais a serem acordados entre a SME, as DRE e as escolas, que considerem as alterações legais do PSPI e contribuam para realizar o alinhamento entre as ações da escola e os objetivos, princípios e diretrizes do Programa. O esforço de fortalecimento da equipe de especialistas na SME teria, assim, finalidades diversas, a depender das especificidades de cada contexto escolar, tais como: multiplicar o conhecimento do PSPI nas escolas que aderirem ao Programa, reforçar a atuação do POEI e das equipes pedagógicas, oferecer formação para orientar a implementação, e estabelecer um mecanismo para acompanhamento e dimensionamento dos resultados da política, e também a criação de redes de apoio e de articulação entre diferentes atores (SME, DREs, escolas, diretores, professores, POEIs, especialistas, pais, alunos e instituições não escolares).

Referências

ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F.; XAVIER, F. P. Desigualdades educacionais no ensino fundamental de 2005 a 2013: hiato entre grupos sociais. **Revista Brasileira de Sociologia**, v. 04, n. 07, jan.–jun., 2016.

ARRETCHE, M. T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: MOREIRA, M.C.; CARVALHO, M. C. B. (org). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUCSP, 2001. p. 44–55.

BATISTA, A. *et al.* Políticas para o ensino médio: o caso de quatro estados. **Cadernos Cenpec**, v. 6, n. 2, p. 5–50, jul./dez. 2016.

BONAMINO, A.; CARVALHO, C. P.; CARRASQUEIRA, K.; MUYLAERT, N. Dimensão 8: Arranjo institucional do Programa São Paulo Integral. In: RIBEIRO, V. M. *et al.* **Módulo II - Adesão e compreensão dos agentes implementadores arranjo institucional do Programa**. Prefeitura do Município de São Paulo. Secretaria Municipal de Educação. Coordenadoria de Transparência Ativa e Controle Interno. PRODOC 914 BRZ 1147. 2020, p. 75-134. Disponível em: <https://www.reippe.com/relatorios>; acesso em: 28 set. 2023.

COCK, J. C. A.; NASCIMENTO, A. M.; COSTA, P. A.; BONAMINO, A. M. C. Pesquisas sobre implementação de políticas educacionais no Brasil: um estado do conhecimento. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v.38, e26769. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edur/a/8GMNJK47zRZhRHJR8YpqvDB/abstract/?lang=pt>; acesso em: 04 out. 2023.

ÉRNICA, M.; BATISTA, A. A. G. A escola, a metrópole e a vizinhança vulnerável. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 42, n. 146, p. 640–666, maio/ago. 2012.

FREITAS, P. F.; OLIVEIRA, R. P.; ALTENFELDER, A. H. Dimensão 2: adesão e compreensão dos agentes implementadores sobre o Programa, dificuldades e desafios nas suas perspectivas. In: RIBEIRO, V. M. et al. **Módulo II - Adesão e compreensão dos agentes implementadores arranjo institucional do Programa**. Prefeitura do Município de São Paulo. Secretaria Municipal de Educação. Coordenadoria de Transparência Ativa e Controle Interno. PRODOC 914 BRZ 1147. 2020, p. 19-68. Disponível em: <https://www.reippe.com/relatorios>; acesso em: 28 set. 2023.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). **Índice Paulista de Vulnerabilidade Social - IPVS Versão 2010**. Disponível em: <http://ipvs.seade.gov.br/view/pdf/ipvs/metodologia.pdf>.

GIUSTO, S.; RIBEIRO, V. M. **Implementação de políticas públicas:** conceito e principais fatores intervenientes. Revista de Estudos Teóricos e Epistemológicos em Política Educativa, v. 4. 2019. In: <https://www.revistas2.uepg.br/index.php/retepe/article/view/12951>.

GOMIDE, A.; PIRES, R. **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014

HAM, C.; HILL, M. **The policy process in the modern capitalist state.** Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.

INSTITUTO NATURA. **Análise dos modelos de escolas de tempo integral em Pernambuco**. São Paulo: Instituto Natura, 2016.

LIPSKY, M. **Street-Level Bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. Original ed. 1980. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOTTA, G. Agentes de implementação: um olhar para as políticas públicas. In: **Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política - ABPC**, 6., 2008, São Paulo, Campinas: Unicamp, GT: Políticas Públicas, 2008.

LOTTA, G. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v.19, n.65, jul. 2014.

LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: ____. (Org.) **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019, p. 11–38.

LOTTA, G.; PIRES, R.; OLIVEIRA, V. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 65, n. 4, p. 463–492, out./dez. 2014.

MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

OLIVEIRA, V.; ABRUCIO, F. Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito. In: PIRES, R. LOTTA, G. OLIVEIRA, V. E. de (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea; Enap, 2018, p. 207–225.

PASSONE, E., F., K. Contribuições atuais sobre o estudo de implementação de políticas educacionais. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 149, p.596–613, maio–ago., 2013.

PEREIRA-SILVA, C. **Vulnerabilidade social nos territórios das grandes cidades, educação e o princípio de justiça como equidade na escola**. 2016. 97f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Cidade de São Paulo, São Paulo.

RIBEIRO, V. M. *et al.* **A implementação do Programa São Paulo Integral e a qualidade da educação no ensino fundamental - análises e proposições**. Sumário Executivo do Projeto. 2020a. Disponível em: <https://www.reippe.com/relatorios>; acesso em: 28 set. 2023.

RIBEIRO, V. M. *et al.* **Módulo II - Adesão e compreensão dos agentes implementadores arranjo institucional do Programa**. Prefeitura do Município de São Paulo. Secretaria Municipal de Educação. Coordenadoria de Transparência Ativa e Controle Interno. PRODOC 914 BRZ 1147. 2020b. Disponível em: <https://www.reippe.com/relatorios>; acesso em: 28 set. 2023.

RIBEIRO, V. M.; VOVIO, C. L. Desigualdade escolar e vulnerabilidade social nos territórios. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 33, n. especial 2, p. 71–87, set. 2017.

SÃO PAULO. **Lei nº 16.271, de 17 de setembro de 2015**. Aprova o Plano Municipal de São Paulo, São Paulo, 2015.

SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO. Portaria no 7.464, de 03 de dezembro de 2015, institui o Programa "São Paulo Integral" nas Escolas Municipais de Educação Infantil – EMEIs, de Ensino Fundamental – EMEFs, de Ensino Fundamental e Médio – EMEFMs, nas Unidades de Educação Bilíngue para Surdos – EMEBS e nos Centros Educacionais Unificados – CEUs da Rede Municipal de Ensino, e dá outras providências. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, SP, 04 dez. 2015a.

SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO. Aviso de consulta pública no 005/2015. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, SP, 17 nov. 2015b.

SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO. Comunicado no 1.601, de 24 novembro de 2015, Diálogo com o Programa São Paulo Integral. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, SP, 25 nov. 2015c.

SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO. **Portaria nº 8.003, de 09/10/2017**. Reorganiza o Programa "São Paulo Integral" nas EMEIS, EMEFS, EMEFMS, EMEBSS e nos CEUS da RME. São Paulo: SME, 2017.

SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO. **Instrução Normativa SME nº 26, de 03 de setembro de 2020**. Reorienta o Programa "São Paulo Integral – SPI" nas escolas municipais de educação infantil – EMEIS, escolas municipais de ensino fundamental – EMEFS, escolas municipais de ensino fundamental e médio – EMEFMS, escolas municipais de educação bilíngue para surdos – EMEBSS e nos centros educacionais unificados – CEUS da rede municipal de ensino e dá outras providências. São Paulo: SME, 2020.



CAPÍTULO 4

DESMATERIALIZANDO A ESPERA: COMO INOVAÇÕES VIRTUAIS PODEM MUDAR A ATITUDE DE USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Luciana Jordão da Motta Armiliato de Carvalho
Maria José Tonelli
Gabriela Spanghero Lotta

1.Introdução

O que acontece quando uma política pública é modificada? Como a mudança é inerente à natureza da política pública (Muller, 2005), surge a partir da década de 1990 um fértil campo de pesquisas através do conceito de *policy feedback*. O modelo inaugurado por Pierson (1993) defende que políticas públicas são consideradas tanto resultados quanto causas das forças políticas, possuindo um papel de retroalimentação do sistema político, desenhando, moldando e definindo políticas subsequentes (Campbell, 2012).

Mas o papel do usuário dos serviços públicos nesta mudança passa a ser objeto de estudos contemporaneamente, a partir da compreensão de que este é por vezes esquecido nas análises de políticas públicas, tratado como mero objeto ou destinatário e não como cocriador das políticas implementadas pelo Estado (Schiffino; Van Ingelgom, 2021). Neste momento, o Estado deixa de ser o único objeto de análise, com o desvio do olhar para o usuário do serviço público (Revillard, 2018).

Este capítulo se insere no debate a respeito da configuração de alterações na atitude de usuários de serviços públicos, após mudanças em políticas públicas. Neste aspecto, busca-se investigar as limitações da literatura do campo, que é a identificação empírica de *policy feedback* atitudinal de usuários de serviços públicos após mudanças em políticas públicas. Esta identificação é relevante já que este tipo de *policy feedback* pode gerar subsídios para mensuração do sucesso de políticas públicas e elementos para a tomada de decisão de gestores públicos (Baekgaard *et al.*, 2019), mas é de difícil captação, por se tratarem de efeitos geralmente etéreos e pouco intensos (Campbell, 2012).

A partir deste contexto, o objeto de interesse deste capítulo é um tipo específico de mudança de políticas públicas: o fenômeno da adoção das Tecnologias de Comunicação e Informação (TIC), que cria políticas públicas virtuais pela administração pública, em cenários de e-governo.

O impacto da pandemia que atingiu o mundo em 2020 levou a uma mudança abrupta de algumas políticas públicas para o formato virtual. Esse fenômeno torna-se ainda mais intenso e relevante para o campo de estudos acadêmicos, especialmente considerando que 12,9 milhões de domicílios no Brasil não têm computador ou acesso à internet (Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2022a).

Busca-se responder à seguinte pergunta de pesquisa: a adoção de inovações digitais pode gerar alterações na atitude dos usuários? Para compreender a complexidade desse fenômeno, foi realizado um estudo de caso único (Creswell, 2010), conduzido no Brasil em um órgão componente do Sistema de Justiça encarregado da implementação da política pública de acesso à justiça, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP). Foram coletados dados através de fontes documentais que correspondem a 718 (setecentas e dezoito) manifestações espontâneas de usuários do serviço público divididas em três períodos distintos: i) a implementação presencial (março de 2019 até fevereiro de 2020), com prevalência da oralidade; ii) a transformação contingencial para uma política pública virtual, em razão da pandemia da Covid-19 (março de 2020 até fevereiro de 2021); e iii) a adoção de um formato híbrido, onde a opção pelo uso das TIC não é mais fundada em uma contingência exógena, mas em uma decisão de gestão do órgão público (março de 2021 até fevereiro de 2022). Analisamos, de forma específica, o conteúdo das manifestações com o apoio do Software Iramuteq.

Este capítulo está estruturado da seguinte maneira: primeiramente, discutiremos os aspectos teóricos que embasam a análise proposta. Em seguida, apresentaremos a metodologia da pesquisa. Posteriormente, consideraremos três fases de implementação da política pública (presencial, virtual e híbrida) e o conteúdo da manifestação de seus destinatários, apresentando atitudes duradouras no período e aquelas que foram temporárias. Além disso, desenvolveremos o conceito de desmaterialização da espera, um novo tipo de falha duradoura na implementação de políticas públicas, decorrente da utilização de instrumentos digitais de atendimento para o contato com usuários de serviços públicos. Na sequência, apresentaremos a discussão e a conclusão sobre as contribuições desta pesquisa.

2. Aspectos teóricos da análise

2.1. Mudanças nas políticas públicas: o modelo de policy feedback atitudinal dos usuários de serviços públicos

Vários são os modelos que examinam políticas públicas (Revillard, 2018), buscando subsidiar a sociedade com informações a respeito de como o Estado atinge suas finalidades. Um destes modelos é o *policy feedback*, que surge nos anos de 1990 e se desenvolve nas décadas seguintes, a partir da análise da interação entre órgãos governamentais, entidades da sociedade e eleitorado (Pierson, 1993; Soss, 1999).

Este modelo de análise de políticas públicas possibilita a inclusão, em suas investigações, do usuário de serviços públicos como ator relevante e cocriador de políticas públicas (Revillard, 2018). Para fins deste capítulo, o conceito de *policy feedback* que será utilizado é o exposto por Pierson (1993), no qual políticas públicas são consideradas como resultado, mas também como causas das forças políticas. O estudo do *policy feedback* é, assim, o estudo da política no tempo (Pierson, 1993), sendo a questão temporal central para a literatura do campo (Béland; Schlager, 2019).

Contemporaneamente, as pesquisas sobre *policy feedback* se expandiram para além das instituições e organizações, com a intenção de incluir a perspectiva do usuário dos serviços públicos. Este esforço fez surgir uma linha de pesquisas que busca compreender a *atitude* desses em face das mudanças em políticas públicas (Campbell, 2012; Revillard, 2018).

Trata-se de um tipo específico de *policy feedback* dos usuários de serviços públicos, diverso do comportamento político do eleitorado, que surge como *output* dos estudos seminais da década de 1990 (Pierson, 1993; Soss, 1999). A premissa fundamental neste contexto é que as políticas não se limitam à redistribuição de recursos; elas também transmitem sinais informativos que podem influenciar a percepção dos indivíduos sobre o mundo, sua posição e suas relações.

O *policy feedback* atitudinal pode ser conceituado como a reação das pessoas às políticas públicas, podendo esta reação ser positiva ou negativa (Baekgaard *et al.*, 2019) e gera subsídios para a mensuração do sucesso de uma política pública, além de elementos para a tomada de decisão por gestores públicos.

Os estudos acadêmicos durante este período centraram seus esforços no aprofundamento da compreensão teórica sobre o *policy feedback* atitudinal e a definição clara de seu conceito, a partir da distinção das diferentes formas e manifestações de *feedback*.

Um traço comum dos estudos que investigam as atitudes dos usuários no modelo teórico do *policy feedback* atitudinal diz respeito a opção pela análise de políticas de bem-estar social (Campbell, 2012). As principais políticas analisadas são as de saúde (Bendz, 2017; Jordan, 2010) e educação (Busemeyer, 2013; Busemeyer; Goerres, 2020; EllingsÆter *et al.*, 2017; Fleming, 2014; Garritzmann, 2015; Lü, 2014), sendo comuns também os estudos a respeito da seguridade social e aposentadoria (Hetling *et al.*, 2008).

Os estudos realizam tanto a análise de políticas públicas individualmente, quanto de mais de uma política, simultaneamente (Fernández; Jaime-Castillo, 2013; Im; Meng, 2016). Quanto ao nível de análise, as investigações se dividem entre aquelas que analisam políticas em um contexto mais restrito, como, por exemplo, em uma única cidade (Busemeyer; Goerres, 2020), um país (Hetling *et al.*, 2008; Lü, 2014) ou por comparação de diversos contextos nacionais, principalmente no caso da Europa. Países da OCDE são, frequentemente, analisados de forma conjunta (Busemeyer, 2013; Busemeyer *et al.*, 2021).

Quanto aos tipos e intensidade dos efeitos atitudinais dos usuários de políticas públicas, a literatura indica a possibilidade de efeitos negativos predominantes, desafiando a ideia de auto reforço decorrente dos estudos de Pierson (1993), como nos estudos realizados por Fernández e Jaime-Castillo (2013) e Bendz (2015).

Já com relação a tipologia de atitudes de *policy feedback*, diferentes tipos de *feedback* foram identificados, além dos positivos e negativos, como *feedbacks* de aceleração e de longo prazo, com reações imediatas ou atitudes desenvolvidas ao longo do tempo (Busemeyer *et al.*, 2021).

Os achados das pesquisas empíricas apontam para a necessidade de que investigações avancem na sedimentação das tipologias de efeitos de *policy feedback*, esclarecendo suas características, formas de identificação, duração e intensidade.

A literatura atual não fornece uma análise aprofundada sobre essas distinções, tornando essencial o progresso de pesquisas em outros contextos sociais, como o brasileiro. Além disso, o fenômeno da desmaterialização de políticas públicas no Brasil, o país mais populoso da América Latina, com mais de 203 milhões de habitantes (IBGE, 2022), continua sendo pouco explorado, destacando a relevância dessa discussão.

2.2. A desmaterialização das políticas públicas: a nova fronteira da Administração Pública

As inovações virtuais têm se tornado uma abordagem cada vez mais relevante nos serviços públicos, buscando aprimorar a eficiência e promover a inovação. A pandemia da Covid-19, acelerou esse processo, impulsionando a adoção de Tecnologias de Informação

e Comunicação (TIC) por diversos órgãos da administração pública brasileira (Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2022b).

As TIC são instrumentos da ação pública, adotados pelas administrações públicas em busca da melhoria das ofertas de serviços públicos, caracterizando o que se convencionou chamar e-governo (Santos; Souza, 2021; Sundberg, 2019).

Esse processo de inovação, chamado em alguns países de "desmaterialização" na implementação das políticas públicas, ainda é recente e pouco estudado em pesquisas empíricas no Brasil, tanto no que diz respeito ao seu alcance, mas sobretudo, com relação aos seus efeitos para um dos atores interessados: o usuário do serviço público.

Desmaterialização é "o ato ou efeito de desmaterializar" (Ferreira, 2004), sendo conceituado pela base de dados de terminologia Interactive Terminology for Europe (Iate) como "a adoção e integração das tecnologias digitais nas atividades de um organismo ou empresa pública, a fim de melhorar a sua organização e métodos de funcionamento, tornando-os mais simples e eficientes" (European Union, 2021).

A desmaterialização é, neste contexto, considerada um dos aspectos da transição digital, já que significa a substituição dos documentos e instrumentos físicos por digitais, passando-se de um suporte material para o suporte digital.

A literatura evoluiu de forma considerável nas últimas décadas sob a perspectiva do burocrata de nível de rua (Lipsky, 2019) e sua relação com a transformação digital, mas poucos são os estudos que avaliam os impactos desta mudança sob a perspectiva do usuário do serviço, como indicado por Revillard (2018) e Schiffino e Van Ingelgom (2021).

Diferentemente de outros países em que já existe uma acumulação de conhecimento a respeito da incorporação das TIC, no Brasil, este fenômeno ainda é recente (Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2022b), especificamente no que se refere aos possíveis impactos na atitude de usuários do serviço público e no contexto de aceleração dos processos de adoção das inovações digitais (Carvalho, 2021). Ou seja, no Brasil, o fenômeno surge potencializado por uma contingência exógena, posteriormente internalizado como uma opção de gestão por órgãos públicos.

Ainda, estudos empíricos realizados no Brasil em geral observaram o Poder Executivo, sendo menos numerosos aqueles que investigam outros poderes e sistemas, como as políticas públicas judiciais, que carecem de pesquisas e análises sobre seu funcionamento e desempenho.

3. Metodologia

A análise foi realizada tendo como objeto o atendimento aos usuários da política pública de acesso à justiça, implementada no Brasil pela Defensoria Pública. Trata-se de instituição essencial à função jurisdicional do Estado, pertencente ao Sistema de Justiça, com presença em todos os estados da federação e que atua tanto na Justiça Federal quanto nas Justiças Estaduais.

A política pública implementada pela Defensoria Pública em São Paulo realizava atendimentos presenciais até março de 2020, quando foram adotadas ferramentas digitais devido à pandemia da Covid-19. As ferramentas incluem agendamento por 0800, assistente virtual, livechat, telefone e mensageria oficial, com soluções informais como o WhatsApp.

Apesar de não haver mudanças nos atores burocráticos, as práticas sociais mudaram com a adoção de ferramentas virtuais. Os equipamentos eletrônicos passaram a ser intermediários para o contato entre burocratas de nível de rua (Lipsky, 2019) e usuários. As TIC adotadas de forma contingencial se tornaram definitivas, caracterizando uma nova política de implementação híbrida.

Para buscar compreender a complexidade do fenômeno da mudança de políticas públicas através da adoção das TIC pela Administração Pública, foi realizado um estudo de caso único (Creswell, 2010). O objetivo foi analisar como a desmaterialização de uma política pública afeta a atitude do usuário do serviço público a respeito do órgão público responsável pelas inovações digitais.

Para atingir esta finalidade, foram coletados dados através de fontes documentais, que correspondem a 718 (setecentas e dezoito) manifestações espontâneas de usuários do serviço público dirigidas à Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, divididos três períodos distintos de implementação da política pública.

O primeiro período (Ano Um) compreende a implementação da política de forma presencial (março de 2019 até fevereiro de 2020), com prevalência da oralidade. O segundo período (Ano Dois) compreende a transformação contingencial desta política pública para um contato virtual com o cidadão, em razão da pandemia da Covid-19 (março de 2020 até fevereiro de 2021). Por fim, o terceiro período (Ano Três) compreende a adoção de um formato híbrido para a implementação da política pública, em que a opção pelo uso das TIC não é mais fundada em uma contingência exógena, mas em uma decisão de gestão do órgão público (março de 2021 até fevereiro de 2022).

O recorte temporal desta pesquisa, portanto, capta os três momentos diversos da implementação da política: o presencial, o virtual e o híbrido. Todas as manifestações foram recebidas pela Ouvidoria-Geral através de cartas, formulários físicos, contato telefônico, atendimento presencial, e-mails e formulários eletrônicos e inseridas na ferramenta estatística de sistema de gestão de chamadas e tickets OTRS (Open-source Ticket Request System) e transcritas pela própria equipe do Órgão, quando necessário.

A seleção das amostras para a coleta de dados aconteceu no momento posterior à inserção das manifestações no sistema OTRS. Houve a autorização de acesso aos dados, cumpridos os requisitos da garantia do anonimato dos usuários do serviço público e a seleção e tratamento das amostras pela própria Ouvidoria-Geral.

Definido o recorte temporal, optou-se pela análise de uma amostra de 20 atendimentos em cada um dos meses indicados no período, selecionadas através do critério de amostra aleatória de entrada no sistema OTRS (*tickets* 1, 5, 10, 15, 20, 25, 30, 35, 40, 45 em cada mês). Em razão da necessidade de respeito à Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD (Lei nº 13709, de 14 de agosto de 2018, 2018), os atendimentos foram anonimizados pela própria Ouvidoria-Geral, não se tendo acesso a nenhum dado demográfico (idade, gênero, raça, escolaridade) ou identificador dos usuários (nome, RG, CPF, cidade de origem).

Os arquivos foram recebidos em formato ".docx". Para a análise de conteúdo (Bardin, 1977) utilizou-se como instrumento de apoio e ferramenta de processamento dos dados a análise textual automatizada pelo software gratuito com código-fonte aberto para pesquisas qualitativas Iramuteq (Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires), no ambiente estatístico do Software R (Salviati, 2017). A análise textual automatizada permitiu a realização de análises sucessivas de frequência, multivariada e de coocorrências, preservando a autenticidade do material, pois nenhuma categoria foi definida de forma prévia.

Houve a necessidade de correções de próclises, retirada de espaços, símbolos e a substituição de hifens pelo traço underline em todo o texto. Foram também realizadas as seguintes substituições de termos: "covid" por "covid_19", "defensoria" por "defensoria_pública", "defensora" por "defensora_pública" e "defensor" por "defensor_público".

Cada atendimento foi considerado uma "entrada" com uma linha de comando inicial e individual de identificação. Optamos pela junção dos arquivos ".docx" em um único arquivo ".txt", com linhas de comando que identificaram os seguintes códigos: *Ticket* "t": número sequencial do atendimento, conforme envio pela Ouvidoria Geral, de 1 até 240, para o "Ano Um" (março de 2019 a fevereiro de 2020); de 241 até 478 para o "Ano

Dois" (março de 2020 até fevereiro de 2021) e 479 até 718 para o "Ano Três" (março de 2021 até fevereiro de 2022); "a" para ano do atendimento, com indicação "a_2019", "a_2020", "a_2021" e "a_2022; "m", com indicação em ordem sequencial para o mês em que o atendimento foi realizado, de 1 até 12.

Foram consideradas como formas gramaticais ativas os adjetivos, os advérbios, os nomes e os verbos. As demais categorias gramaticais foram consideradas secundárias para fins de análise. Os caracteres foram definidos utilizando o dicionário "utf_8_sig – all languages" no idioma "português". Optamos, por fim, pelo método de construção de ST "parágrafos" tendo em vista que alguns dos textos redigidos pelos usuários possuíam menor número de caracteres, o que geraria exclusão em outras formas de entrada.

Com os dados reduzidos a seu conteúdo essencial, foram realizados testes baseados no método Reinert, com extração de passagens textuais típicas e posterior aplicação de classificação hierárquica descendente (CHD), que classifica os segmentos de texto em razão do seu vocabulário, aproximando-os com base em sua frequência de formas reduzidas (Salviati, 2017). Também foi realizada análise fatorial de correspondência (AFC) do *corpus*, possibilitando o cruzamento entre o vocabulário e as classes, gerando uma representação gráfica em plano cartesiano, onde são vistas as oposições entre classes ou formas (Salviati, 2017) .

Estas técnicas possibilitaram a construção de uma análise de conteúdo precisa, conforme a descrição que será apresentada na seção de resultados e na seção de discussão do capítulo.

4. Apresentação e análise dos resultados: atitudes dos usuários do serviço público

Foram realizadas diferentes análises de conteúdo das manifestações dos usuários em três momentos distintos: presencial, virtual e híbrido. Essas análises permitiram identificar duas dimensões agregadas de atitudes dos usuários de serviços públicos: i) **atitudes duradouras** e ii) **atitudes temporárias**, cada uma delas composta por três temas específicos, que emergiram ao longo do período de estudo e serão apresentadas na próxima subseção.

As **atitudes duradouras** foram aquelas que surgiram em pelo menos dois anos da amostra, abrangendo também o período pré-pandemia da Covid-19. Por outro lado, as **atitudes temporárias** dos usuários do serviço público compreenderam temas que surgiram em apenas um dos anos da amostra, sem se manterem ou aderirem ao longo do período de estudo. Essas atitudes esporádicas se dividem em duas categorias: i) aquelas

identificadas no momento pré-pandemia, quando o atendimento era totalmente presencial, mas que desapareceram nos anos seguintes, e ii) aquelas contingenciais que surgiram durante a ocorrência da pandemia da Covid-19, quando os atendimentos aos usuários foram integralmente virtualizados, mas que desapareceram no período pós-pandemia.

A figura abaixo, de acordo com Gioia *et al.* (2013), resume os resultados da investigação baseados nas manifestações dos usuários do serviço público. Ela indica as classes de primeira e segunda ordem obtidas através da análise fatorial de correspondência (AFC) e da classificação hierárquica descendente (CHD). Além disso, apresenta as dimensões agregadas de atitudes estáveis e esporádicas. Os detalhes desses achados serão abordados nas seções subsequentes."

Imagem 1 – Conceitos, temas, classes e dimensões agregadas derivadas das análises da base de dados



Elaborado pelas Autoras

4.1 Atitudes duradouras dos usuários do serviço público

Falhas na implementação da política pública

A **primeira atitude duradoura** dos usuários da política pública de acesso à justiça, que se apresenta de forma constante nos três anos de recorte temporal analisado (Ano Um, Ano Dois, Ano Três), é aquela que busca narrar **falhas na implementação da política pública**. As reclamações representam percepções em relação ao comportamento de servidores públicos e fluxos internos do órgão.

A falta de detalhes a respeito da tramitação dos casos na Justiça também surge nas manifestações, com indicações sobre falta de respostas e de explicações menos técnicas. Este achado é coerente com o trazido por Bourdieu (1986) e Spire e Weidenfeld (2011) no que se refere à exclusão estrutural do campo jurídico para aqueles considerados leigos, que não dominam a linguagem e a técnica na área jurídica. A falta de compreensão sobre o que é demandado gera a percepção, por parte dos usuários do serviço público, de que não estariam seguindo as regras exigidas. Usuários também indicam a falta de acesso aos burocratas de nível de rua responsáveis pelos casos, tendo acesso direto somente a estagiários, que são considerados menos aptos a sanar dúvidas e prestar informações.

Esta tendência de atitude se manteve consistente no cenário virtualizado da política, assim como no ano pré-pandemia (presencial) e pós-pandemia (híbrido) e é coerente com a origem das manifestações, recebidas pela Ouvidoria-Geral do órgão.

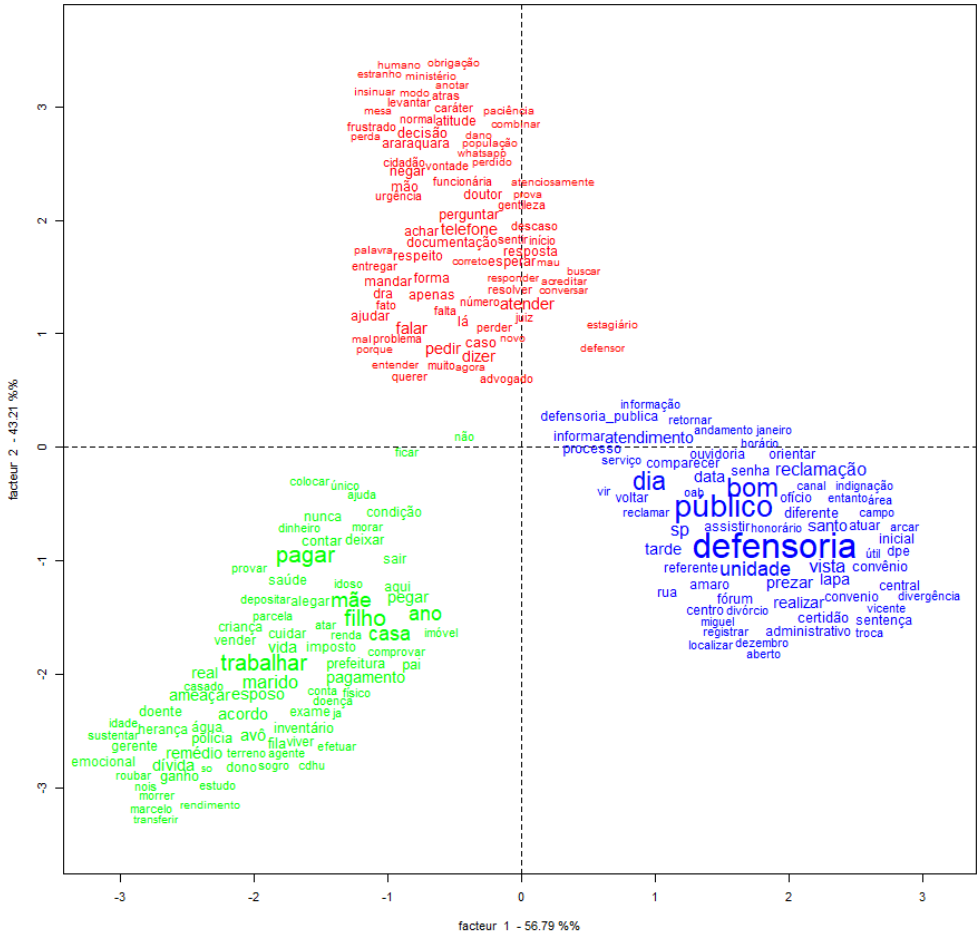
Tentativas de acesso à política pública

A **segunda atitude duradoura** dos usuários do serviço público diz respeito às **tentativas de acesso à política pública**. Esta atitude surge das inferências de dois dos períodos analisados: o ano pré-pandemia (Ano Um) e o ano pós-pandemia (Ano Dois), não se apresentando no período excepcional da contingência sanitária (Ano Três).

São manifestações de usuários do serviço público ainda não atendidos pela Defensoria Pública e que buscaram a Ouvidoria-Geral como canal para tentativa de acesso à política pública. As demandas mais comuns, nestas manifestações, são aquelas da área de família e criminal.

A diferença entre a atitude dos usuários do serviço público na tentativa de acesso à política pública no momento pré e pós-pandemia diz respeito à externalização de sentimentos negativos sobre a dificuldade de acesso à justiça. Enquanto no "Ano Um" as manifestações e sentimentos negativos em relação ao órgão público aparecem principalmente na atitude que indica falhas na implementação da política pública, no "Ano Três" estas atitudes dos usuários com relação ao acesso à justiça configuram também *policy feedbacks* negativos (Campbell, 2012; Larsen, 2019) quando buscam acessá-la.

Imagem 2 – AFC palavras ativas de cada classe de CHD "Ano Um" – Classe 1 (vermelho) – falhas na implementação da política pública; Classe 2 (verde) – tentativas de acesso à política; Classe 3 (azul) dificuldades na obtenção de informações



Fonte: Elaborado pelas autoras.

Falhas na implementação da política pública virtual

A **terceira atitude duradoura** dos usuários do serviço público confirma que a desmaterialização do acesso à política pública e seus efeitos de *policy feedback* são centrais no conteúdo das comunicações dos usuários e indicam um novo tipo de falha na implementação da política pública: **a falha na implementação virtual**. As manifestações surgem no ano da pandemia e mantêm-se estáveis no pós-pandemia, compreendendo aproximadamente um quarto das manifestações dos usuários do serviço público, tanto no "Ano Dois" quanto no "Ano Três".

Confirma-se a identificação de *policy feedback* atitudinal dos usuários da política pública de acesso à justiça, a partir da mudança que adotou a virtualização, de forma imediata e rastreável. Trata-se de um novo tipo de atitude, que surge da contingência

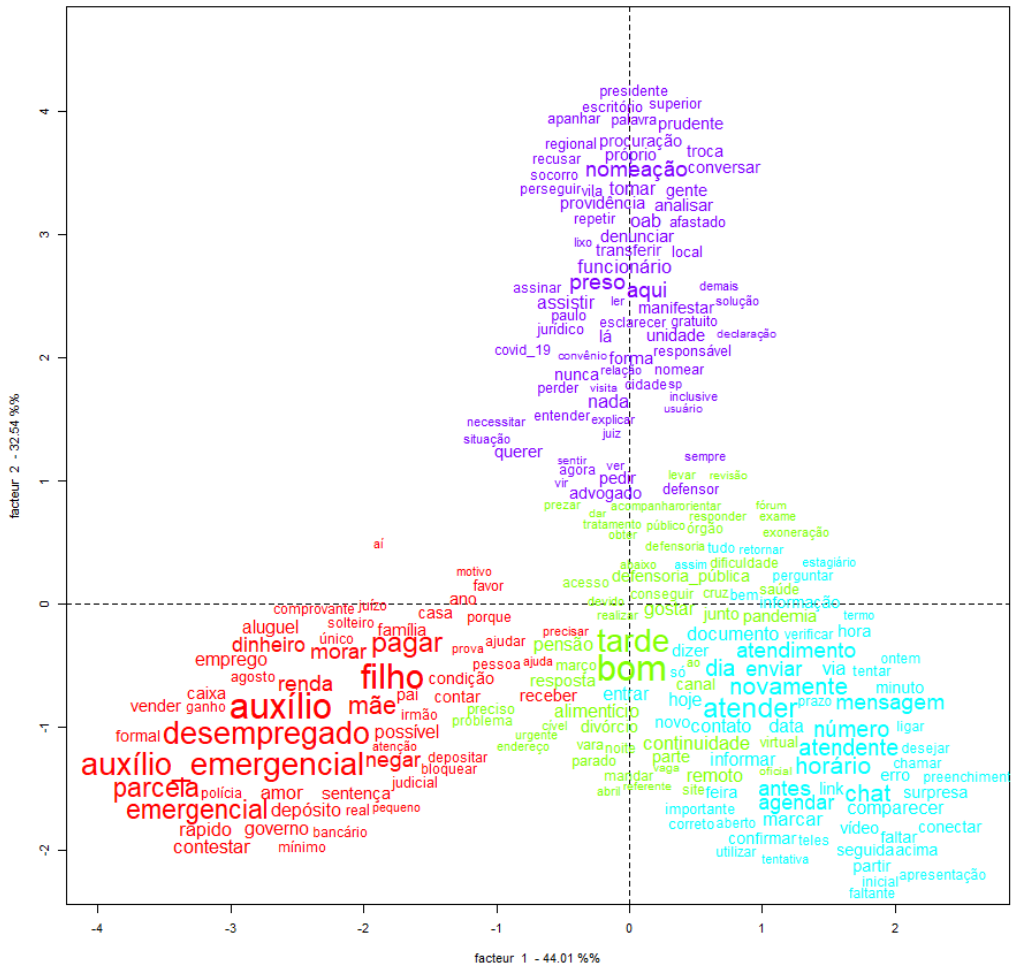
sanitária, mas é internalizado de forma estável, a partir do momento em que a Defensoria Pública adota de forma definitiva as TIC como instrumentos de implementação da política pública.

As manifestações apontam as tentativas dos usuários em manter contato e acessar o atendimento virtual e incluem relatos de encerramento do atendimento durante as conversas realizadas via "chat", dificuldades de agendamento virtual, permanência de longos períodos no chat sem interação com servidores, manifestação de intenção de atendimento presencial em razão da urgência da demanda, erros no sistema remoto, erros do atendimento do serviço 0800 que direciona as chamadas e demandas a partir de informações prestadas pelos usuários.

Há uma transformação da espera presencial em uma nova espécie de espera pelo Estado, agora virtual. Os resultados se assemelham aos sugeridos por Auyero (2012), com fluxos confusos, repetição de atividades, falta de explicação sobre etapas e tempo excessivo de espera como um "pedágio" para acessar a política pública.

Por outro lado, não há a indicação de dificuldade de acesso virtual ou de utilização das TIC fornecidas pela Defensoria Pública para a implementação da política pública por estes usuários, já que a grande maioria destas reclamações foram feitas de forma direta, mediante os meios digitais oferecidos pela Ouvidoria Geral da Defensoria Pública: 92,75% no Ano Dois e 99,16% no Ano Três 99,16%.

Imagem 3 – AFC palavras ativas de cada classe de CHD – "Ano Dois" – Classe 1 (vermelho) – auxílio emergencial; Classe 2 (verde) – urgências família e cível; Classe 3 (azul) – falhas atendimento virtual e Classe 4 (roxo) – falhas implementação da política pública



Fonte: Elaborado pelas autoras.

4.2. As atitudes temporárias dos usuários do serviço público

Tentativas de obtenção de informações

A **primeira atitude temporária** indica usuários do serviço público que já acessaram a política pública, mas que buscam a Ouvidoria da Defensoria Pública na **tentativa de obtenção de informações** que deveriam ser fornecidas pelas unidades de atendimento. Esta atitude surge como inferência no ano pré-pandemia, "Ano Um", não se repetindo nos períodos posteriores do recorte temporal analisado.

Usuários relatam dificuldade de acesso de informações a respeito do horário de início e de encerramento do funcionamento das unidades e divergência de informações sobre

documentos necessários para a continuidade do atendimento. Expressam reorientações divergentes e sucessivas, percebidas como mudanças repentinas e pouco organizadas de orientação, indicando mudanças constantes de regras e fluxos de atendimento como forma de controle para acesso à política pública.

Auxílio emergencial

A **segunda atitude temporária** dos usuários do serviço público surge no contexto da pandemia da Covid-19, no "Ano Dois". Indicam a intenção de obter informações e acesso ao **auxílio emergencial**, política pública de transferência de renda implementada pelo Governo Federal no contexto pandêmico. São manifestações com uma nítida separação das demais atitudes, formando um mundo lexical específico.

Nestas manifestações, os usuários buscam a Defensoria Pública, principalmente, em razão do desconhecimento das formas de acesso ao benefício emergencial fornecido pelo Governo Federal. As manifestações são literais com relação ao motivo do contato, com afirmações sobre o estado de necessidade e o pedido de auxílio na obtenção de informações sobre como conseguir acesso ao benefício federal.

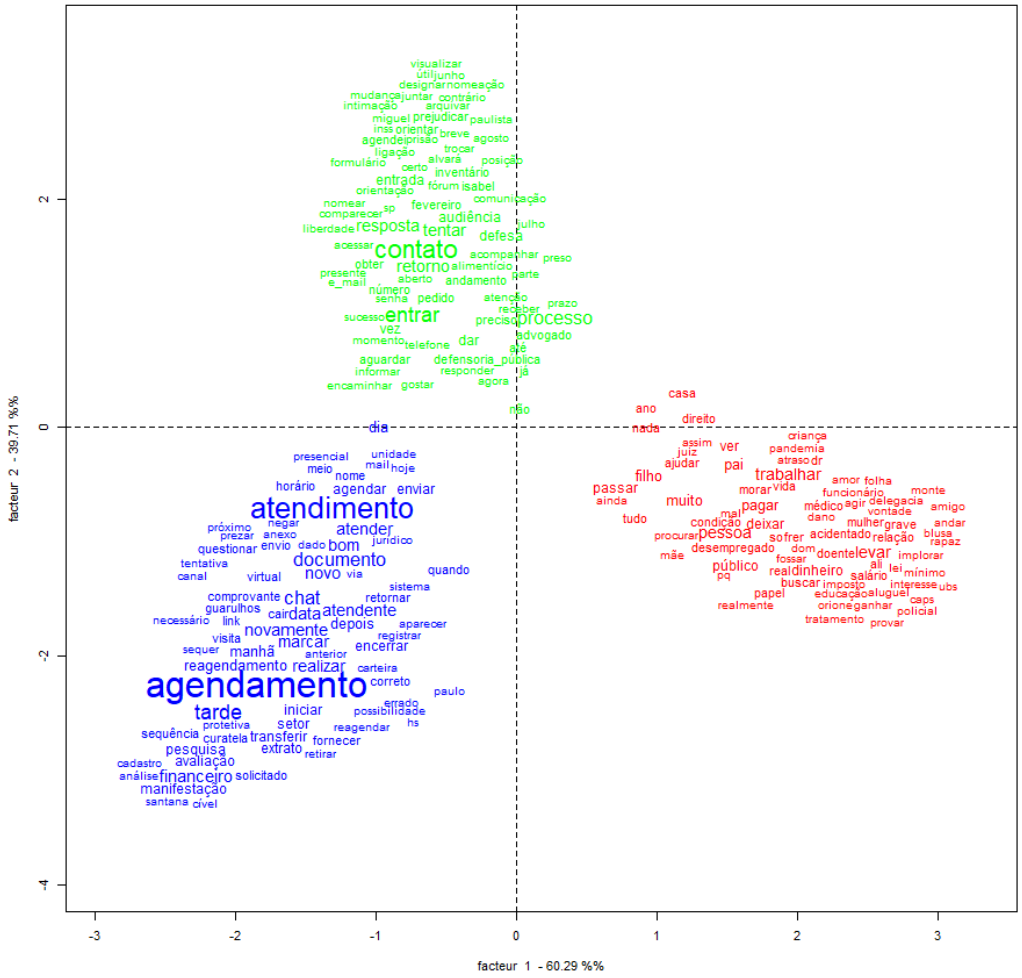
O recebimento de pedidos de atuação em uma política pública que se encontra fora da atribuição da Defensoria Pública pode indicar um desconhecimento sobre os limites de atuação do órgão público no campo do direito, como apontado por Bourdieu (1986). As atribuições de cada órgão parecem ser hermeticamente restritas aos seus próprios operadores e a introdução de uma nova política pública, nascida da contingência de uma pandemia, levou os usuários a procurar órgãos públicos de diversas esferas federativas em busca de auxílio para acessá-la.

Urgências família e cível

A **terceira atitude temporária** dos usuários do serviço público também surge no contexto da pandemia da Covid-19, no "Ano Dois" e diz respeito a **urgências em casos de família e cível**. Analisando os conteúdos das manifestações, verificam-se demandas de urgência em matérias de família (principalmente pensão alimentícia) e cível (ações de despejo, reintegração de posse, execuções), com grau de urgência que fundamentariam uma atuação jurídica imediata.

São descritas situações delicadas intermeadas por expressões que denotam desespero e evocações religiosas, com a referência a Deus. Os usuários do serviço público tentam se comunicar com a Defensoria Pública, indicando um forte apelo emocional e sentimento de urgência nas suas manifestações, justificadas pela contingência sanitária e a interrupção de atendimentos presenciais em todos os órgãos públicos.

Imagem 4 – AFC palavras ativas de cada classe de CHD – "Ano Três" – Classe 1 (vermelho) – tentativas de acesso à política pública; Classe 2 (verde) – falhas na implementação da política pública; Classe 3 (azul) – falhas no atendimento virtual



Fonte: Elaborado pelas autoras.

5. Discussão dos resultados

Ao analisar a pergunta de pesquisa formulada, observamos que o caminho percorrido pela investigação conseguiu identificar, com base na literatura, diferentes tipos de *feedback* atitudinal dos usuários da política pública.

Neste aspecto, os resultados são relevantes porque avançam na contribuição a respeito da identificação e definição de diferentes tipos de *feedback*, pois especificam temáticas que são duradouras ou temporárias na atitude dos usuários do serviço público, a partir da ação pública.

Ainda, identificamos um padrão de mudança de atitude dos usuários de políticas públicas a partir da virtualização do atendimento implementado pela Defensoria Pública. Esta mudança de atitude é estável e duradoura, identificada no ano da pandemia (Ano

Dois) mantendo-se quando a virtualização deixa de ser uma imposição exógena e passa a ser uma estratégia de gestão do órgão responsável pela implementação da política pública, no "Ano Três".

Confirmamos que se trata de uma temática que não foi somente contingencial e temporária, mas que se perpetuou após a decisão administrativa de manutenção do atendimento virtual em formato híbrido pela instituição.

Outra contribuição da pesquisa é a comprovação de que mudanças em políticas públicas são capazes de gerar *policy feedback* rastreáveis. Estes resultados avançam com o quanto apontado pela literatura do campo, que, ao contrário, indicava dificuldades de observação dos efeitos da mudança de políticas públicas no comportamento de usuários de serviços públicos (Campbell, 2012; Larsen, 2019).

Nossos resultados confirmam que estas mudanças podem gerar efeitos de *policy feedback* na atitude dos seus destinatários, não de forma etérea e matizada como apontam Campbell (2012) e Larsen (2019), mas com alta intensidade e durabilidade, após observação em um recorte temporal de três anos, contribuindo com a densificação do conceito de *feedback* de aceleração, apresentado por Busemeyer, Abrassart e Nezi (2021).

6. A desmaterialização da espera: um novo tipo de falha na implementação de políticas públicas

A partir da análise do conteúdo das manifestações ao longo de todo o recorte temporal indicado, identifica-se a configuração de uma nova falha na implementação da política pública: a **falha no atendimento virtual**, em razão da **desmaterialização da espera**.

As manifestações dos usuários do serviço público, a partir da adoção das TIC, narram reclamações sobre a distância entre o agendamento e as datas reais de atendimento. São comuns as manifestações a respeito da demora entre as datas, às vezes de meses, para o prosseguimento do atendimento jurídico.

O tempo marca a manifestação dos usuários (Auyero, 2012), assim como a menção às dificuldades de acesso à política pública (Brodkin; Majmundar, 2010). O tempo de duração dos atendimentos virtuais também é trazido pelos usuários de forma consistente. Um exemplo é observado no *Ticket* 535 onde um usuário expressa frustração por ter passado 3 horas no chat e ainda assim ter enfrentado problemas com documentação, apesar de ter enviado todos os documentos conforme instruções que havia recebido.

Também são apresentadas reclamações sobre fluxos de envio de documentos por meio das TIC, sendo o "retrabalho" exigido pelo novo padrão implementado pelo atendimento virtual, considerado pelos usuários como inadequado.

Os usuários mencionam de forma direta que estão enfrentando retrabalho ao terem que "começar do zero novamente neste dia, realizando novamente o cadastro e enviando documentos e autorizações para pesquisa financeira", como relatado no *Ticket* 511. O retrabalho é apontado de forma negativa e explícita, como no *Ticket* 537, onde um usuário relata: "enviei todos os documentos à defensoria pública e o chat caiu, o atendimento me colocou de novo em análise financeira e precisei apresentar todos os documentos necessários novamente".

Também foram identificadas manifestações onde usuários solicitam que sejam atendidos presencialmente, falhas nos procedimentos virtuais adotados. É o caso do *Ticket* 629, no qual o usuário narra que está tentando o agendamento de um atendimento presencial, "pois pelo virtual não estou conseguindo ser atendido" e justifica dizendo que os agendamentos virtuais demoram excessivamente para serem marcados.

Conforme destacado na seção anterior, o conteúdo das manifestações analisadas não indica, como inferência, qualquer dificuldade no uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). O que se observa é uma atitude negativa em relação à forma de implementação da política, especialmente em relação ao tempo despendido no atendimento. Não há evidências claras de falta de habilidade digital ou capacidade de utilizar esses mecanismos.

Estes achados são relevantes porque contribuem para a identificação da nova falha na implementação da política pública, a desmaterialização da espera, onde usuários do serviço público vivenciam as regras virtuais do Estado para o acesso às políticas públicas (Auyero, 2012).

Há uma clara transposição das relações de espera, mudanças de fluxos e incertezas do cenário presencial para o cenário virtual, agora no ambiente desmaterializado. As confusões a respeito dos requisitos de atendimento, envio de documentos e arbitrariedades muitas vezes vivenciadas pelos usuários de serviços públicos em suas interações presenciais com a administração são agora transpostas para esta nova dimensão.

O novo paciente virtual não mais possui, como indicava Auyero (2012), a possibilidade de dividir as suas apreensões, suas experiências e vivências com outros usuários presenciais durante a suas interações com o Estado. Ele é isolado socialmente, em um ambiente desmaterializado, sendo que só se comunica com aquele que impõe as regras, o tempo e a forma de comunicação.

A desmaterialização da espera passa a ser uma realidade para os usuários de políticas públicas virtuais a partir das inovações adotadas pelo Estado, constituindo-

se como uma nova agenda de pesquisas, a partir da necessidade de identificação dos contornos desta nova forma de relação.

7. Conclusões e implicações

O objetivo principal deste estudo foi investigar se a adoção de inovações digitais pode gerar alterações na atitude dos usuários do serviço público, a partir da adoção de TIC pela Administração Pública, em cenários de e-governo no Brasil.

Ao analisar as manifestações ao longo de três anos, identificamos duas dimensões de atitudes dos usuários: as duradouras e as temporárias. As atitudes duradouras emergiram em pelo menos dois anos da amostra, enquanto as temporárias foram identificadas no período contingencial da pandemia ou em somente um dos períodos analisados.

Durante três anos consecutivos, os usuários do serviço público de acesso à justiça expressaram atitudes duradouras de preocupações quanto às falhas percebidas na implementação e na transparência do processo jurídico, corroborando as teorias de Bourdieu (1986) a respeito da exclusão do campo jurídico. A exclusão estrutural e a inacessibilidade aos burocratas de nível de rua também foram apontadas.

No ambiente virtualizado, emergiram novas atitudes duradouras relacionadas ao atendimento e à eficácia da política pública que passou a ser virtualizada. Quanto às tentativas de acesso dos usuários do serviço público, as atitudes revelaram frustrações preexistentes amplificadas pela pandemia, incluindo sentimentos negativos e a percepção de barreiras incrementais. Na era digital, a espera pelo Estado (Auyero, 2012) transformou-se numa versão virtual, com muitos usuários enfrentando obstáculos semelhantes, mas agora em plataformas digitais.

Também foram observadas atitudes temporárias, como tentativas de obtenção de informações específicas relativas ao auxílio emergencial, fornecido pelo Governo Federal no período mais crítico da crise sanitária oriunda da Covid-19. Isso sugere uma lacuna no entendimento dos cidadãos sobre as funções e limites de atuação da Defensoria Pública. Adicionalmente, durante a pandemia houve um aumento nas solicitações de atuação jurídica de urgência, refletindo a crescente precariedade enfrentada pelos cidadãos.

A pesquisa comprovou, portanto, a flutuação de atitudes de *policy feedback* em relação a alguns temas e a permanência e estabilidade de atitudes, com relação a outros, contribuindo com a literatura ao avançar na diferenciação de efeitos temporais e durabilidade de *feedback* de políticas públicas, sob a perspectiva de seus usuários. A aparente inconsistência no comportamento dos usuários do serviço público fornece

evidências empíricas de que esta oscilação está intrinsicamente relacionada com os movimentos percebidos a partir da ação pública do Estado (Lascoumes; Le Galès, 2012).

Adicionalmente, nossa análise demonstrou que as inovações digitais implementadas por órgãos públicos têm a capacidade de induzir transformações significativas nas atitudes de seus destinatários, com estas alterações demonstrando consistência e estabilidade ao longo do tempo.

Estes achados fortalecem o conceito de "*feedback* de aceleração" proposto por Busemeyer *et al.* (2021), destacando que as alterações em políticas públicas, e não apenas sua criação ou extinção, podem induzir efeitos diretos, identificáveis e profundos nas atitudes dos beneficiários dessas políticas.

Além disto, identificamos uma nova falha na implementação de políticas públicas virtuais: a falha no atendimento relacionada à desmaterialização da espera, a partir das novas interações digitais com o Estado. Os usuários expressaram queixas sobre retrabalho, distância entre datas de atendimento e tempo de duração de cada interação no atendimento virtual.

Concluímos que é essencial analisar esta nova falha sob uma ótica que inclua o usuário do serviço público, respeitando o componente democrático também em cenários de e-governo. Esta agenda de investigação é, por si só, relevante, tendo em vista que políticas públicas podem ampliar ou diminuir a desigualdade social.

No que se refere às implicações sociais, os resultados obtidos nesta pesquisa funcionam como um diagnóstico inicial sobre a implementação de novas TIC em órgãos da administração, com relação à capacidade do cidadão para acessar políticas públicas diante dessa nova forma de interação com o Estado.

Importante salientar que as ferramentas digitais, ao promoverem uma participação mais abrangente nas deliberações políticas, possuem o potencial de moldar a percepção dos cidadãos sobre a eficácia da ação política e sobre sua própria habilidade de exercer influência no contexto político.

Como a organização burocrática do Estado também é expressão do seu regime democrático, é papel de seus gestores resguardar o envolvimento de todos os cidadãos nas políticas públicas que implementam, já que alterações que adotam inovações tecnológicas sem a análise de seu impacto podem desencorajar o acesso às políticas públicas.

Como adverte Soos (1999), o envolvimento do cidadão é frágil e poroso, diretamente influenciado pelo impacto das políticas públicas que podem fomentar ou desencorajar uma participação democrática. Nesse sentido, gestores de órgãos públicos

podem utilizar estes achados para desenhar a implementação de novas TIC para a oferta de políticas públicas de forma híbrida, coerentes com as necessidades dos usuários do serviço público.

Em conclusão, enfatizamos a importância de futuros estudos expandirem o escopo aqui apresentado, investigando a implementação de políticas públicas virtuais em diferentes instituições e aprofundando a compreensão sobre a desmaterialização da espera nas interações virtuais dos usuários do serviço público dentro do emergente ambiente digital estatal brasileiro.

7. Referências bibliográficas

AUYERO, J. Patients of the State. In: **Duke University Press**. Duke University Press, 2012. <https://doi.org/10.2307/j.ctv121038b>.

BAEKGAARD, M.; LARSEN, S. K.; MORTENSEN, P. B. Negative feedback, political attention, and public policy. **Public Administration**, *97*(1), p. 210–225, 2019. <https://doi.org/10.1111/padm.12569>.

BARDIN, L. ***Análise de conteúdo***. Edições 70. 1977.

BÉLAND, D.; SCHLAGER, E. Varieties of Policy Feedback Research: Looking Backward, Moving Forward. **Policy Studies Journal**, *47*(2), p. 184–205, 2019. <https://doi.org/10.1111/psj.12340>

BENDZ, A. Paying attention to politics: public responsiveness and welfare policy change. **Policy Studies Journal**, *43*(3), p. 309–332, 2015. <https://doi.org/10.1111/psj.12098>.

BENDZ, A. Empowering the people: public responses to welfare policy change. **Social Policy and Administration**, *51*(1), p. 1–19, 2017. <https://doi.org/10.1111/spol.12148>.

BOURDIEU, P. La force du droit [Eléments pour une sociologie du champ juridique]. **Actes de La Recherche En Sciences Sociales**, *64*(1), p. 3–19, 1986. <https://doi.org/10.3406/arss.1986.2332>.

Lei nº 13709, de 14 de agosto de 2018, (2018).

BRODKIN, E. Z.; MAJMUNDAR, M. Administrative exclusion: Organizations and the hidden costs of welfare claiming. **Journal of Public Administration Research and Theory**, *20*(4), p. 827–848, 2010. <https://doi.org/10.1093/jopart/mup046>.

BUSEMEYER, M. R. Education funding and individual preferences for redistribution. *European Sociological Review*, *29*(6), p. 1122–1133, 2013. <https://doi.org/10.1093/esr/jcs085>.

BUSEMEYER, M. R.; ABRASSART, A.; NEZI, R. Beyond positive and negative: new perspectives on feedback effects in public opinion on the welfare state. **British Journal of Political Science**, *51*(1), p. 137–162, 2021. <https://doi.org/10.1017/S0007123418000534>.

BUSEMEYER, M. R.; GOERRES, A. Policy feedback in the local context: Analysing fairness perceptions of public childcare fees in a German town. **Journal of Public Policy**, *40*(3), p. 513–533, 2020. <https://doi.org/10.1017/S0143814X18000491>.

CAMPBELL, A. L. Policy makes mass politics. **Annual Review of Political Science**, *15*, p. 333–351, 2012. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-012610-135202>.

CARVALHO, L. J. Fazendo justiça na pandemia: por trás dos dados de aumento da produtividade de decisões judiciais, despontam desigualdades de acesso entre usuários. **GV Executivo**, *20*(1), p. 34–36, 2021.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no Brasil. In: **São Paulo**: Comitê Gestor da Internet no Brasil. 2022a. <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:No+-Title#0%5Cnhttp://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Pesquisa+sobre+o+uso+das+tecnologias+da+informação+e+da+comunicação+no+Brasil#8>.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro**: TIC - Governo Eletrônico 2021. 2022b. <http://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_eGOV_2015_LIVRO_ELETRONICO.pdf>.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Artmed (ed.), 2010.

ELLINGSÆTER, A. L.; KITTEROD, R. H.; LYNGSTAD, J. Universalising Childcare, Changing Mothers' Attitudes: Policy Feedback in Norway. **Journal of Social Policy**, *46*(1), p. 149–173, 2017. <https://doi.org/10.1017/S0047279416000349>.

EUROPEAN UNION. **Interactive Terminology for Europe (Iate).** Translation Centre of the European Commission, 2021. <http://iate.europa.eu/>.

FERNÁNDEZ, J. J.; JAIME-CASTILLO, A. M. (2013). Positive or negative policy feedbacks? explaining popular attitudes towards pragmatic pension policy reforms. **European Sociological Review**, *29*(4), p. 803–815. <https://doi.org/10.1093/esr/jcs059

FERREIRA, A. B. DE H. *Novo* **Dicioário Aurélio da Língua Portuguesa** (3ª). Positivo, (2004).

FLEMING, D. J. Learning from schools: School choice, political learning, and policy feedback. **Policy Studies Journal**, *42*(1), p. 55–78, 2014. <https://doi.org/10.1111/psj.12042>.

GARRITZMANN, J. L. Attitudes towards student support: how positive feedback-effects prevent change in the Four Worlds of Student Finance. **Journal of European Social Policy**, *25*(2), p. 139–158, 2015. <https://doi.org/10.1177/0958928715573478>.

GIOIA, D. A.; CORLEY, K. G.; HAMILTON, A. L. Seeking qualitative rigor in inductive research: notes on the Gioia Methodology. **Organizational Research Methods**, *16*(1), p. 15–31, 2013. <https://doi.org/10.1177/1094428112452151>.

HETLING, A.; MCDERMOTT, M. L.; MINGUS, M. Symbolism versus policy learning public opinion of the 1996 U.S. Welfare Reforms. **American Politics Research**, p. 335–357, 2008.

IBGE. (2022). **Censo 2022**. <https://censo2022.ibge.gov.br/?localidade=BR>.

IM, D. K.; MENG, T. The policy-opinion nexus: the impact of social protection programs on welfare policy preferences in China. **International Journal of Public Opinion Research**, *28*(2), p. 241–268, 2016. <https://doi.org/10.1093/ijpor/edv013>.

JORDAN, J. Institutional feedback and support for the welfare state: the case of national health care. **Comparative Political Studies**, *43*(7), p. 862–885, 2010. <https://doi.org/10.1177/0010414010361342>.

LARSEN, E. G. Policy feedback effects on mass publics: a quantitative review. **Policy Studies Journal**, *47*(2), 372–394, 2019. <https://doi.org/10.1111/psj.12280>.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Socilogie de L'Action Publique**, p. 128, 2012.

LIPSKY, M. **Burocracia de nível de rua**. Enap, 2019. <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4158>.

LÜ, X. Social policy and regime legitimacy: the effects of education reform in China. **American Political Science Review**, *108*(2), p. 423–437, 2014. <https://doi.org/10.1017/S0003055414000124>.

MULLER, P. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. In: **Revue Francaise de Science Politique**, v. 55, Issue 1, 2005). <https://doi.org/10.3917/rfsp.551.0155>.

PIERSON, P. When effect becomes cause: policy feedback and political change. **World Politics**, *45*(4), p. 595–628, 1993. <https://doi.org/10.2307/2950710>.

REVILLARD, A. Saisir les conséquences d'une politique à partir de ses ressortissants. **Revue Francaise de Science Politique**, *68*(3), p. 469–491, 2018. <https://doi.org/10.3917/rfsp.683.0469>.

SALVIATI, M. E. **Manual do aplicativo IRaMuTeQ**. p. 1–37, 2017. <http://www.iramuteq.org/documentation/html>.

SANTOS, N. DE M.; SOUZA, E. C. L. de. Evolução e tendência de estudos sobre governo eletrônico: mapeamento da área – de 1992 a 2018. **Revista de Administração Pública**, *55*(5), p. 1124–1148, 2021. <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/84858>.

SCHIFFINO, N.; VAN INGELGOM, V. Citoyens et politiques publiques. In: **Politiques publiques**: fondements et prospective pour l'analyse de l'action publique. Éditions Bruyalant, 2021.

SOSS, J. Lessons of welfare: policy design , political learning , and political action. **American Political Science Review**, *93*(2), p. 363–380, 1999.

SPIRE, A.; WEIDENFELD, K. Le Tribunal Administrif: une affaire d'initiés? Les inégalités d'accès à la justice et la distribution du capital procédural. **Droit et Societe**, *79*(3), 689–713, 2011. <https://doi.org/10.3917/drs.079.0689>.

SUNDBERG, L. Value positions and relationships in the swedish digital government. **Administrative Sciences**, *9*(1), 2019. <https://doi.org/10.3390/admsci9010024>.

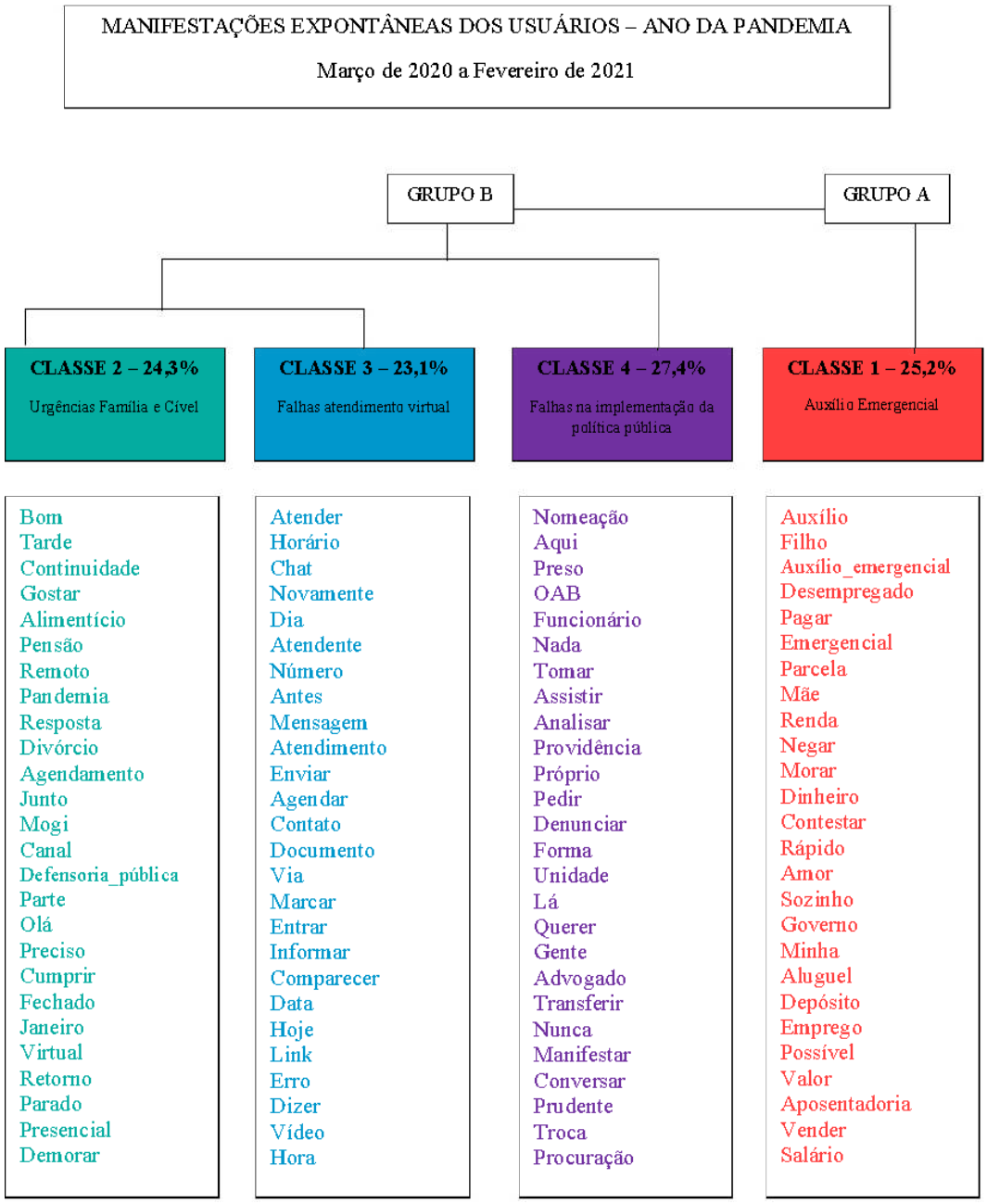
8. Apêndice

Imagem 5 – Dendrograma Classes Lexicais – "Ano Um"



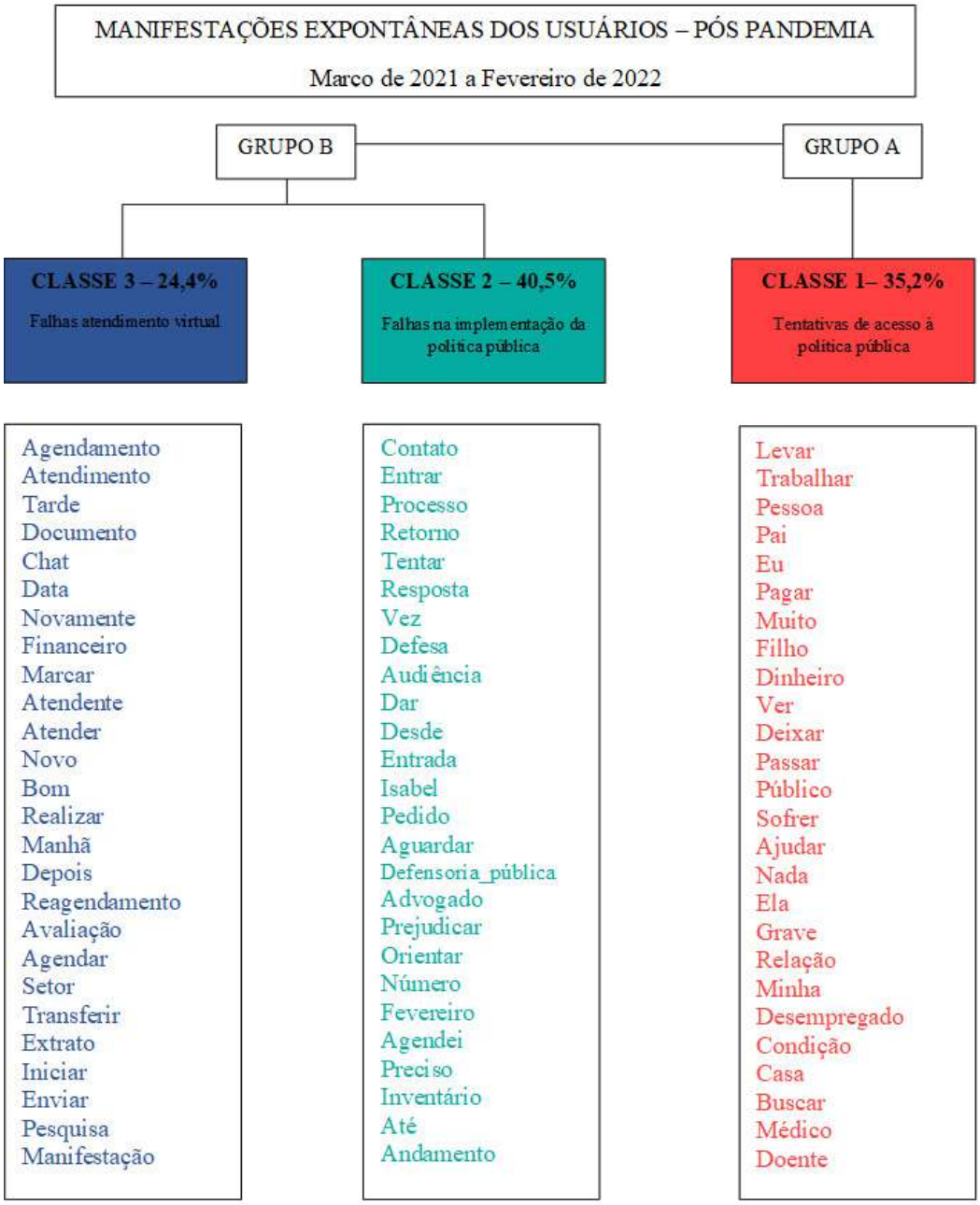
Fonte: Elaborado pelas autoras.

Imagem 6 – Dendrograma Classes Lexicais – "Ano Dois"



Fonte: Elaborado pelas autoras.

Imagem 7 – Dendrograma Classes Lexicais – "Ano Três"



Fonte: Elaborado pelas autoras.



CAPÍTULO 5

O ACESSO AO BENEFÍCIO DA APOSENTADORIA RURAL: UM OLHAR SOB A BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA E DA JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Olívia Alves Gomes Pessoa
Giulia de Angelucci
Giovanna Gabriela Moreira de Oliveira

1. Considerações iniciais

O Estado brasileiro garante o acesso ao benefício da aposentadoria rural a partir de regras diferenciadas, destacando-se a exigência de cumprimento do requisito de idade em menor tempo quando comparado às aposentadorias urbanas e a não obrigatoriedade da contribuição previdenciária.

Tal forma de acesso ao benefício rural, todavia, abre margem à subjetividade no momento da concessão do benefício. Essa discricionariedade exercida no momento do reconhecimento do (a) trabalhador (a) como portador deste direito deixa a encargo do(a) servidor(a) público(a) a determinação de quem deverá ter acesso à aposentadoria. O processo de categorização dos (as) trabalhadores(as) como trabalhadores(as) rurais ou não, é permeado por critérios normativos e subjetividades intrínsecas a cada servidor(a) público(a), conforme as peculiaridades percebidas caso a caso.

Arbex e Galiza (2017) indicam que as altas taxas de judicialização da previdência rural são comumente atribuídas à necessidade de comprovação do trabalho rural, dispensando o vínculo contributivo desses trabalhadores, conforme estabelecido pelo regime constitucional. Contudo, na realidade, esse aumento decorre de tensões políticas e da discricionariedade na concessão do benefício, especialmente por parte do INSS. Quando a autarquia nega o benefício, o judiciário assume a responsabilidade pela sua concessão ou não, preenchendo lacunas deixadas pela lei. Esse cenário dificulta o

reconhecimento do direito do segurado, impulsionando a crescente judicialização desse tipo de benefício.

Com base nos dados do Insper (2020), sobre a judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais, e nas informações apresentadas pelo Ipea (2018) referente a aposentadoria rural, os Tribunais Regionais Federais do Sul e Sudeste destacaram-se como protagonistas nos processos judiciais de 2015 a 2018 (Insper, 2020; Ipea, p. 21, 2018).

A região Sul, durante esse período, concentrou a maior quantidade de processos, totalizando 8.208 por 100 mil habitantes, superando todos os outros Tribunais Regionais Federais. Cerca de 11% dos benefícios concedidos pelo INSS resultaram de decisões judiciais, especialmente aquelas originadas na região Sul e Sudeste. Ademais, no período de 2004 a 2013, a concessão de benefícios previdenciários rurais por meio da via judicial representou entre 89% e 93% do total de benefícios concedidos dessa maneira (Ipea, p. 24, 2018).

Logo, fica a encargo dos(as) magistrados(as) analisarem a produção de provas para verificar o direito do(a) trabalhador(a) rural. A grande crítica com relação a essa dinâmica é que muitas vezes torna-se difícil compreender as definições dessas provas, *vide* que quando expressas legalmente possuem caráter genérico.

Neste sentido, o presente capítulo pretende, a partir da observação não participante de audiências públicas de aposentadoria rural na Justiça Federal de Curitiba, discutir os resultados do campo em diálogo com a literatura da burocracia de nível de rua no Brasil e da judicialização de políticas públicas.

Para tanto, o artigo inicia com a apresentação dos requisitos trazidos na legislação para a concessão de aposentadoria rural e o caminho processual adotado quando o benefício não é concedido nas instâncias administrativas. Em seguida, a literatura sobre burocracia de nível de rua, desenvolvida a partir da obra de Lipsky (2019), é abordada para articular a relação entre o(a) servidor(a) público(a) responsável pela implementação de uma política pública e o(a) cidadão(ã) que busca o acesso a esta política. É com esta visão que se partiu para a observação do contato feito nas audiências que ouviram autores(as) e testemunhas em processos de concessão de aposentadoria rural, melhor descrito no quarto tópico deste texto.

2. Aposentadoria rural: requisitos e subjetividades

A aposentadoria rural é um benefício previdenciário concedido aos(às) trabalhadores(as) rurais que comprovem o exercício de atividades no campo, sem a necessidade de contribuições ao sistema previdenciário.

Conforme Kertzman (2011), no caso da aposentadoria rural o benefício é devido ao(à) cidadão(ã) que comprovar o mínimo de 180 meses trabalhados na atividade rural, e idade mínima de 60 anos, se homem, ou 55 anos, se mulher. A aposentadoria rural possui, ainda, critérios de acesso diferenciados, entre eles estão: idades mínimas para a aposentadoria rural (cinco anos anteriores às urbanas), extensão da comprovação do trabalho rural para todos os membros da família e alíquota de 2,1% sobre a produção comercializada pelo pequeno agricultor, (Arbex; Galiza, 2017, p. 94).

Para Ibrahim (2011, p. 277):

> O produtor rural é uma espécie de segurado obrigatório, definido como pessoa física, proprietária ou não, que explora atividade agropecuária ou pesqueira, em caráter permanente ou temporário, diretamente ou por intermédio de prepostos e com auxílios de empregados, utilizados a qualquer título, ainda que de forma contínua (art. 11, V, a da Lei nº 8.213/91). Até a atividade pesqueira é incluída.

Foi somente com a promulgação da Lei nº 8.213/91 houve a previsão de direitos e prestações individuais para os(as) trabalhadores(as) rurais. No entanto, persistem diversas lacunas legislativas e jurisprudenciais em relação à aposentadoria rural, tais como a possibilidade de concessão por idade híbrida ou mista e a consideração de períodos de atividade rural sem contribuição. Essas lacunas abrem espaço para interpretações subjetivas por parte do Estado na avaliação probatória para a concessão desse benefício, ocasionando certa discricionariedade na hora da decisão (Behrensdorf, 2019).

De acordo com o inciso I do artigo 109 da Constituição Federal[1] cabe aos juízes federais processar e julgar as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidente de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho. O Juizado Especial Federal (JEF), por sua vez, é uma instância do Poder Judiciário destinada a lidar com questões de menor complexidade e valor, incluindo aquelas relacionadas a benefícios previdenciários, como a aposentadoria rural. A ele

1 Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

compete reconhecer o direito e viabilizar o acesso de todos os(as) cidadãos(ãs) aos benefícios e serviços da Previdência Social.

Segundo a pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), de 2012, existe um padrão notável nas audiências dos Juizados Especiais federais quanto à produção de provas. Durante os depoimentos de trabalhadores (as) rurais, os(as) juízes(as) não apenas se concentram nas questões relacionadas à rotina no campo, mas também solicitam a exibição das mãos da parte, em busca de indícios de prova, como calosidades, para embasar suas convicções (CFJ; Ipea, 2012).

O sistema de aferição probatória da aposentadoria rural engloba, portanto, critérios subjetivos que acabam delimitando-se ao espaço de arbitrariedade judicial (Cardoso, 2021). Para que fosse possível compreender a dinâmica das audiências previdenciárias, tanto a produção, como o acolhimento das provas, Angelo (2019) expõe em sua pesquisa algumas entrevistas feitas em Sobral, Ceará, Brasil, na qual evidencia a percepção dos(as) advogados(as) quanto a produção de provas nos processos de aposentadoria rural, os quais tramitam nos JEF.

Inicialmente, cabe destacar que a análise deste processo, está se referindo aos trabalhadores rurais de economia familiar[2]. A partir disso, o autor evidencia as principais maneiras de se produzir uma prova, são elas: (a) produção de prova documental (início de prova material) e (b) inspeção judicial, que subdivide-se na inquirição i. das partes e ii. das testemunhas. Essas três principais formas de produção de prova foram chamadas pelo autor de *tripé probatório*, Angelo (2021, p.73–171).

O tripé probatório carrega dois principais elementos, que são: a) teste sobre técnicas de trabalho, cultivo e produção; e b) teste sobre relações de vizinhança, amizade e parentesco (Angelo, 2021, p. 113). A grande crítica com relação a essa dinâmica é que muitas vezes se torna difícil compreender as definições dessas provas, *vide* que quando expressas legalmente possuem caráter extremamente genérico. É com este pensamento que Carrá (2016, p. 92) destaca que:

> Pela expressão "início de prova material" entende-se a prova de natureza precária no sentido de que não deve ser considerada como suficiente a si mesma para o acolhimento da demanda. Ou seja, tem

2 Art. 12. São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas: [...] Inciso VII – como segurado especial: o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatários rurais, o pescador artesanal e o assemelhado, que exerçam essas atividades, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, bem como seus respectivos cônjuges ou companheiros e filhos maiores de 14 (quatorze) anos ou a eles equiparados, desde que trabalhem, comprovadamente, com o grupo familiar respectivo. § 1o Entende-se como regime de economia familiar a atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar e é exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados permanentes.

> caráter nitidamente indiciário, exigindo sua suplementação por outros meios válidos para a comprovação do tempo de serviço.

Posto isso, a dificuldade na produção de provas subjetivas acaba dando espaço para a criatividade na transformação dos poucos documentos em provas, culminando em múltiplas filtragens interpretativas, especialmente por parte do sistema judiciário.

Cardoso (2019) explica que a principal reclamação dos(as) advogados(as) é a "superficialidade" da inspeção judicial, tendo em vista o estereótipo criado na figura do(a) trabalhador(a) rural, resultando em questionamentos com base nas características físicas do(a) autor(a), e não referentes ao seu labor técnico.

Por condicionar as análises interpretativas à figura do(a) magistrado(a), isso acaba resultando na centralização das decisões, bem como o torna uma figura particularizada. Justamente por ter o "poder" de reger as audiências e optar de que forma a produção de provas irá se comportar, bem como a dinâmica entre as testemunhas do caso, o processo nos JEF acaba caracterizando-se na formalidade e na rigidez dos direitos, o que, via de regra, deveria ser distinto dos procedimentos comuns.

2.1. Hegemonia do Estado neoliberal e seu reflexo no acesso à seguridade social

Para Picolotto, Lazzaretti e Trindade (2022), uma das principais características de um Estado Neoliberal são as reformas dentro do ambiente de trabalho, tornando-o mais flexível, resultando em maior vulnerabilidade em relação ao emprego e insegurança quanto à sua renda. Essas aplicações visam facilitar as adaptações dos(as) trabalhadores(as) à competição constante por oportunidades de empregos e recursos financeiros que normalmente encontram-se abaixo da média (Kerin, 2018).

Laval e Dardot (2016, p. 69) argumentam que o neoliberalismo tem como principal objetivo enfraquecer instituições que, em um formato histórico, resistiram à lógica da organização do trabalho em uma economia de mercado, fazendo com que se estabeleça uma sociedade de extrema competição. Devido a isso, a ênfase recai não na regulamentação estatal para corrigir ou compensar as deficiências do mercado, mas na criação de um enquadramento jurídico meticulosamente projetado para aprimorar e purificar o mercado competitivo.

Para Arbex, Galiza e Oliveira (2018), a vulnerabilidade em relação ao serviço, implica, também, na diminuição das ações de fiscalização e no desgaste da proteção legislativa. No período de 2003 a 2007, houve um aumento significativo no número de trabalhadores submetidos a condições análogas à escravidão, coincidindo com um cenário político no qual as ações de fiscalização se intensificaram e a legislação foi

fortalecida para combater e punir aqueles que praticavam tal crime. Entretanto, nos anos mais recentes, a redução do Estado Social e a abertura para uma ótica neoliberal fez com que houvesse um processo de precarização e deslocamento da fiscalização para longe do ambiente rural (Arbex; Galiza; Oliveira, 2018).

As mudanças promovidas pela Reforma Trabalhista, por exemplo, e pela Lei da Terceirização criaram condições legais que minimizaram as situações que caracterizam o trabalho análogo à escravidão, especialmente quando se trata de trabalhadores(as) em áreas rurais, incluindo as suas exposições em condições de insalubridade e as jornadas extenuantes. Essas modificações dificultaram a identificação dessas práticas e, consequentemente, a punição desses(as) empregadores(as) (Conforti, 2020).

No ano de 2017, embora as reformas neoliberais não tenham abordado explicitamente o trabalho rural, as mudanças legislativas previdenciárias acabaram criando brechas para a legalização de práticas que, embora já comuns neste setor, anteriormente podiam ser contestadas judicialmente. Isso ocorria devido à legislação vigente, que servia como base para acordos de trabalho e para casos em que os(as) trabalhadores(as) recorressem ao sistema judiciário.

Após as modificações na previdência rural, as principais áreas do trabalho rural afetadas pelas reformas foram, principalmente, a terceirização irrestrita, a flexibilização das jornadas de trabalho e a introdução de novas modalidades de contratação (Valadares; Galiza; Oliveira, 2017; Lermen; Picolotto, 2020). Além disso, outra importante alteração decorrente da Reforma Trabalhista, foi quanto às horas efetivamente trabalhadas que, de forma obrigatória, vão justificar o pagamento do(a) trabalhador(a) rural, deixando de fora o tempo de deslocamento até o local de trabalho, conhecido como "*in itinere*"[3] e o período de preparação para o início da jornada (Krein; Oliveira; Filgueiras, 2019; Lermen; Picolotto, 2020).

Em 2019, o Senado Federal efetuou a votação da Proposta de Emenda Constitucional nº 6/2019. Uma das modificações ocasionadas pela nova Proposta de Emenda foi referente ao emprego da idade mínima para os(as) trabalhadores(as) rurais que exercem função expostos aos níveis de periculosidade ou insalubridade. Os casos mais comuns são: 15 anos de atividade (grau máximo), no caso de trabalhadores(as) que exercem o labor em minas subterrâneas; 20 anos de atividade (grau moderado), na exposição de fibras minerais naturais, como o amianto e 25 anos de atividade (grau mínimo), nos casos de exposição a eletricidade, a dinâmica climática, ruídos, dentre outros.

3 O conceito de "horas in itinere" se refere ao período em que o trabalhador gasta durante o deslocamento de sua casa até o local de trabalho real e sua volta.

A PEC nº 6/2019 ocasionou a alteração desses requisitos, estabelecendo idade mínima de 60 anos para os(as) trabalhadores(as) expostos a risco baixo, 58 anos para risco moderado e 55 anos para os de alto risco. Além dessas modificações, foram implementadas também as regras de transição – computando a soma de pontos e o tempo de exposição do(a) trabalhador(a) –, a contribuição mínima do grupo familiar, a redução do valor por pensão morte e a restrição de acúmulo de benefícios.

De acordo com os dados da Agência do Senado (2019), os(as) trabalhadores(as) que conseguem garantir a aposentadoria rural constituem cerca de 32% dos benefícios concedidos pelo Regime Geral de Previdência Social. Ainda sim, pelo motivo desses(as) trabalhadores(as) não terem a necessidade de comprovar a contribuição do labor, os(as) defensores(as) da PEC justificam que as modificações previdenciárias devem ser feitas por conta da insustentabilidade fiscal e também por conta do processo de judicialização.

Acontece que, segundo Denise Gentil (2019), a Previdência é superavitária e não o contrário, isso porque a contabilidade oficial das receitas do(a) segurado(a) especial não têm sua efetiva consideração pelo governo, uma vez que não é destinada de forma integral ao Orçamento da Seguridade Social - que ampara não somente a previdência, como também a assistência social e a saúde.

Ainda, a justificativa para os empecilhos da aposentadoria rural fica cada vez mais confusa quando Arbex e Galiza (2017) apresentam em seus estudos do Repositório do Ipea, uma tabela da DataPrev que demonstra como o número dos benefícios previdenciários rurais aumentaram cerca de 40%, no período de 2011 a 2014, mas que "manteve uma consistente regularidade, sem picos que possam levantar dúvidas sobre causas não demográficas'" (Arbex; Galiza, 2017, p. 94). Enquanto que, no mesmo período, as concessões urbanas cresceram em um percentual de 70%.

TABELA 1

Brasil: evolução dos benefícios previdenciários rurais e urbanos (2001-2014)

Ano	Total	Urbanos		Rurais	
		Quantidade	Taxa de crescimento (%)	Quantidade	Taxa de crescimento (%)
2001	**20.032,1**	13.411,6	-	6.621,2	-
2002	**21.125,5**	14.255,9	6	6.869,6	4
2003	**21.851,7**	14.822,6	4	7.029,0	2
2004	**23.146,9**	15.956,1	8	7.190,8	2
2005	**23.951,3**	16.599,4	4	7.351,9	2
2006	**24.593,4**	17.088,6	3	7.504,8	2
2007	**25.170, 3**	17.493,7	2	7.676,6	2
2008	**26.095,6**	18.193,8	4	7.901,8	3
2009	**27.048,3**	18.906,2	4	8.142,1	3
2010	**28.141,3**	19.763,7	5	8.377,5	3
2011	**29.051,4**	20.473,7	4	8.577,6	2
2012	**30.057,3**	21.251,8	4	8.805,5	3
2013	**31.199,0**	22.151,4	4	9.047,6	3
2014	**32.152,5**	22.900,5	3	9.252,0	2

Fonte: DataPrev. Elaboração dos autores Arbex e Galiza (2017).

Nesse ínterim, fundamentam Arbex e Galiza, que:

> As razões das altas taxas de judicialização parecem estar mais relacionadas **à discricionariedade e à subjetividade existentes no processo administrativo de concessão do benefício**. Com efeito, diversos expedientes podem ser utilizados para comprovar a atividade rural do requerente, mas nenhum deles é considerado suficiente por parte do INSS. (Arbex; Galiza, p. 96, 2017) (grifo nosso).

Dessa forma, os estudos evidenciam que os processos de judicialização de aposentadorias rurais, embora representem um grande número, não estão atrelados a alta taxa de concessão de aposentadoria rural, tampouco a falta de exatidão prevista em lei. A alta taxa está refletida na dificuldade do reconhecimento do direito do(a) trabalhador(a) por parte do INSS, que consequentemente propagam grandes indeferimentos administrativos, os quais buscam ser viabilizados através do órgão judiciário.

Para Angelo e Oliveira (2020, p.174), existe um estereótipo dentro das decisões judiciais e administrativas quanto à aposentadoria rural, em especial no que se trata da aferição probatória por conta da sua subjetividade. A título exemplificativo, o autor fala sobre as "tecnologias de gênero" que interpretam a valoração do trabalho de acordo com a divisão sexual. Nos casos de serviços exercidos por figuras masculinas, o trabalho é denominado como "trabalho danoso, insalubre e pesado", e a figura feminina "trabalho leve, fácil" (Hirata, 1995, p. 43). Esses recortes tendem a preencher apenas e unicamente as expectativas dos(as) juízes(as) com base nos seus entendimentos do que é o trabalho

rural. Destarte, essas práticas particularizadas trazem formas de inspeção judicial que não possuem um caráter tão definitivo dentro do tripé probatório, mas que concentram as perquirições em que os(as) atores(atrizes) processuais reforçam uma "disposição inquisitorial do espaço" e também de moralidade (Kant de Lima, 1997, p.197).

Para Safatle (2021), é justamente nesse aspecto que o neoliberalismo atua: como economia moral, sendo uma abordagem econômica que enfatiza a liberdade individual, a redução do papel do Estado na economia e a promoção do livre mercado como meio de alcançar o bem-estar social. A vista disso, pode-se compreender que tanto a insustentabilidade fiscal, como o processo de judicialização não se justificam pelos fundamentos que serviram para modificação previdenciária, mas sim, estão diretamente interligados com a subjetividade das análises probatórias e o resultado de tensões políticas.

Portanto, se aqueles conformaram uma política abrangente que conseguiu assegurar cobertura quase universal aos trabalhadores e trabalhadoras rurais, estes compreendem que seu papel como gestores públicos é reduzir o escopo da política e proteger o fundo público que a sustenta (Arbex; Galiza, 2017). Por fim, acaba o judiciário sendo o responsável por conceder ou não um benefício previdenciário, ficando tomado por práticas que buscam preencher lacunas deixadas pela lei (Oliveira; Pessoa; Filho, 2022).

3. Burocracia de nível de rua

Compreende-se por burocratas de nível de rua os(as) funcionários(as) públicos(as) responsáveis pela implementação de políticas públicas (Bonelli *et al.*, 2019), são, portanto, agentes estatais que atuam nas estruturas que fornecem serviços diretamente aos(as) cidadãos(ãs) ou monitoram os serviços públicos prestados por outros(as) ao(à) cidadão(ã). O termo é cunhado a partir da obra de Michael Lipsky, aos profissionais do serviço público que têm interação direta com os cidadãos, exercendo considerável autoridade em suas funções, são chamados de burocratas de nível de rua.

Esses burocratas incluem professores, policiais, profissionais da aplicação da lei, assistentes sociais, juízes, defensores públicos, servidores judiciais, profissionais de saúde e outros funcionários públicos que podem facilitar o acesso a programas governamentais e contribuem para a prestação de serviços relacionados a esses programas e as organizações públicas que possuem uma proporção significativa desses profissionais em relação à força de trabalho total são classificadas como burocracias de nível de rua (Lipsky, 2019).

Burocratas de nível de rua dominam as controvérsias políticas sobre serviços públicos porque (1) debates sobre escopo e foco desses serviços são debates sobre escopo

e função desses(as) funcionários(as) e (2) burocratas de nível de rua tem impacto na vida das pessoas (Lipsky, 2019). É pela atuação dos burocratas de nível de rua que as políticas públicas são efetivamente implementadas, em um processo que decorre diretamente da articulação destes com a população. No contato entre burocrata e cidadão(ã) são percebidas as características de cada pessoa que permite ao burocrata determinar se ela deve ou não ter acesso a determinada política pública. É neste enfrentamento que:

> [...] as interações cotidianas com burocratas podem repercutir para os usuários de serviços em efeitos negativos tanto materiais (exclusão ou enfrentamento de barreiras de acesso) quanto simbólicos (subjetivação e construção de identidades estigmatizadas e subalternas). Esses efeitos negativos, por sua vez, podem contribuir para processos de reprodução de desigualdades sociais já existentes. Esses processos mesclam elementos oriundos tanto do ímpeto dos agentes de linha de frente de obter maior controle sobre as suas rotinas laborais quanto de julgamentos morais baseados nos valores e nas pré- concepções dominantes de uma sociedade. (Cavalcanti; Lotta; Pires, 2018, p. 236).

Assim, a atribuição ou não de certas políticas públicas depende da categoria na qual cada cidadão(ã) se enquadra. Contudo, a categorização é feita a partir da ação de agentes estatais, os burocratas de nível de rua, responsáveis por conceder ou deixar de conceder o acesso a políticas públicas (Lotta; Kirschbaum, 2021).

Sob a ótica neoliberal, que preconiza a redução do Estado, a burocracia de nível de rua se torna um ponto ainda mais crítico, pois os agentes possuem uma considerável autonomia para interpretar e aplicar as políticas de acordo com as demandas locais. Isso apresenta desafios, como a possibilidade de arbitrariedades, falta de uniformidade na implementação e riscos de captura por interesses locais.

No contexto neoliberal, a busca por eficiência muitas vezes resulta na descentralização de decisões, aumentando a discricionariedade na burocracia de nível de rua e demandando um equilíbrio delicado entre a flexibilidade desejada e a necessidade de garantir a coerência e a equidade na prestação de serviços públicos.

Assim, burocratas de nível de rua produzem políticas públicas pela através da sua arbitrariedade nas decisões (Lotta; Santiago, 2018; Lipsky, 2019), possuindo alto grau de autonomia por parte da autoridade organizacional, e usando de sua discricionariedade para realizar as diferenciações que ditam quem terá acesso à política pública e que não terá. Lotta e Santiago descrevem o processo de categorização feito pelos burocratas:

> A discricionariedade opera, assim, num processo de classificação identitária dos usuários atendidos, o que significa compreender quem eles são, colocá-los em

> grupos de pertencimento e merecimento (ou não) das políticas. O trabalho dos burocratas e uso de sua discricionariedade serve, nesse sentido, para formar e forçar identidades, que permitam a eles proverem serviços e implementarem as políticas. Essas referências permeiam o exercício da discricionariedade enquanto classificação são baseadas menos no próprio Estado e mais na concepção de sociedade que esses indivíduos têm. Essa concepção (e, portanto, sua posição social, sua trajetória, visão e valores de mundo etc.) são elementos centrais na determinação do exercício da discricionariedade operado pelos burocratas (Lotta; Santiago, 2018, p. 26).

Esse processo de categorização assenta-se em requisitos oficiais, leia-se regulamentares e normativos, ou em requisitos não oficiais. Nisto, os elementos cognitivos e culturais dos burocratas desempenham um papel central para a categorização (Lotta; Kirschbaum, 2021). Dessa forma, a partir do conjunto de suas percepções e posições sociais, os burocratas de nível de rua determinam os rumos tomados pela aplicação das políticas públicas. Ainda que seja necessário compreender os limites da atuação dos burocratas, tendo em vista que tanto o processo de estruturação das políticas públicas quanto o processo de implementação dessas políticas são elaborados em contextos de desigualdades sociais preexistentes (Lotta; Pires, 2020).

Contudo, isso não implica que esta discricionariedade não possa ser positiva. Apesar de toda a gama de problemas circunscritos à discricionariedade e à autonomia exercidas pelos burocratas de nível de rua, estas se fazem necessárias para o bom desempenho de suas funções, uma vez que no contato diário com a população os burocratas frequentemente deparam-se com situações peculiares que não podem ser todas previstas pelas normas que regem seus serviços (Cavalcanti; Lotta; Pires, 2018).

Então, se por um lado a discricionariedade implica na concessão inadequada ou na não concessão de acesso a uma política pública quando esta deveria ser acessada, por outro é a discricionariedade que permite o adequado cumprimento das políticas públicas. No entanto, a categorização dos usuários é influenciada pelos construtos culturais individuais e coletivos, abrindo espaço para segregações inadequadas e, por vezes, discriminatórias. O desafio, portanto, reside em equilibrar ambos os extremos, evitando restrições excessivas à atuação dos burocratas e impedindo discriminações resultantes da autonomia que lhes é conferida.

Para modelar os efeitos da discricionariedade no atendimento, estudos (Bonelli *et al.*, 2019; Coêlho; Fernandes, 2017) demonstram os efeitos positivos de normativas, desde que compreensíveis e compreendidas pelos(as) atores(atrizes), de modo a evitar que o excesso de discricionariedade acarrete na reprodução das desigualdades sociais no momento da concessão de acesso às políticas públicas.

No contexto deste artigo, o objetivo central foi compreender como se dá a interação entre burocratas de nível de rua e trabalhadores(as) rurais quando estes(as) trabalhadores(as) buscam a concessão de aposentadoria pela via judicial, dialogando os resultados da pesquisa de campo com a literatura sobre o tema. Assim, como a pesquisa foi desenvolvida a partir da observação não participante de audiências públicas de aposentadoria rural, para os fins deste artigo consideram-se usuários as pessoas que buscam a concessão de aposentadoria rural pela via judicial, enquanto os burocratas de nível de rua são os condutores destas audiências.

Não se descura da controvérsia acerca do enquadramento de juízes(as) como burocratas de nível de rua. Contudo, Lipsky (2019) elenca juízes(as) como BNR tendo em vista o nível de discricionariedade presente no exercício de suas atribuições. No caso analisado neste artigo, os(as) juízes(as) interagem diretamente com os usuários/trabalhadores em audiências, sendo responsáveis por decidir se usuários/trabalhadores terão direito à concessão de aposentadoria rural[4].

A existência de um processo judicial visando conseguir o acesso à aposentadoria significa que já houve um entrave inicial à concessão do benefício. O primeiro contato entre o(a) trabalhador(a) e o Poder Público é por meio do INSS. Ao INSS compete viabilizar o acesso dos(as) cidadãos(ãs) aos serviços e benefícios da previdência social, sendo este o primeiro momento em que a discricionariedade de um burocrata de nível de rua é exercida nos casos de aposentadoria rural. O ingresso em uma ação judicial ocorre nos casos em que há negativa de concessão do benefício por meio do acesso direto ao INSS.

Essa discricionariedade na burocracia de nível de rua, associada a redução do papel do Estado na garantia do bem-estar social, como no caso da ascensão do neoliberalismo, reflete a ampla margem de decisão conferida aos funcionários públicos, aqui representados pelos agentes do sistema judiciário, que atuam diretamente na implementação de políticas governamentais.

4 Outros estudos trabalharam com a mesma perspectiva de que juízes(as) são burocratas de nível de rua em razão das atribuições inerentes à natureza de seu trabalho, exemplificativamente faz-se remissão à: BILAND, Émile; STEINMETZ, Hélene. Are judges street level bureaucrats? Evidence from French and Canadian family courts. **Law & Social Inquiry,** 2017. LENS, Vicki. Judge or Bureaucrat? How administrative law judges exercise discretion in welfare bureaucracies. **Social Service Review**, jun. 2012. Columbia University, 2012. PRESCOTT, Dana E. Unified family courts and the modern judiciary as a "street level bureaucracy": to what end for the "mythical" role of judges in a democracy. **Quinnipiac L**. Ver. SS, 2009. DUARTE, Lisiane Sousa Alves. **"A gente não tá resolvendo efetivamente, não tem justiça" – argumentos e compreensões dos juízes como burocratas de nível de rua na implementação das audiências de custódia em Feira de Santana – BA. 2022**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2022, 125 f.

4. Aspectos metodológicos e análise dos dados

Para a coleta de dados foi realizada pesquisa de caráter qualitativo com observações não participantes de audiências públicas no Poder Judiciário. O método da observação direta não-participante pressupõe o acompanhamento de forma prolongada de situações e comportamentos afetos aos objetivos da pesquisa. Esse método permite observar as subjetividades das relações entre os envolvidos nas dinâmicas sociais, podendo fornecer evidências para a compreensão da problemática estudada. Essa abordagem envolve uma observação não-direcionada, na qual o(a) pesquisador(a) abstém-se de intervir na situação observada, apesar de manter contato com os informantes. Cada detalhe da observação direta deve ser registrado, sendo documentado e posteriormente analisado, com construção de categorias de análises (Jaccoud; Mayer, 2010).

O desenho metodológico inicial abrangia todas as varas da Justiça Federal de Curitiba-PR que lidassem com processos de aposentadoria rural. A primeira grande dificuldade encontrada foi identificar quais audiências versavam sobre aposentadoria rural, tendo em vista que as secretarias das varas federais não disponibilizaram esta informação para as pesquisadoras. Foi, então, necessário participar de todas as audiências e descobrir no início da audiência sobre o que se tratava o processo. Outra dificuldade encontrada no campo diz respeito às audiências virtuais, que representam a grande maioria das audiências realizadas nas varas federais de Curitiba. O acesso às audiências virtuais não foi concedido às pesquisadoras no início do processo. Por conta disso, restringiu-se o campo às audiências realizadas em uma Vara Federal de Curitiba, onde a secretaria informou às pesquisadoras quais audiências eram sobre aposentadoria rural. Em decorrência de reformas no prédio da Justiça Federal de Curitiba, nenhuma das audiências estava sendo feita de forma presencial, portanto o campo restringiu-se a audiências realizadas por videoconferência. Os dados abaixo analisados se referem aos aspectos observados durante a realização de 53 audiências entre os dias 01 de setembro de 2023 a 06 de outubro de 2023. Ao longo da observação, as pesquisadoras reuniram anotações em um caderno de campo quanto aos elementos que se destacaram durante as audiências, abaixo elencados. Como foram obtidas as gravações das audiências, estas foram transcritas, possibilitando rever e reavaliar as impressões obtidas na primeira observação.

4.1. A virtualização do acesso à justiça

A infraestrutura representa um desafio significativo nas áreas rurais, caracterizadas pela falta de conectividade e pela carência de conteúdo direcionado a essas comunidades. No Brasil, muitas regiões rurais sofrem com a falta de acesso à tecnologia, enquanto nas

áreas urbanas, a comunicação e as pesquisas digitais não conhecem limites geográficos (Sorj, 2003; Vieiro; Silveira, 2011).

De acordo com a pesquisa de Cabreira *et al.* (2010), os(as) trabalhadores(as) rurais têm o menor acesso à Internet, devido a duas barreiras principais: 1) o custo associado à aquisição de um computador é proibitivo; 2) a falta de habilidade no uso desses equipamentos e da Internet. Portanto, é fundamental que as informações disponíveis na rede levem em consideração o conhecimento local dos(as) agricultores(as), permitindo que não sejam meros(as) consumidores(as), mas sim agentes ativos e participantes (Vieiro, 2007; Cabreira *et al.*, 2010; Thornton, 2003).

Nisto cabe uma primeira observação do campo da pesquisa. Para além da estrutura já imponente e segregadora de um tribunal, as audiências por videoconferência, de fato, apresentaram um afastamento ainda maior entre os membros do judiciário e as pessoas que almejam obter acesso a algum direito.

A participação dos(as) autores(as) da ação e de suas testemunhas foi feita por meio de dispositivos próprios ou no escritório do advogado representante do(a) autor(a). Nas audiências cuja participação se deu no escritório, havia uma estrutura melhor para sua realização. Câmeras com resolução mais alta e alto-falantes estiveram presentes em muitas audiências. Além disso, os(as) advogados(as), em regra, mais jovens e mais habituados a participar de videoconferências, possuíam as habilidades necessárias para garantir uma boa participação. Ainda assim, houve casos de instabilidades na rede e de mau funcionamento de aparelhos.

Em razão da utilização de meios digitais para realizar a audiência, não há, em tese, disposição predeterminada do local em que cada uma das partes deve se posicionar. Outras observações (Neri; Garcia, 2017) feitas em audiências dos JEF descrevem como autor e testemunhas sentam-se de costas para os(as) advogados(as), voltando-se ao(à) juiz(a) para responder aos questionamentos. Nas audiências *online*, foi possível observar tentativas de reprodução deste comportamento nos casos em que o(a) autor(a) participou da audiência diretamente do escritório do(a) advogado(a). Ainda que não seja possível coordenar os corpos e delimitar a presença em cada um dos espaços, alguns juízes(as) e conciliadores(as) agiram de forma a evitar que fosse feito contato visual entre autor(a), testemunhas e advogado(a). Vejamos a transcrição abaixo:

> Conciliador: De quem que era? (a fazenda ao lado)
>
> Testemunha 1: Era do Almeida, José Almeida.
>
> Após responder, a testemunha vira o rosto em direção a advogada que está sentada ao seu lado.

> Conciliador: A senhora não pode conversar com ela, entendeu? É só pra mim, tá? A senhora não pode falar, tá dona Maria...Silva? A senhora não pode falar, tá bom?
> - trecho da audiência nº 01

Neste caso, após responder à pergunta que lhe era feita pelo conciliador, a testemunha apenas olha em direção à advogada sentada ao seu lado, sem trocar palavras. Mas o conciliador reage, solicitando que permaneça voltada apenas para ele e mantenha silêncio.

O maior índice de dificuldades tecnológicas ocorreu nos casos em que a participação se deu por meio dos dispositivos próprios dos(as) autores(as) e das testemunhas. Muitos(as) participaram usando telefones celulares e de áreas com baixo acesso à Internet, isso acarretou quedas na rede e a consequente saída da sala de audiência, áudios cortados, má compreensão do que estava sendo questionado, dificuldades para abrir câmeras e microfones, entre outros.

A título exemplificativo, destaca-se que nas audiências observamos uma série de desafios relacionados à comunicação e à adaptação dos envolvidos ao ambiente virtual. A Juíza, ao iniciar a audiência de nº 31, fez esforços para garantir que a testemunha 1 estivesse bem posicionada para a audiência virtual. No entanto, ficou evidente que enfrentava dificuldades com o acesso remoto e a utilização de equipamentos tecnológicos, como a câmera e o celular. Vejamos a transcrição abaixo:

> Juíza: O senhor pode colocar o rosto perto da câmera?
> Testemunha 1: Assim?
> Juíza: Isso, preciso que fique perto da câmera.
> Temunha 1: Eu não escuto muito bem.
> trecho da audiência n.31º

De acordo com a análise do relatório da audiência de número 31, a testemunha 1, pessoa idosa, tinha problemas de audição e por isso não conseguia escutar direito. Ocorre que, por questões procedimentais, a testemunha precisava ficar com a câmera apontada para o rosto conforme orientação pela magistrada que conduzia a sessão, o que, por sua vez, dificultou sua compreensão do que estava sendo discutido.

4.2. A comunicação dos agentes judiciais e os marcadores temporais da atividade rural

Conforme os ensinamentos de Thomaz Júnior (2006), a classe trabalhadora do campo rural não é uma classe homogênea, diferentemente do que se via da classe operária inglesa do século 20, em que havia operários uniformes. Os(as) trabalhadores(as) rurais/

camponeses(as) se estabeleceram internamente, se unindo para enfrentar desafios comuns à sua realidade, ainda que sejam reconhecidos como identidades distintas. No Brasil , por exemplo, e em regiões semelhantes, a dupla jornada é uma realidade dos(as) trabalhadores(as) rurais, como no caso do "boia-fria", quando precisa buscar renda extra devido a situações adversas em sua própria propriedade ou demandas extras de sua família (Oliveira; Gómez, 2014, p.180). Essas diferentes percepções sobre o trabalho, também fazem com que haja uma distinção da percepção do(a) trabalhador(a) sobre a questão do tempo.

Um aspecto que perpassou quase todas as audiências assistidas é a diferença nos marcadores temporais usados pelos(as) servidores(as) do Poder Judiciário e pelos(as) trabalhadores(as) rurais. Quando surgiam questionamentos a respeito do momento em que certo fato havia acontecido, os burocratas esperavam por respostas específicas de mês e ano em que a situação ocorreu. Mas os(as) trabalhadores(as) costumavam adotar fatos da vida como referência temporal. Em alguns momentos, os burocratas encararam a falta de precisão temporal como um indício de inverdade no que era dito, desatentando para as diferenças culturais que poderiam estar envolvidas.

As audiências assistidas se estruturaram em uma lógica muito similar, de maneira geral buscava-se compreender a estrutura do trabalho rural e traçar uma linha do tempo dos acontecimentos. Apesar de serem realizadas por diferentes burocratas, as perguntas feitas eram semelhantes. Em primeiro momento, indagou-se quando o trabalho foi iniciado, em quais circunstâncias este trabalho era feito, quais os meios empregados para o trabalho rural, se havia maquinário e funcionários, quem era o proprietário da terra, qual era o trabalho exercido pelos outros membros da família, de onde provinha o sustento familiar, qual era o tipo de plantação e se a situação de trabalho foi alterada após o casamento. Mas o que mais chamou a atenção foram as diferentes características de comunicabilidade com o(a) trabalhador(a) que estes agentes carregavam.

Observou-se que a acessibilidade a informações e a comunicação entre burocrata e trabalhador(a) variava de acordo com cada condutor das audiências. Por conta disso, foi possível identificar três perfis diferentes de servidores(as) que conduziam as audiências, de acordo com a atenção, paciência e sensibilidade empregada ao tratar com os(a) trabalhadores(as). Para fins dessa análise, trataremos dessas características de acordo com as seguintes abordagens: autoritária, equilibrada e empática.

A abordagem autoritária se caracterizou pelo distanciamento entre condutor(a) da audiência e as pessoas interrogadas, com audiências fortemente marcadas de caráter inquisitorial[5] e com estruturas hierárquicas rígidas e bem delimitadas. Os(as) juízes(as)

5 O conceito de "ethos inquisitorial" estudado pelo autor Kant de Lima (1997) pode resgatar a aplicabilidade

e conciliadores(as) enquadrados nessa categoria, demonstraram impaciência ao lidar com as pessoas, com atitudes por vezes grosseiras e não empregaram esforços para lidar com as peculiaridades linguísticas e com as dificuldades apresentadas por autores(as) e testemunhas na compreensão das perguntas feitas nem com as dificuldades tecnológicas inerentes a audiências virtuais. Vamos a um exemplo:

> Conciliador: Quando foi que vocês foram para Curitiba?
>
> Autora: Em 73.
>
> Conciliador: Lembra o mês?
>
> Autora: Em 73 a gente veio para Curitiba.
>
> Conciliador: A senhora lembra o mês? A senhora lembra o mês de 73? Que mês do ano de 73?
>
> Autora: Ai agora eu não tô lembrada, eu sei que foi em 73 que o pai arrendou ali. Assim que a gente vendeu o sítio, foi uns 15 dias e a gente já veio pra Curitiba.
>
> [...]
>
> Conciliador: A senhora trabalhou na lavoura também?
>
> Autora: Esse, esse, teve um ali que foi lá no Leroy, perto da testemunha Marly. Era perto do sítio…
>
> Conciliador: Certo, vamos começar então.
>
> Autora: Era perto do sítio deles.
>
> Conciliador: Deixa eu fazer a pergunta primeiro, depois a senhora responde, se não vai ficar difícil… A senhora nasceu aonde? [...]
>
> Conciliador: O seu pai tinha terra lá, perto do Alto Mosquitinho?
>
> Autora: Não era tudo arrendado, ele arrendava assim, ele trabalhava de 31, ele trabalhava…
>
> Conciliador: Quem eram..
>
> Autora: Ele trabalhava num sítio aqui, outro lá, outro cá e ia assim, sempre andando nessas coisas…
>
> Conciliador (em tom de voz alterado): A senhora tá me escutando, não tá? A senhora tá me escutando?
>
> Autora: Tô.
>
> Conciliador: Então espera eu fazer a pergunta se não não vai dar, vai ficar complicado.
>
> trecho da audiência nº02

> Conciliador: O marido dela, qual era a profissão dele?
>
> Testemunha: Eles trabalhavam na roça juntos.

inquisitorial processual, na qual demonstra a suspeição ou a punição sistemática, que é exemplificada no processo penal, mas que retoma-se no processo previdenciário.

> Conciliador: E depois? Ele mudou de profissão? Ele foi trabalhar na cidade?
>
> Testemunha: Aí já não sei falar.
>
> Conciliador: O senhor não tem conhecimento que o marido dela era alfaiate?
>
> Testemunha: Tenho sim.
>
> Conciliador: Então mas foi isso que eu te perguntei.
>
> Testemunha: Não, lá em Curitiba sim, aqui não era não, né? Aqui eu já não sei.
>
> Conciliador: Ela disse que ele não trabalhava na lavoura, que ele trabalhava como alfaiate, aí mesmo.
>
> Testemunha: Aqui no município aqui?
>
> Conciliador: Isso, que ele ia para a cidade trabalhar de alfaiate todos os dias.
>
> Testemunha: Então aí já não sei. Aí eu já não tinha conhecimento.
>
> Conciliador: Então tá, se o senhor não sabe, se não tinha conhecimento aí o senhor diz "não sei".
>
> - trecho da audiência nº06

Na abordagem equilibrada, por sua vez, os(as) condutores(as) das audiências demonstraram ter algum nível de paciência e empatia com as pessoas interrogadas, repetindo os questionamentos quando necessário e adotando uma postura mais compreensiva quanto a eventuais dificuldades que transcorreram nas audiências. Ao mesmo tempo, foi mantida em muitos momentos uma postura inquisitorial, bem como houve momentos de tensão e impaciência.

> Conciliador: Quem são os extremantes lá da propriedade do seu pai?
>
> Autora: Como assim? Não entendi.
>
> Conciliador: Os vizinhos, os vizinhos de cerca.
>
> - trecho da audiência nº 03

Por fim, as abordagens empáticas foram marcadas pela boa vontade e atenção dos(as) condutores(as) das audiências, houve esforços para se fazer compreendidos(as), para que o ambiente de audiência fosse o mais confortável e receptivo possível. Nessas audiências, não foram observadas repreensões severas, respostas atravessadas, nem sinais de impaciência. Conciliadores(as) e juízes(as) buscaram compatibilizar sua linguagem à linguagem adotada pelos(as) entrevistados(as), compreenderam as diferenças nos marcadores temporais, nos conceitos linguísticos, nas posturas e trabalharam para conciliar estas diferenças de forma harmônica, sempre com muita

paciência, sem alterar o tom de voz e abordando de forma simpática e agradável à pessoa que estava respondendo às perguntas. Um exemplo pode ser visto abaixo:

> Juíza: A senhora tem ideia de quanto tempo faz que essa empresa foi aberta pela sua filha?
>
> Autora: Não sei quanto tempo faz, porque foi ela que tocava.
>
> Juíza: Mas, tem mais de 10 anos? Mais de 5? Mais de 1 ano? Quanto tempo mais ou menos? Assim, só uma ideia.
>
> Autora: Acho que uns dois, né?
>
> Juíza: Uns dois anos? Foi lá então perto da pandemia que ela abriu essa empresa? Antes da pandemia não?
>
> Autora: Não.
>
> Juíza: Mas tem uns registros aqui de quando a senhora recolhia a previdência como autônoma, no ano de 1994, a senhora não se lembra disso?
>
> Autora: Foi o tempo que ela comprou a empresa dessa mulher e ela passou no meu nome, mas eu nunca trabalhei.
>
> Juíza: Mas a senhora disse que a empresa foi agora durante a pandemia…
>
> Autora: Não, ela legalizou no nome dela, mas eu nunca trabalhei.
>
> Juíza: Minha pergunta é outra coisa, minha pergunta é assim: a senhora sabe quando ela comprou essa empresa? A senhora quando eu fiz essa pergunta a senhora disse que ela comprou na época da pandemia, tem uns dois anos, foi isso que a senhora respondeu?
>
> Autora: Eu fico perdida né… depois que me deu a pandemia eu esqueço muita coisa. Dali um pouco eu esqueço…
>
> Juíza: Entendi. Então vou perguntar de novo pra senhora. Pronto. A senhora disse que a sua filha comprou uma empresa, que era uma empresa de secos e molhados, que o seu nome foi colocado nessa empresa junto com ela. A senhora não sabe dizer mais ou menos quanto tempo faz que ela comprou essa empresa? E que ela trabalhou efetivamente com essa empresa? A senhora não se lembra?
>
> Autora: Não me lembro.
>
> Juíza: A senhora não sabe nem me dizer se faz mais de 10, 05 ou 30 anos que ela comprou essa empresa?
>
> Autora: Acho que faz mais de cinco.
>
> Juíza: Mais de cinco? Foi antes da pandemia então?
>
> Autora: Foi antes da pandemia.
>
> Juíza: Pouco antes ou muito antes?
>
> Autora: Muito antes.
>
> Juíza: Muito antes. E essa empresa durou quanto tempo? A senhora tem alguma ideia disso?
>
> Autora: Eu acho que há uns 10 anos.

Juíza: Certo. Certo.

- trecho da audiência nº 07

4.3. O (des)valor do trabalho da mulher rural

Brumer (2004, p. 210) fundamenta que as atividades laborais femininas, assim como no caso daquelas praticadas por jovens e crianças, encontram um espaço no campo como uma posição de subordinação se comparado ao trabalho das figuras masculinas adultas. Isso significa que, mesmo que essas meninas e mulheres desempenham tarefas semelhantes àquelas praticadas pelos homens, seja em casa ou no campo, esse trabalho é frequentemente percebido como um auxílio ou apoio ao marido, pai, filho, irmão, tio, primo, e assim por diante (Angelo; Oliveira, 2021).

Na análise em questão, a maioria das audiências tratava de aposentadoria rural feminina e, nestes casos, ficou explícita uma diferença na condução das perguntas quando o aposentado era homem e quando a aposentada era mulher. Nas audiências em que se lidava com os direitos das mulheres, as perguntas circundaram as relações familiares e matrimoniais.

Houve muito detalhamento das atividades profissionais exercidas pelo pai e pelo marido, com supostas incompatibilidades entre o exercício profissional da mulher e as atividades do cônjuge, bem como perguntas sobre quem seria o responsável pelo trabalho "pesado". Igualmente, foram questionadas se continuaram a trabalhar após o casamento e após o nascimento dos filhos, ou se com isso pararam de exercer qualquer atividade laboral. Vejamos no exemplo da audiência abaixo:

Conciliador: Teve filhos lá?

Autora: Tive dois filhos lá.

Conciliador: E morava na terra desse João?

Autora: Aham, tocava café... fazia assim... lá nois num plantava assim não. Nós trabalhava pra ele lá.

Conciliador: E teve quantos filhos lá?

Autora: Dois.

Conciliador: Dois filhos lá.

[...]

Advogada: A senhora teve os outros filhos lá na roça também?

Autora: Eu tive quatro filhos na roça.

Advogada: Quatro filhos? E a senhora teve aonde os filhos? A senhora pode dizer a localidade?

[...]

Advogada: E a senhora chegou lá grávida de quanto tempo dele já?

Autora: Ah eu acho que eu tava de um mês, dois mês mais ou menos.

Advogada: Mais ou menos? Tá. E ele nasceu nessa fazenda, Curiúva né? E todas essas fazendas a senhora fazia a mesma coisa? Era trabalho de diarista, isso?

Autora: Não, na Fazenda Eduardo nós trabaiava colhendo café, carpindo café, mas não fazia lavoura pra gente não.

Advogada: Ah tá, trabalhava por diarista. Trabalhava na colheita do patrão, isso?

Autora: Isso.

Advogada: E era colheita do que? Era lavoura branca ou era café também?

Autora: Café também.

Advogada: Café? Todas as propriedades eram todas de café?

Autora: Tudo café, todas as propriedades que eu morei na fazenda era tudo café.

[...]

Advogada: E quando a senhora ganhava os bebês, a senhora ficava muito tempo de resguardo ou a senhora...?

Autora: Não, terminava a dieta e ia pra roça trabaiá.

Advogada: Ah tá, a senhora só ficava o tempo de resguardo e trabalhava.

Autora: Só quando tava bem novinho assim, de dieta, que eu ficava em casa. Um mês mais ou menos e já vortava a trabaia de novo.

– trecho do depoimento da parte autora na audiência nº01

Advogada: E ela mesmo grávida trabalhava?

Testemunha: Trabalhava, mesmo grávida ela trabalhava.

Advogada: O senhor falou que tem lembrança de quantos filhos ela tinha lá... quando chegou lá?

Testemunha: Os dois filhos, que era os mais velhos, o outro que ela teve lá e o...

Advogada: Ela chegou a ter um filho nessas terras?

Testemunha: Chegou a ter um filho nessa terra, que é o terceiro. Daí o quarto ela foi ter lá na outra cidade.

- trecho do depoimento de testemunha da audiência nº 01

A partir da condição de mulher casada, as perguntas passam a orbitar a estrutura do casamento e a necessidade de trabalho da mulher casada. Dessa maneira, a atividade laboral feminina não é reconhecida em si mesma, mas é subsidiária a atividade exercida pelo marido. Diferentemente do que ocorre nas audiências em que o autor é homem, nas quais apenas é perguntado seu estado civil e se ele continuou a trabalhar no meio rural após o casamento, sem maiores investigações quanto à rotina familiar.

As tensões ficam ainda maiores nos casos em que o esposo exerce atividade laboral urbana. Nestes casos, até mesmo a viabilidade do casamento passa a ser questionada, como no exemplo abaixo:

> Conciliador: A senhora depois de casada continuou na lavoura?
> Autora: Sim.
> Conciliador: Nas terras de quem?
> Autora: Do meu pai.
> Conciliador: Depois de casada também?
> Autora: Também.
> Conciliador: Seu marido qual era a profissão dele?
> Autora: O meu marido, ele ficou comigo na roça mais ou menos um ano, um ano e pouco. E ele foi pra Umuarama, trabalhar em Umuarama de alfaiate.
> Conciliador: De alfaiate?
> Autora: Sim.
> Conciliador: Entendi. Depois de casado... ele era agricultor até então?
> Autora: Sim.
> Conciliador: Aí casou, ficou lá mais ou menos um ano, um ano e pouco e aí foi pra Umuarama. E a senhora continuou? A senhora não foi com ele?
> Autora: Não. Eu fiquei com o meu pai.
> Conciliador: Tá, e aí qual é a distância de Umuarama lá pra terra do seu pai?
> Autora: Acho que dá 19 km, 18... por aí.
> Conciliador: E daí a senhora ficava onde? Morava onde? Na cidade ou no sítio?
> Autora: Eu? Morava no sítio.
> Conciliador: E seu marido morava na cidade?
> Autora: Não, ele morava no sítio. Ele ia e voltava porque era perto.
> Conciliador: Entendi.
> - trecho da audiência nº06

De acordo com Teixeira, Carvalho e Suárez (1994), os valores e costumes da comunidade rural podem afetar diretamente a situação das mulheres na agricultura, como no caso do fato do interlocutor principal das terras ser o homem/chefe de família, a quem lhe é atribuída a responsabilidade pela unidade produtiva. Isso acaba por influenciar na transmissão da propriedade familiar, pois em que pese, em termos legais, as mulheres tenham direito à titularidade da propriedade, este direito acaba sendo impedido por esses fatores.

Nesse sentido, ponto interessante que se observou nas audiências, é que além de despender mais tempo para esclarecer as relações intrafamiliares nos casos em que a pessoa que requeria a aposentadoria era uma mulher, questões envolvendo criação e cuidado com os filhos também foram observadas na análise de campo da pesquisa. Novamente, questionamentos que apareceram somente quando a parte autora era mulher. Vejamos:

> Conciliador: A senhora teve filhos lá?
> Autora: Tive.
> Conciliador: Quantas filhas nasceram lá?
> Autora: Duas... três.
> Conciliador: Três filhas nasceram lá?
> Autora: Isso.
> Conciliador: E a senhora ficou lá até quando?
> Autora: Eu fiquei lá até 88.
> Conciliador: 88? E depois disso foi pra onde?
> [...]
> Advogada: E quando as crianças vieram como que a senhora fazia? Levava junto? Deixava em casa?
> Autora: A gente às vezes levava junto, às vezes deixava um pouco com a mãe que ela às vezes ficava em casa.
> - trecho da audiência 14

Desta forma, cabe mencionar que, na maioria das vezes, as mulheres é quem são as chefes de família e as detentoras da maior renda familiar, acontece que por conta das dificuldades que enfrentam em comprovar a sua atividade, seja por conta da dupla jornada de trabalho, seja pelo tipo de vínculo empregatício ou mesmo pela falta dele, acabam carecendo do direito assistencial, como no caso da aposentadoria (Kreter, 2005).

5. Considerações finais

O presente artigo buscou, a partir da realização de campo qualitativo por meio de observação não participante de audiências públicas sobre aposentadoria rural na Justiça Federal de Curitiba, discutir os resultados do campo em diálogo com a literatura da burocracia de nível de rua no Brasil, judicialização de políticas públicas, entre outras discussões que se fizeram necessárias para compreensão dos dados analisados.

A literatura revela que há um crescente no número de indeferimentos do benefício de aposentadoria rural pelo INSS, o que vem gerando um aumento da judicialização desse benefício, sendo assim o Poder Judiciário, passa a ser ator fundamental na discussão

sobre o direito ao benefício da aposentadoria rural. Logo, passa a ser importante também compreender como se dá esse encontro entre servidores (as) do Poder Judiciário e os(as) trabalhadores(as) rurais que tiveram seus benefícios negados na esfera administrativa.

Sendo assim, a literatura e os dados coletados em campo revelam as subjetividades dos servidores (as) públicos(as), aqui nesse texto compreendidos como burocratas de nível de rua, ao lidar com os(as) trabalhadores(as) rurais que acessam o Poder Judiciário e como essas diferenças foram agravadas pelo processo de virtualização das audiências públicas no Poder Judiciário.

Durante as audiências, pode-se observar como concepções sobre gênero e expectativas sobre o trabalho rural das mulheres são mobilizadas pelos(as) servidores(as) responsáveis pela condução do processo; questões em torno da comunicação entre os burocratas e as partes do processo, que possuem outras concepções sobre o tempo dos eventos da vida e como cada servidor(a) lida com essas diferenças, alguns(mas) de forma empática, outros(as) de forma equilibrada, mas também os(as) que lidam de forma autoritária, constrangendo as pessoas envolvidas na discussão do pleito.

Logo, a diferença entre esses perfis de burocratas nos interessa para a discussão de como se dá o encontro entre trabalhadores (as) rurais que tiveram benefícios negados e os(as) servidores(as) públicos do Poder Judiciário, que se colocam como os responsáveis pela produção de provas sobre a atividade rural. Nesse artigo, não foi possível identificar o impacto dessas dinâmicas no deferimento ou indeferimento do pedido, pois a preocupação exposta nesse trabalho, diz respeito a como se dá processamento dessas ações e os marcadores sociais desse encontro entre trabalhadores (as) rurais e burocratas do Poder Judiciário.

Referências bibliográficas

ANGELO, Jordi Othon. Do ponto de vista dos(as) advogados(as): a produção de provas nos processos de aposentadoria por idade rural, nos Juizados Especiais Federais (JEFs), em Sobral-CE. *In:* **VI Encontro Nacional de Antropologia do Direito**, 2019, São Paulo. Anais VI Encontro Nacional de Antropologia do Direito, 2019.

ANGELO, Jordi Othon Mourão Martins Correa. **O que colhe quem planta?:** uma etnografia da produção de provas em processos de aposentadoria por idade rural nos Juizados Especiais Federais. 2021. p. 73–171. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

ARBEX, Alexandre; GALIZA, Marcelo. Reforma da previdência, agricultura familiar e os riscos de desproteção social. **Boletim Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, nº 62. Brasília: Ipea. (2017).

BEHRENSDORF, Natália G. **Análise da concessão judicial dos benefícios de aposentadoria por idade rural indeferidos administrativamente pelo INSS:** inovação ou adesão à política pública?. Brasília: IPEA, 2019. Disponível:<https://www.ipea.gov.br/sites/images/mestrado/turma3/natalia-gastal-behrensdorf.pdf> Acesso em: 29 jan. 2022.

BLASS, L. M. S. Nas interfaces do trabalho, emprego e lazer. **Cadernos do CRH** (UFBA), Salvador, v. 17, n. 41, p. 231–242, 2004.

BONELLI, Francesco; FERNANDES, Antonio Sérgio Araújo; COÊLHO, Denilson Bandeira; PALMEIRA, Jamili da Silva. A atuação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas no Brasil: uma proposta de análise. **Cad. EBAPE.BR**, v. 17, Edição Especial, Rio de Janeiro, nov. 2019, p. 800–816.

CABRERA, L. C.; SILVEIRA, A, C, M.; SILVEIRA, V. C. P. Tecnologias de informação e comunicação: o caso do Sistema de Alerta. *In:* **48º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural**. 2010. Campo Grande. Campo Grande: Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, 2010.

CARRÁ, Bruno Leonardo Câmara. Comentários à Súmula 14 da Turma Nacional de Uniformização. *In*: KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino (*Org.*). **Comentários às Súmulas da Turma Nacional de Uniformização**. Brasília: Conselho da Justiça Federal – Centro de Estudos Judiciários, 2016, p. 92-97.

CARDOSO, Luís Roberto. Entre documentos, inquirições e inspeções: a trama da produção de provas em processos de aposentadoria rural nos Juizados Especiais Federais. **Antropolítica-Revista Contemporânea de Antropologia**, n. 51, (2021).

CAVALCANTI, Sérgio; LOTTA, Gabriela S.; PIRES, Roberto Rocha C. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. *In:* PIRES, Roberto Rocha C.; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (*Orgs.*). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: IPEA: ENAP, 2018.

COÊLHO, Denilson Bandeira; FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Regras importantes: determinantes do controle burocrático no Programa Bolsa Família. **Revista de Administração Pública**, n. 51, p. 689–707, set.–out. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/5yXzqSnkVdRNkf7tWSBFKFD/?lang=pt#>. Acesso em: 07 set. 2023.

CONFORTI, Luciana Paula. A Reforma Trabalhista e os impactos no combate ao trabalho análogo à de Escravo. **Revista Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 77, p. 145–166, jul./dez. 2020.

CNJ: A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais. Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER) – Brasília: CNJ, pg. 20-66, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSPER_2020-10-09.pdf>. Acesso em: 05 de set. 2023

DEPARTAMENTOINTERSINSILVADEESTATÍSTICAEESTUDOSSOCIOECONÔMICOS. **PEC 6/2019:** como ficou a Previdência depois da aprovação da reforma no Senado Federal. São Paulo: DIEESE, 2019.Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2019/notaTec214ReformaPrevidenciaAprovada.pdf>. Acesso em: 30/01/2022.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 16º ed. Rio de Janeiro, RJ: Impetus, 2011.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Texto Para Discussão nº 2404: Aposentadoria Rural, p. 20–24, 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8690/1/td_2404.pdf. Acesso em: 05 de set. 2023.

JACCOUD, M.; MAYER, R. A observação direta e a pesquisa qualitativa. In: POUPART, J. *et al*. (Orgs.). **A pesquisa qualitativa:** enfoques epistemológicos e metodológicos. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 2010. p.254-94

KANT DE LIMA, Roberto. Polícia e exclusão na cultura judiciária. **Tempo Social**, v. 9, n. 1, p. 169-183, 1997. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ts/article/ view/86542>. Acesso em: 14 set. 2023

KERTZMAN, Ivan. **Curso prático de direito previdenciário**. 6ªed. Salvador: Juspodivm, 2009.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua:** dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, Gabriela; Kirschbaum, Charles. How street-level bureaucrats use conceptual systems to categorize clients. **Policy & Politics**, v. 49, n. 4, pp. 531-551.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Categorizando usuários "fáceis" e "difíceis": práticas cotidianas de implementação de políticas públicas e a produção de diferenças sociais. **DADOS**, Rio de Janeiro, v. 63(4), 2020.

LOTTA, Gabriela; SANTIAGO, Ariadne. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. **BIB,** São Paulo, n. 83, 1/2017 (publicada em fevereiro de 2018), p. 21-42.

MARX, Karl. **A ideologia alemã**. Expressão Popular: São Paulo, 2009.

Reforma da Previdência cria contribuição mínima para trabalhadores do campo. **SENADO NOTÍCIAS**, 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/05/07/reforma-da-previdencia-cria-contribuicao-minima-para-trabalhadores-do-campo>. Acesso em: 30 jan. 2022.

NERI, Eveline Lucena; GARCIA, Loreley Gomes. Atrizes da roça ou trabalhadoras rurais? O teatro e a fachada para obtenção da aposentadoria especial rural. **Revista Sociedade e Estado**, v. 32, n. 3, set.-dez.2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/ngD6g5thBH33ggyK4f35Zhj/?format=pdf & lang=pt>. Acesso em 19 set. 2023.

OLIVEIRA, Giovanna G. M; PESSOA, Olívia A. G.; FILHO, Edson G. Análise da Relação entre INSS e Juizado Especial Federal na Concessão da Aposentadoria Rural. *In*: **Congresso Nacional de Iniciação Científica**, n. 22, 2022, São Paulo. Anais, São Paulo: Semesp, p. 1–11, 2022.

PICOLOTTO, Everton; LAZZARETTI, Mateus; TRINDADE, Bruna. As reformas neoliberais no Brasil e os seus impactos na ação sindical e na precarização do trabalho rural. **Laborare: Revista de Estudos do Trabalho**, ano V, número 9, jul.–dez/2022, p. 9-33 ISSN2595-847X. Disponível em: <https://revistalaborare.org/>. DOI: https://doi.org/10.33637/2595-847x.202. Acesso em: 09 de out. 2023.

SORJ, Bernardo. **A luta contra a desigualdade na sociedade da informação**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora; Brasília, DF: Unesco, 2003.

VIERO, V. C.; SILVEIRA, A. C. M. Apropriação de tecnologias de informação e comunicação no meio rural brasileiro. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, DF, v. 28, n. 1, p. 257–277. jan./abr. 2011. Disponível em: <https://www.marilia.unesp.br/Home/Graduacao/PETBiblioteconomia/apropriacao-de-tic-no-meio- -rural-brasileiro.pdf>. Acesso em: 18 set. 2023.



CAPÍTULO 6

BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA EM TEMPOS DE CRISE: UMA REVISÃO DE LITERATURA

Michelle Fernandez

Introdução

Crises criam cenários marcados pela incerteza. Os contextos de crise trazem à tona questões importantes sobre arranjos estruturais sob os quais os burocratas de nível de rua (BNR) atuam (Brodkin, 2021). Ainda que se espere que os BNRs cumpram suas funções em contextos de crise, independente da magnitude do desastre ou emergência enfrentados (Adam; Anderson, 2019), sabemos que quando choques exógenos perturbam os arranjos estruturais, há uma mudança no funcionamento das organizações que estão envolvidas na resposta à crise e, consequentemente, aparecem alterações nas condições e formas de atuação desses profissionais (Brodkin, 2021).

Desde uma perspectiva da atuação profissional, contextos de crise estarão marcados por mudanças repentinas, pela intensificação da jornada de trabalho e pela insegurança relacionados ao exercício laboral (Bolina *et al.*, 2020; Felice *et al.*, 2020; Lai *et al.*, 2020). Considerando que é possível compreender aspectos macros a respeito do Estado e da sociedade ao se analisar a atuação dos BNRs (Brodkin, 2012), as consequências da crise podem impactar no processo de implementação de políticas públicas pelo Estado. Sendo assim, é importante entender a atuação dos BNR em contexto de crise para entender a ação do próprio Estado.

É ainda escassa a literatura que analisa como BNRs operam em momentos de crises, caracterizados por aumento exponencial de tensão, falta de recursos e demais desdobramentos dos cenários fora da normalidade (Alcadipani *et al.*, 2020). Nessa perspectiva, o presente capítulo trata de mapear a literatura sobre a atuação dos BNR em contextos de crise. Para isso, nos propomos a realizar uma revisão de escopo, por meio da busca de artigos por palavras-chave em plataformas online, com o intuito de estabelecer uma primeira aproximação a esses estudos. Os BNR são o insumo-chave analítico da pesquisa apresentada neste capítulo e, portanto, os resultados apresentados lançam luz sobre como esses vivenciaram contextos de crise e, em alguma medida, as consequências de sua atuação para a implementação de políticas públicas.

1. O que chamamos de crise?

As crises são frequentemente definidas como eventos anormais que perturbam a trajetória de desenvolvimento de instituições em um momento específico e em um local preciso (Pearson; Clair, 1998). Além disso, crises são percebidas como situações fora do comum, provocadas por desastres e emergências. São considerados eventos significativos que apresentam situações excepcionais (Roux-Dufort, 2007).

A intensidade, a rapidez e a dimensão dramática são algumas das características das crises. Além disso, esses são fenômenos de natureza anormal, absurda e, por vezes, destrutiva (Roux-Dufort, 2007). A frequência, natureza e consequências das crises estão em constante mudança. As crises têm apresentado causas diferentes, provocado reações diversas e afetado as sociedades de maneiras diferentes (Posner, 2004; Quarantelli; Lagadec; Boin, 2006). Essas mudanças vêm trazendo novos desafios à estrutura do Estado (Boin, 2009).

Também podemos considerar a crise um processo de incubação que começa muito antes do evento desencadeador (Groeneweg, 1992). Essa proposta conceitual exige uma revisão da noção sobre o evento desencadeador do período agudo da crise. Nessa perspectiva, o evento desencadeador não perde o seu papel de catalisador, mas impõe-se a junção, na análise, de uma linha de ruptura e de uma articulação entre processos degenerativos do passado e mudanças necessárias no futuro. Portanto, nessa perspectiva, uma crise se estende desde antes até depois do evento desencadeador (Roux-Dufort, 2007).

2. Para entender o debate sobre burocracia de nível de rua em contexto de crise

Os BNR são implementadores de políticas que trabalham na base das hierarquias organizacionais, distribuem sanções ou prestam serviços, têm altos graus de discricionariedade e interagem diretamente com os cidadãos entregando políticas públicas (Lipsky, 2010).

Uma das características centrais que a literatura sobre BNR ressalta no estudo sobre sua atuação é a discricionariedade. A discricionariedade é um mecanismo adaptativo derivado do conhecimento, das habilidades e da proximidade que os BNR têm com relação às tarefas essenciais desempenhadas na implementação de uma determinada política (Elmore, 1979). A discricionariedade é o espaço que o profissional possui para atuar de acordo com o demandado em certas situações e a forma como toma decisões neste espaço que possui (Lotta; Santiago, 2017). A discricionariedade é, portanto, o

espaço para adaptar as políticas às circunstâncias e condições relevantes (Collins, 2016). Os BNR usam a discrição para interpretar, adaptar e colocar em prática diretrizes vagas (Davidovitz; Cohen, 2021; Hupe, 2013).

No dia a dia de suas atividades, os BNR são impelidos a tomar decisões concernentes ao seu campo de atuação, exercendo seu entendimento sobre normas e regras (Lipsky, 2010). Assim, na prática, graças à discricionariedade, os BNR atuam como *gatekeepers*, definindo quem ganha o quê (Van Oorschot, 2008). No entanto, o exercício da discricionariedade pelos BNR não se traduz em descumprimento de regras, regulamentos e diretrizes superiores ou de normas e práticas, mas no seu entendimento sobre estas normas e sua aplicação na realidade (Fernandez; Lotta; Oliveira, 2010). Assim, o grau de controle e limitação das ações discricionárias dos BNR deve ser analisado quando houver expectativas de que isso repercuta nos resultados esperados das políticas públicas (Meyers; Vorsanger, 2010).

Uma tensão implícita entre as restrições de recursos e as importantes exigências no serviço público é uma característica contextual definidora do trabalho ao nível da rua (Lipsky, 2010; Hupe; Buffat, 2014). No entanto, nas crises, essa tensão pode apresentar-se de maneira exacerbada. Nesse sentido, as crises são momentos de *stress* que podem aumentar a discricionariedade (Brodkin, 2021; Dunlop *et al.*, 2020) e expor os BNR a uma pressão aumentada (Hupe; Buffat, 2014).

As crises podem mudar a forma como os trabalhadores organizam e gerem as suas atividades diárias para manter a prestação de serviços públicos (Møller, 2021). Durante as crises, os modos existentes de prestação de serviços podem deixar de funcionar, resultando em ambiguidade e conflito (Lotta *et al.*, 2021). Além disso, nas crises, os processos de tomada de decisão dos BNR devem ser rápidos e os seus conhecimentos e práticas anteriores podem não se adequar ao novo contexto (Møller, 2021; Malandrino; Sager, 2021). Para facilitar a sua capacidade adaptativa e resiliência, mudanças nas práticas profissionais desses trabalhadores, baseadas em boas práticas, conhecimentos especializados ou experiências profissionais, podem ajudar a garantir que os serviços públicos não parem ou entrem em colapso (Evans, 2015).

Os BNR são a interface entre o Estado e os cidadãos (Lipsky, 2010). A forma como interagem com os cidadãos para prestar serviços e o comportamento dos BNR durante esses encontros diz muito sobre as percepções, expectativas e julgamentos dos trabalhadores e dos usuários dos serviços (Dubois, 1999; Maynard-Moody; Musheno, 2003). As crises podem afetar diretamente essas interações humanas.

Analisar a implementação de políticas em contextos de crise é tratar de entender as diferentes formas de lidar com a surpresa, a urgência e a perturbação (Roux-Dufort, 2007). Diversas são as características das crises que podem impactar diretamente na atuação dos BNR. Em primeiro lugar, como mencionado, contextos extremos são marcados por uma escassez de recursos e informações e, em geral, por um aumento de demanda (Henderson, 2014; Borry; Henderson, 2020). Assim, situações de crise também aumentam o grau de *stress* e reduzem a capacidade de resolução de problemas (Weick, 1993), o que pode reforçar alguns mecanismos de *coping* (Dunlop *et al.*, 2020).

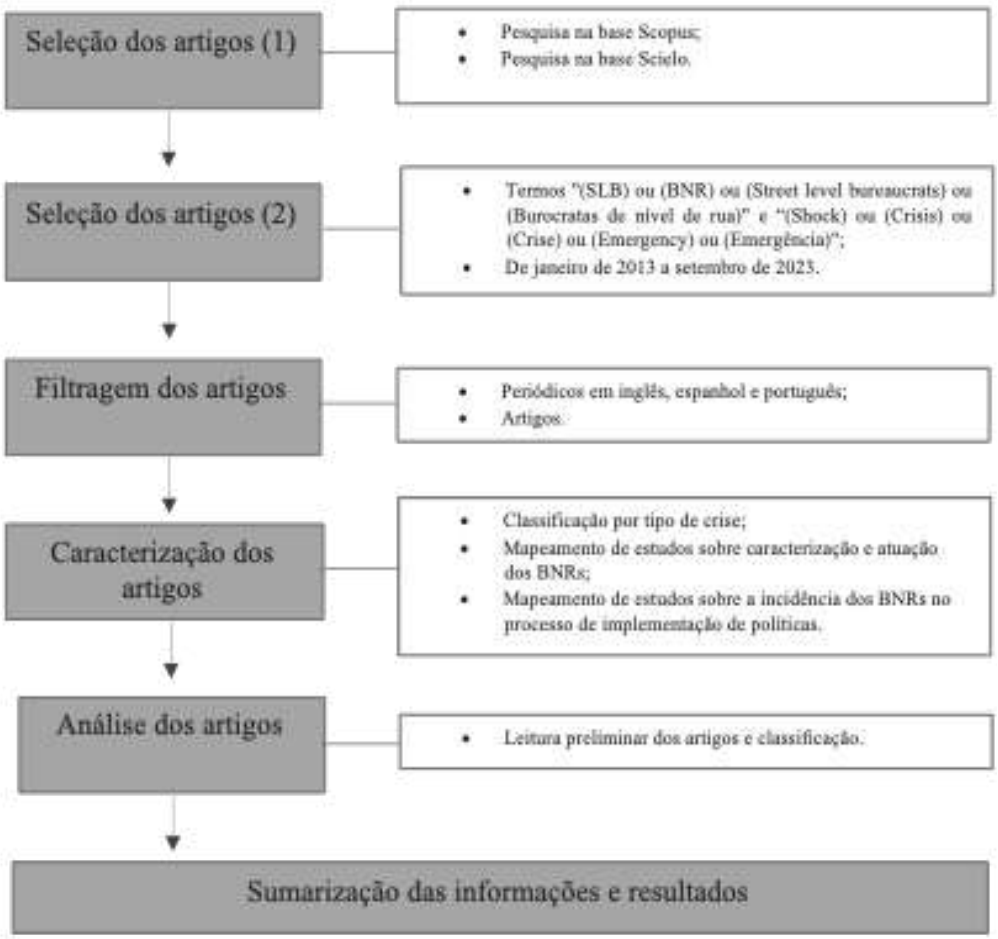
Além disso, as crises potencializam a distância entre as regras e a realidade, já que as situações se tornam ainda mais imprevisíveis (Borry; Henderson, 2020; Gofen; Lotta, 2021). Entender bem o que está acontecendo na linha de frente é central para tomar decisões adequadas no processo de implementação de políticas (Møller, 2021; Weick, 2012). Nesse sentido, o suporte político e organizacional, bem como os planos para apoiar emocionalmente os burocratas que atuam na ponta são essenciais para permitir ação rápida, coordenada e continuada (French, 2011; French; Raymond, 2009).

Por fim, sabemos que em situações extremas conflitos e ambiguidades no cotidiano do trabalho são acentuados (Henderson, 2014). Esse contexto pode aumentar o espaço de discricionariedade dada a ausência de regras e experiências prévias (Dunlop *et al.*, 2020; Henderson, 2014). O aumento da discricionariedade pode dificultar a capacidade de coordenação e controle de políticas públicas implementadas por parte dos tomadores de decisão.

3. Desenhando uma revisão de escopo

Para aproximar-nos do debate sobre BNRs em contexto de crise, propomos a realização de uma revisão de escopo. Esse tipo de revisão de literatura é proposta para a realização de mapeamento dos debates acadêmicos existentes em um determinado campo de interesse, principalmente quando revisões sobre o tema abordado são escassas (Arksey; O'Malley, 2005). A pergunta que guiou a revisão é: como aparece na literatura o debate sobre a atuação da burocracia de nível de rua em contextos de crise?

Figura 1 – Sistematização dos procedimentos metodológicos adotados

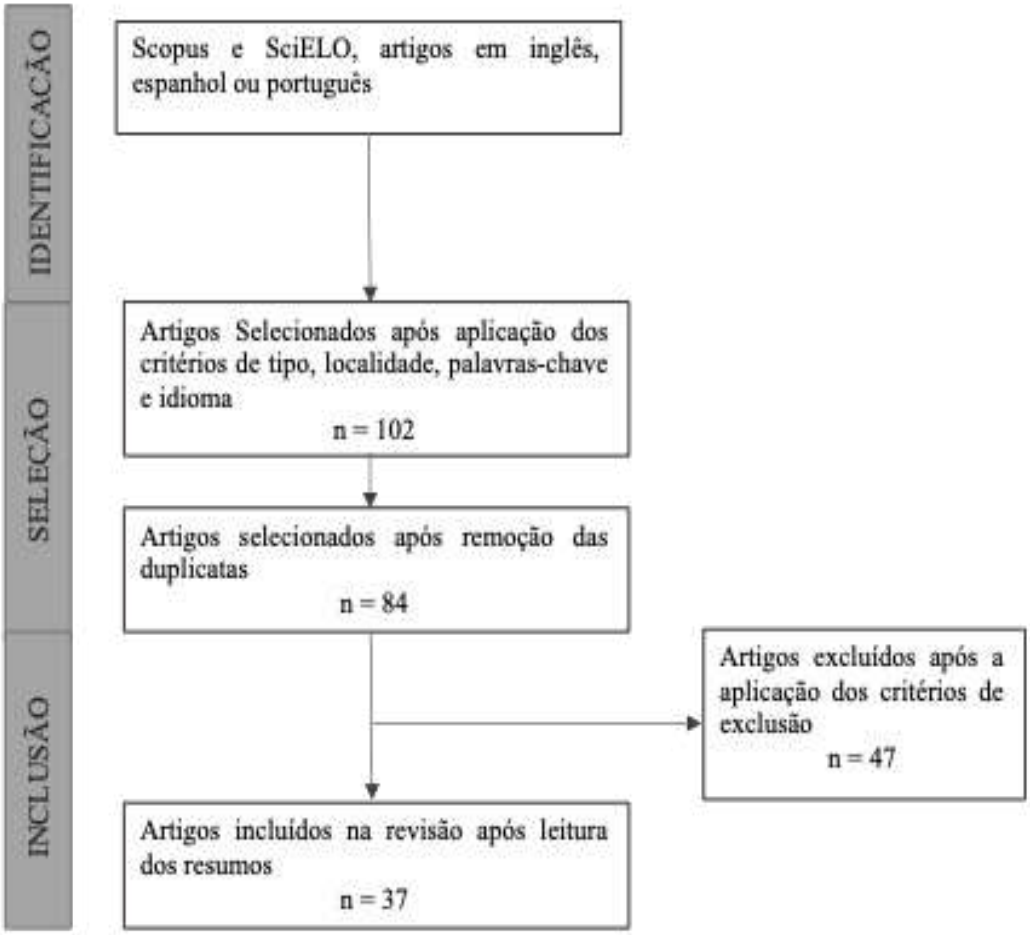


Fonte: Elaboração própria.

Conforme se observa na Figura 1, norteada pela pergunta anteriormente apresentada, a seleção dos artigos foi feita em duas bases, SciELO e Scopus, sendo escolhidos apenas artigos científicos publicados entre janeiro de 2013 e setembro de 2023. Os documentos deveriam estar em português, espanhol ou inglês. Foram utilizados como termos de busca "SLB) ou (BNR) ou (Street level bureaucrats) ou (Burocratas de nível de rua)" e "(Shock) ou (Crisis) ou (Crise) ou (Emergency) ou (Emergência)".

A primeira seleção resultou em 102 artigos. Após esse primeiro estágio, selecionamos apenas artigos científicos que estivessem em português, espanhol ou inglês. Em seguida, fizemos uma análise inicial do material selecionado e excluímos os artigos que não tratassem de burocracia de nível de rua e de crise, conjuntamente. Essa etapa da seleção foi feita de forma manual. Por fim, tivemos 37 artigos selecionados para a realização do balanço da produção acadêmica sobre BNRs em contexto de crise. O processo de busca das referências está representado na Figura 2.

Figura 2 – Processo de busca e seleção das referências



Fonte: Elaboração própria.

A partir dos 37 textos, buscou-se fazer uma análise das temáticas abordadas por eles, sendo identificadas três dimensões principais: tipos de crise, estudos sobre burocracia de nível de rua e estudos sobre implementação de políticas. Essas categorias analíticas permitem uma melhor compreensão acerca da capacidade adaptativa da BNR em tempos de crise, os desafios e oportunidades enfrentados por esses atores, e os impactos da crise sob os BNR e destes em relação às crises.

4. Um mapa dos estudos sobre burocracia de nível de rua em contextos de crise

Foram selecionados 37 artigos de 28 periódicos distintos. Tivemos 34 textos em inglês e apenas 3 artigos em português. Para realizar a análise dos textos selecionados utilizamos três grandes categorias: 1. Tipo de crise; 2. Estudos sobre burocracia de nível de rua; e 3. Estudos sobre implementação de políticas. Cada categoria possui subcategorias. As categorias e subcategorias não são excludentes, ou seja, os textos podem inserir-se em mais de uma classificação. As categorias e subcategorias estão

apresentadas na Tabela 1.

Tabela 1 – Categorias e principais subcategorias de análise

Categorias	Subcategorias
Tipos de crise	Crise sanitária (Covid-19)
	Crise migratória
	Crise econômica
	Crise ambiental
	Crise urbana
Estudos sobre BNR	Impacto da crise nos BNRs
	Discricionariedade
	Relação com usuários
	Empreendedorismo político
Estudos sobre implementação de políticas	Inovação
	Mudança
	Resiliência e adaptabilidade
	Ambiguidade
	Avaliação da entrega de políticas públicas

Fonte: Elaboração própria.

4.1. Tipos de crise estudados

Os artigos analisados apresentam contextos diversos de crise. O tipo de crise que mais aparece é a ***sanitária***, com 25 artigos tratando da pandemia da Covid-19[1]. A ***crise migratória,*** relacionada a questões fronteiriças e de refugiados, apresenta 7 artigos (Casella, 2020; Fontana, 2019; Glyniadaki, 2022; Pasquetti; Casati; Sanyal, 2019; Rubaii; Appe; Lippez-De Castro, 2019; Sichlingm 2021; Witcher, 2021). Temos 3 artigos que tratam de ***crise econômica***, abordando principalmente a escassez de recursos nesse contexto específico (Hastings; Gannon, 2022; Savi, 2014; Savi, 2017). E, por fim, temos 1 artigo que analisa uma ***crise ambiental***, observando especificamente inundações na Suécia (Petridou; Becker; Sparf, 2021) e 1 artigo tratando de ***crise urbana***, analisando a relação entre a questão do ordenamento do território e populações vulneráveis em Israel (Lavee; Cohen, 2019).

Uma parte importante dos achados diz respeito à perspectiva da crise e seu potencial impacto na burocracia de nível de rua. Observou-se na literatura levantada que as

1 Todas as referências dos 25 estudos sobre Covid-19 estão na Tabela 2, a seguir.

circunstâncias situacionais e institucionais impactam a prática dos BNR. Nesse aspecto, diferentes situações são entendidas como contextos de crise que afetam a atuação burocrática. A mais paradigmática é a crise desencadeada pela emergência sanitária da Covid-19. Nesse sentido, observa-se que, ainda que com particularidades atribuídas a cada evento, as crises de modo geral apresentam similaridades quanto aos impactos sobre os BNR, em especial sobre a necessidade de adaptação a condições críticas, suas motivações e o impacto da crise na saúde física e mental desses profissionais.

Sichling (2021), por exemplo, ao discutir a assistência à infância no contexto da crise de refugiados sírios, aponta para alguns fatores importantes sobre os impactos da resposta à crise e sua permanência como parte do processo de entrega de serviços no futuro, ou seja, o potencial de aprendizagem com esses eventos. Durante a crise, a perspectiva dos BNR destaca um descompasso entre recursos e demanda. No entanto, as crises podem resultar em uma expansão de recursos críticos, como capacidade de pessoal e formas alternativas de coordenação e colaboração (Sichling, 2021).

Como esperado, à luz da literatura revisada, a crise rompe o *status quo* e cria um ambiente que exacerba os elementos críticos dos tempos de normalidade. Ou seja, de fato há aumento de demanda, maior escassez de recursos e necessidade de respostas rápidas que impactam a forma como os burocratas de nível de rua atuam (Gofen; Lotta, 2021; Dunlop *et al*., 2020; Brodkin, 2021; Alcadipani *et al*., 2020; Cox *et al*., 2021; Møller, 2021).

4.2. Estudos de burocracia de nível de rua

Analisando os estudos que partem da discussão sobre burocracia de nível de rua propriamente dita, a maioria dos artigos trata do ***impacto da crise nos BNRs.*** Algumas análises afirmam que a crise aumentou a carga de trabalho dos BNRs (Civinskas *et al*., 2021). Esses trabalhadores da linha de frente passaram a ser confrontados diariamente por uma demanda crescente devido à urgência das necessidades causadas pelo contexto emergencial. Isso muitas vezes resultou em uma reconfiguração de suas responsabilidades, exigindo que os BNR lidassem com novas atribuições e desafios (Lotta *et al*., 2021).

No caso da Covid-19, em específico, outro desafio se impõe à burocracia é a exposição pessoal devido à natureza de seu trabalho. Trabalhadores da saúde, da educação, da segurança pública e da assistência social, por exemplo, estiveram particularmente expostos no contexto da pandemia da Covid-19 porque precisavam continuar em contato direto com os usuários dos serviços mesmo durante a crise sanitária (Meza *et al*., 2021). Ainda que a pandemia tenha afetado particularmente a saúde de algumas

classes mais específica de trabalhadores, outros tipos de crise também têm impactos mais diretos sobre a saúde mental dos BNR, que, pela proximidade com os usuários dos serviços públicos, é mais suscetível a cobranças e ao desgaste mental gerado por situações emergenciais. A Covid-19, portanto, evidenciou fatores importantes sobre a crise. Nesse contexto, os BNR sentiram a necessidade de maior apoio e reconhecimento institucional para lidar com os desafios impostos pela crise. Isso inclui medidas de segurança, treinamento adequado e suporte emocional (Lotta *et al*., 2021; Davidovitz *et al*., 2021).

Os BNR usam de sua ***discricionariedade*** para adaptar políticas públicas a contextos específicos. Durante as crises, esses profissionais podem ajustar as regras formais às novas circunstâncias, condições de trabalho, necessidades dos usuários dos serviços ou mesmo para se protegerem (Brodkin, 2012; 2021; Davidovitz; Cohen, 2021). A pandemia da Covid-19, por exemplo, incidiu sobre a discricionariedade dos BNR devido à falta de regras; à incompatibilidade das regras existentes à realidade e à diminuição do controle (Dunlop *et al*., 2020; Davidovitz *et al*., 2021). Isso se materializou em uma ampliação da margem de ação e de decisões durante a implementação e em uma maior flexibilização do processo de implementação das políticas públicas (Collins; Augsberger, 2020; Davidovitz *et al*., 2021). Como alguns estudos mostraram, o aumento da discricionariedade não necessariamente se transforma em mais ações concretas por parte dos burocratas (Gofen; Lotta, 2021; Alcadipani *et al*., 2020). Ou seja, o aumento da discricionariedade delegada não necessariamente se transformou em aumento da discricionariedade utilizada. Isso porque, na falta de formação, informação e suporte, o excesso de discricionariedade resultante da crise tem a capacidade de gerar inação (Lotta *et al*., 2021; Møller, 2021).

Esse espaço de atuação discricionária aberto pela pandemia possibilita um aumento de possibilidades de atuação desses profissionais com os usuários dos serviços públicos. Compreender como os BNR entendem e lidam nesse novo contexto pode oferecer novas percepções sobre valores e motivações desses atores (Dunlop *et al*., 2020). A pandemia da Covid-19 conseguiu dar centralidade e visibilidade para a atuação dos BNR. Por um lado, temos a valorização desses profissionais. E, por outro lado, está o estigma em relação aos trabalhadores que estiveram na linha de frente durante a crise sanitária, que levou a uma onda de agressões e ameaças (Lotta *et al*., 2021; Fernandez *et al*., 2021), com efeitos na saúde mental desses indivíduos (Khanal *et al*., 2020).

A burocracia de nível de rua é caracterizada por interagir diretamente com os ***usuários dos serviços públicos*** (Lipsky, 2010). A crise sanitária gerada pela pandemia da Covid-19 afetou de forma importante os papéis dos BNR no que tange à sua relação

face-a-face e às interações cotidianas com os usuários, impondo distanciamento e uso de novas tecnologias (Malandrino; Sager, 2021). Assim, a crise resultante da Covid-19, tem uma característica crucial para o trabalho no nível da rua: ela exige distanciamento físico e, portanto, afeta a possibilidade de implementação de políticas face a face e a interação entre os usuários e os BNR. Dessa forma, gera necessidade de adaptação do trabalho da ponta.

As motivações dos BNR podem influenciar a maneira como esses interagem com os usuários. Esses profissionais são motivados por um forte senso de serviço público e são mais propensos a ser receptivos às necessidades do público e a tomar decisões que estejam no melhor interesse da comunidade (Rauhaus, 2022; Møller, 2021). Além dessas motivações gerais, os burocratas de nível de rua podem também ser impulsionados por fatores específicos relacionados à crise particular que estão enfrentando. Por exemplo, podem ser motivados pelo desejo de proteger o público contra danos, garantir a prestação de serviços essenciais ou preservar o estado de direito.

Os empreendedores políticos são atores enérgicos que trabalham com outros atores no processo de elaboração de políticas, aproveitando recursos para promover e gerar mudanças políticas favoráveis (Kingdon, 1984; Mintrom; Norman, 2009). Geralmente são tomadores de decisão que exploram oportunidades para influenciar os resultados políticos, ainda que não disponham de recursos necessários para atingirem sozinhos este objetivo (Lavee; Cohen, 2019). O debate sobre ***empreendedorismo político*** também aparece de maneira importante nos estudos sobre BNRs em contextos de crise. É o caso explorado por Rauhaud (2022): o pessoal de serviços médicos de emergência (EMS) de um corpo de bombeiros local no Texas demonstrou altos níveis de motivação para o serviço público ao participarem de um programa de vacinação em domicílio durante a pandemia de Covid-19. Isso sugere que os servidores públicos locais são motivados pelo desejo de servir o público, mesmo em tempos de crise e ao trabalhar em capacidades novas e inovadoras. A motivação dos burocratas de nível de rua pode ser um fator importante na determinação de sua propensão ao empreendedorismo político.

No caso explorado por Witcher (2021), voluntários informais em Atenas e Lesbos, na Grécia, tiveram papel fundamental em ajudar os migrantes a obter direitos e benefícios, mesmo quando essas ações conflitavam com as políticas governamentais. Isso sugere que os BNR podem ser agentes de mudança, mesmo quando não fazem parte da burocracia governamental formal. No caso brasileiro, o empreendedorismo político também é observado por Gofen *et al.* (2021). Agentes comunitários de saúde no Brasil realizaram empreendedorismo político durante a crise da Covid-19 com o intuito de garantir resultados políticos futuros que beneficiariam a saúde comunitária. Isso indica que os BNR podem ser motivados a se envolver em mudanças de políticas, mesmo em

tempos de crise. Os autores apontam que "a crise provocou uma janela de oportunidade prolongada (...) o ENR (empreendedorismo de nível de rua) durante a crise surgiu como um padrão misto em que a garantia da assistência à saúde comunitária foi promovida para lidar com a pandemia, mas também utilizada para garantir e estabelecer ainda mais o status profissional dos ACS" (Gofen *et al*., 2021, p. 495).

4.3. Estudos de implementação de políticas

As crises exigem mudanças rápidas e, portanto, são ambientes férteis para ***inovação*** (Cox *et al*., 2021). Em situações de crise, os BNR precisam adotar estratégias inovadoras e demonstrar flexibilidade para garantir a entrega efetiva dos serviços públicos. Em função do novo contexto, espera-se que a inovação marque a atuação dos BNR por meio das transformações nas práticas cotidianas de trabalho (Brodkin, 2021). Profissionais mais treinados, com maior conhecimento situacional, capacidade de diagnóstico e decisão e apoio dos colegas de trabalho e de seus superiores conseguem adaptar melhor suas ações ao cenário de crise (Lotta *et al*., 2021; Møller, 2021; Borry; Henderson, 2019).

A burocracia de nível de rua precisou adaptar-se rapidamente às novas condições e demandas impostas pela crise. Isso incluiu a implementação de novos procedimentos, a adoção de medidas de segurança e a busca por soluções inovadoras para lidar com a situação emergencial (Yen; Liu, 2021). As situações emergenciais, de modo geral, pressionam os sistemas políticos e os trabalhadores em distintos aspectos, que representam uma redução de capacidades físicas, relativas a recursos humanos e financeiros, de tempo, entre outras. Mudança nas regras também podem ser revertidas em processos de alteração dos papéis exercidos pelos burocratas e nas suas formas de reação, gerando inovações, improvisos e resistências (Waseem, 2021).

Estudos também apontam que situações de crise afetam as práticas de trabalho, as condições laborais e a interação com usuários; com repercussão na entrega dos serviços e na qualidade dessa entrega (Alcadipani *et al*., 2020; Damery *et al*., 2009; Dunlop *et al*., 2020). A crise gera um dilema entre a autoproteção e a provisão de serviços de forma adequada (Møller, 2021). Portanto, crises têm o potencial de provocar ***mudanças*** significativas na entrega de políticas pelos BNR, resultando em efeitos tanto positivos quanto negativos. O estudo conduzido por Malandrino (2022) mostra o impacto do comportamento dos BNR no resultado da política de educação por meio da geração de mudanças na implementação dessa política em tempos de crises.

Por exigirem mudanças rápidas, as crises são ambientes férteis para ***resiliência e adaptação*** (Davidovitz *et al*., 2021). Por um lado, em situações de crise, é possível

observar uma abordagem mais maleável e adaptável na implementação das políticas. Os BNR podem ser autorizados a tomar decisões com base em necessidades específicas da situação em questão, o que, por sua vez, pode promover uma prestação de serviços mais eficaz e ágil. Além disso, há a possibilidade de intensificação da colaboração entre diferentes agências e organizações, quebrando barreiras e assegurando uma coordenação eficiente dos serviços.

As crises podem tender a orientar o foco para os resultados, em detrimento do processo. Dessa forma, os BNR podem se dedicar mais à execução efetiva das tarefas, em lugar de se perderem em burocracias e procedimentos. Rauhaus (2022), por exemplo, ao detalhar a motivação dos serviços médicos de emergência de um corpo de bombeiros no Texas (EUA) durante a implementação de um programa de vacinação domiciliar, em meio à pandemia de Covid-19, demonstra a importância da atuação dos BNR a partir da adaptação das rotinas de trabalho da melhor forma possível.

Uma das maneiras de analisar o contexto de implementação é a partir da relação entre conflitos e ***ambiguidades*** que envolvem a política (Matland, 1995). A ambiguidade pode estar relacionada aos objetivos da política, ou aos meios para alcançá-los. O grau de ambiguidade da política afeta o monitoramento das atividades da política, a suscetibilidade a fatores contextuais e a uniformidade de compreensão sobre as etapas e o papel dos atores. Contextos de crise tendem a estar acompanhados de maior ambiguidade. Durante a pandemia da Covid-19, por exemplo, a resposta governamental à crise implicava a exigência de obrigações adicionais por parte dos BNR, o que levava, como consequência, ao aumento da ambiguidade política (Davidovitz *et al*., 2021). Colombeau (2020), analisa a crise migratória que sucedeu na Europa em 2015. A análise proposta evidencia que os BNR têm a tarefa de gerir as ambiguidades inerentes à livre circulação, concentrando os maiores controlos fronteiriços com relação aos indivíduos nacionais de países terceiros e deixando inalteradas a grande maioria das passagens de fronteira.

Na recente crise econônima que incidiu na Estônia e na Letuania, apresentada por Savi e Cepilovs (2017), cortes governamentais resultaram em diversas lacunas nos serviços públicos, gerando uma série de dificuldades para os cidadãos. Ao realizar uma ***avaliação na entrega de políticas públicas***, o estudo conclui que os cortes decididos centralmente transferiram o fardo do processo de implementação para os BNR, que por sua vez assumiram o papel de atores políticos chave, garantindo a entrega de serviços públicos durante a crise econômica.

Na Tabela 2, a seguir, apresentamos todos os artigos separados por subcategorias, como foi descrito e analisado ao longo desta seção.

Tabela 2 – Classificação dos artigos por subcategorias de análise

Categorias	Subcategorias	Artigos
Tipos de crise	Crise sanitária (Covid-19)	Allen e Macaulay (2023); Bhuiyan (2022); Burau, Kuhlmann e Lotta (2023); Civinskas, Dvorak e Šumskas (2021); Davidovitz, Cohen e Gofen (2021); Gofen e Lotta (2021); Gofen, Lotta e Marchesini da Costa (2021); Lima-Silva et al. (2020); Lima-Silva et al. (2022); Lotta et al. (2021); Malandrino e Sager (2021); Malandrino, Sager e Rubaii (2022); Martins e Carbonai (2022); Meza et al. (2021); Myomin e Lim (2022); Nygaard-Christensen e Houborg (2023); Øydgard e Pedersen (2022); Pérez-Chiqués, Strach e Zuber (2021); Rauhaus (2022); Salehi, Brunetto e Dick (2023); Sciepura e Linos (2022); Skirbekk et al. (2023); Tang e He (2023); Waseem (2021); Yen e Liu (2021).
	Crise migratória	Casella (2020); Fontana (2019); Glyniadaki (2022); Pasquetti, Casati e Sanyal (2019); Rubaii, Appe e Lippez-De Castro (2019); Sichling (2021); Witcher (2021).
	Crise econômica	Hastings e Gannon (2022); Savi (2014); Savi (2017).
	Crise ambiental	Petridou, Becker e Sparf (2021).
	Crise urbana	Lavee e Cohen (2019).
Estudos sobre BNR	Relação com usuários	Glyniadaki (2022); Myomin e Lim (2022); Salehi, Brunetto e Dick (2023); Skirbekk, Magelssen e Conradsen (2023); Witcher (2021); Lotta et al (2021); Martins e Carbonai (2022); Meza et al (2021); Pasquetti, Casati e Sanyal (2019); Waseem (2021).
	Empreendedorismo político	Gofen, Lotta e Marchesini (2021); Lavee e Cohen (2019); Nygaard-Christensen e Houborg (2023); Petridou, Becker e Sparf (2021); Tang e He (2023).
	Impacto da crise nos BNR	Bhuiyan (2022); Burau, Kuhlmann e Lotta (2023); Civinskas, Dvorak e Šumskas (2021); Goten e Lotta (2021); Lima-Silva et al. (2020); Øydgard e Pedersen (2022); Sciepura e Linos (2022); Lotta et al. (2021); Martins e Carbonai (2022); Meza et al. (2021); Pasquetti, Casati e Sanyal (2019); Waseem (2021).
	Discricionariedade	Allen e Macaulay (2023); Lima-Silva et al.(2020); Malandrino e Sager (2021); Pérez-Chiqués, Strach e Zuber (2021); Rauhaus (2022); Savi (2014).

Categorias	Subcategorias	Artigos
Estudos sobre implementação de políticas	Inovação	Davidovitz, Cohen e Gofen (2021); Waseem (2021); Yen e Liu (2021).
	Mudança	Malandrino (2021); Petridou, Becker e Sparf (2021); Sichling (2021).
	Resiliência e adaptação	Davidovitz, Cohen e Gofen (2021); Fontana (2019); Goffe, Lotta e Marchesini (2021); Hastings e Gannon (2022); Lotta et al. (2021); Rauhaus (2022); Savi (2014).
	Ambiguidade	Bureau, Kuhlmann e Lotta (2023); Casella (2020); Civinskas, Dvorak e Sumskas (2021); Davidovitz, Cohen e Gofen (2021).
	Avaliação da entrega de políticas públicas	Savi e Cepilovs (2017).

Fonte: Elaboração própria.

Considerações finais

Em contextos de incertezas e ameaça, como nos contextos de crise, os BNRs são atores fortemente afetados. Esses profissionais são essenciais para a implementação de políticas públicas e sofrem, na prática, uma série de transformações, exigidas pelo Estado e pelo cenário de crise, no seu cotidiano de trabalho. Nesse sentido, o processo de implementação de políticas públicas se depara com desafios adicionais em virtude do contexto de crise. Entre esses desafios estão as restrições de recursos, as mudanças nas regulamentações, o aumento da carga de serviços e a alteração das rotinas de trabalho dos implementadores.

Embora existam diferenças quando observamos as distintas crises, é possível encontrar padrões entre a atuação dos BNR nesses vários contextos. Nesta revisão de literatura identificamos que o impacto das crises nos BNR, a relação entre BNRs e usuários das políticas, a questão da discricionariedade e o debate sobre empreendedorismo político são temas relevantes nos estudos sobre burocracia em tempos de crise. Além disso, olhando para o processo de implementação em si, encontramos nos estudos e análises sobre inovação, mudança, resiliência e adaptação ambiguidade e, por fim, avaliação da entraga das políticas.

A análise da atuação dos BNR em contextos de crise é um tema de pesquisa relevante e que ainda precisa ser explorado em profundidade (Lotta *et al.*, 2021; Brodkin, 2021; Henderson, 2014). É preciso aprofundar em análises pensando no impacto da atuação dos BNR nas políticas em contextos de crise, no impacto das crises nos BNR e

na diferença da atuação dos BNR a depender do contexto de crise. Portanto, os estudos analisados neste capítulo apontam importantes questões sobre o tema, mas evidenciam também a existência de uma série de lacunas que podem ser exploradas em futuros estudos. Este é um tema de estudo com bastante potencial para expansão entre os acadêmicos brasileiros.

Referências

ADAMS; TERRI; ANDERSON; LEIGH. **Policing in natural disasters**: stress, resilience, and the challenges of emergency management. Philadelphia: Temple University Press, 2019.

ALCADIPANI, Rafael *et al*. Street-level bureaucrats under Covid-19: Police officers' responses in constrained settings. **Administrative Theory & Praxis**, v. 42, n. 3, p. 394–403, 2020.

ARKSEY, Hilary; O'MALLEY, Lisa. Scoping studies: towards a methodological framework. **International Journal of Social Research Methodology**, 8:1, p. 19-32, 2005.

BOIN, Arjen. The New World of Crises and Crisis Management: Implications for Policymaking and Research. **Review of Policy Research**, v. 26, n. 4, 2009.

BOLINA, Alisson *et al* . Frontline Nursing care: the Covid-19 pandemic and the Brazilian Health System. *SAGE Open Nursing*, v. 6, p. 1–6, 2020.

BORRY, Erin L.; HENDERSON, Alexander C. Patients, protocols, and prosocial behavior: Rule breaking in frontline health care. **The American Review of Public Administration**, v. 50, n. 1, p. 45-61, 2020.

BRODKIN, Evelyn. Reflections on street‐level bureaucracy: past, present, and future. Public **Administration Review**, v. 72, n. 6, 2012.

BRODKIN, Evelyn. Street-Level organizations at the front lines of crises. **Journal of Comparative Policy Analysis**, v. 23, n. 1, 2021.

COLLINS, S. The space in the rules: Bureaucratic discretion in the administration. **Social Policy and Society**, 15(2), 221, 2016.

COLLINS, Mary Elizabeth; AUGSBERGER, Astraea. Impacts of policy changes on Care-Leaving Workers in a time of coronavirus: comparative analysis of discretion and constraints. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, p. 1–12, 2020.

COX, Robert H. *et al* . Resistance, Innovation, and Improvisation: Comparing the Responses of Nursing Home Workers to the COVID-19 Pandemic in Canada and the United States. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 23, p. 1–10, 2021.

DAMERY, Sarah *et al*. Will the NHS continue to function in an influenza pandemic? a survey of healthcare workers in the West Midlands, UK. **BMC Public Health**, v. 9, n. 142, 2009.

DAVIDOVITZ, M.; COHEN, N. Alone in the campaign: distrust in regulators and the coping of frontline workers. **Regulation & Governance**, online first, p. 1–17, 2021.

DAVIDOVITZ, M.; COHEN, N.; GOFEN, A. Governmental response to crises and its implications for street-level implementation: policy ambiguity, risk, and discretion during the Covid-19 pandemic. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, 23(1), p. 120–130, 2021. <https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1841561>.

DUBOIS, V. **La vie au guichet**. (2 ed.). Economica. Paris, 1999.

DUNLOP, Claire *et al*. Researching COVID-19: A research agenda for public policy and administration scholars. **Public Policy and Administration**, v. 35, n. 4, p. 365–383, 2020.

ELMORE, R. Backward mapping: implementation research and policy decisions. **Political Science Quarterly**, 94 (4), p. 601–616, 1979.

EVANS, T. Professionals and discretion in street-level bureaucracy. In: HUPE, P.; HILL, M.; BUFFAT, A. (Eds.). Understanding street-level bureaucracy. Bristol University Press, Bristol, 2015.

FELICE, Carla et al. Impact of COVID-19 outbreak on healthcare workers in Italy: results from a national E-survey. **Journal of Community Health**, v. 45, n. 4, p. 675–683, 2020.

FERNANDEZ M.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, G. S. S. Por trás da máscara: percepções dos médicos que atuam na linha de frente da pandemia de COVID-19 no Estado de São Paulo. IEPS. 2020; Nota Técnica nª 12. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/redecovid19humanidades/index.php/br/por-tras-da-mascara-percepcoes-dos-medicos-que-atuam-na-linha-de-frente-da-pandemia-de-covid-19-no-estado-de-sao-paulo>.

FERNANDEZ, M.; LOTTA, G.; CORRÊA, M. Desafios para a Atenção Primária à Saúde no Brasil: uma análise do trabalho das agentes comunitárias de saúde durante a pandemia de Covid-19. **Trabalho, Educação e Saúde**, 19: e00321153, 2021. <https://doi.org/10.1590/1981-7746-sol00321>.

FRENCH, Edward. Enhancing the legitimacy of local government pandemic influenza planning through transparency and public engagement. Public Administration Review, v. 71, n. 2, p. 253–264, 2011.

FRENCH, Edward; RAYMOND, Eric. Pandemic influenza planning: An extraordinary ethical dilemma for local government officials. **Public Administration Review**, v. 69, n. 5, p. 823–830, 2009.

GOFEN, A.; LOTTA, G. Street-Level bureaucrats at the forefront of pandemic response: a comparative perspective. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, 23(1), p. 3–15, 2021. <https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1861421>.

GOFEN, A.; LOTTA, G.; MARCHESINI DA COSTA, M. Working through the fog of a pandemic: Street-level policy entrepreneurship in times of crises. **Public Administration**, 99(3), p. 484–499, 2021. <https://doi.org/10.1111/padm.12745>.

GROENEWEG, J. **Controlling the controllable**. DSWO Press, Leiden University, 1992.

HENDERSON, Alexander C. The critical role of street-level bureaucrats in disaster and crisis. *In*: SCHWESTER, Richard (org.). **Handbook of critical incident analysis**. New York & Oxon: Routledge, p. 210–245, 2014.

HUPE, P. Dimensions of discretion: Specifying the object of street-level bureaucracy research. Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 6(2), p. 23–24, 2013.

HUPE, P.; BUFFAT, A. A public service gap: capturing contexts in a comparative approach of street-level bureaucracy. **Public Management Review**, 16, p. 548–69, 2014.

KHANAL, Patrik et al. Mental health impacts among health workers during COVID-19 in a low resource setting: a cross-sectional survey from Nepal. **Globalization and Health**, v. 16, n. 1, p. 1–12, 2020.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston, MA: Little, Brown, 1984.

LAI, Jianbo et al . Factors associated with mental health outcomes among health care workers exposed to coronavirus disease 2019. **JAMA Network Open**, v. 3, n. 3, 2020.

LAVEE, E.; COHEN, N. How street-level bureaucrats become policy entrepreneurs: the case of urban renewal. Governance, 32(3), p. 475–492, 2019.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOTTA, G.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estado de burocracia. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, 83, p. 21–42, 2017.

LOTTA, G. S.; MAGRI, G. M.; NUNES, A. C.; BENEDITO, B. S.; ALIBERTI, C.; RIBEIRO, E. C.; SILVA, F. L.; THOMAZINHO, G.; PEREIRA, G.; MIRANDA, J. R.; CORRÊA, M. G.; SILVEIRA, M. C.; KRIEGER, M. G. M.; BARCELLOS, T.; SANTOS, A. The impact of the Covid-19 pandemic on the performance of street level bureaucrats in Brazil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, 35, 2021.

MALANDRINO, A.; SAGER, F. Can teachers' discretion enhance the role of professionalism in times of crisis? A comparative policy analysis of distance teaching in Italy and Switzerland during the COVID-19 Pandemic. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, 23(1), p. 74–84, 2021. <https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1844544>.

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

MAYNARD-MOODY, Stephen W.; MUSHENO, Michael C. **Cops, teachers, counselors**: stories from the front lines of public service. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

MEYERS, M. K.; VORSANGER, S. **Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas**. In: PETERS, G.; PIERRE, J. (org.). Administração pública: coletânea. São Paulo/Brasília: Unesp/Enap; 2010.

MEZA, O.; PÉREZ-CHIQUÉS, E.; CAMPOS, S. A.; VARELA CASTRO, S. Against the COVID-19 Pandemic: Analyzing Role Changes of Healthcare Street-Level Bureaucrats in Mexico. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, 23(1), p. 109–119, 2021. https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1846993

MINTROM, M.; NORMAN, P. Policy entrepreneurship and policy change. **Policy Studies Journal**, 37, 649–667, 2009.

MØLLER, MØ. The dilemma between self-protection and service provision under Danish Covid-19 guidelines: a comparison of public servants' experiences in the pandemic frontline. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 23, p. 1–15, 2021.

PEARSON, C.; CLAIR, J. 'Reframing Crisis Manage- ment. **Academy of Management Review**, v. 23, n. 1, p. 59–76, 1998.

POSNER, R. **Catastrophe**: risk and response. New York: Oxford University Press, 2004.

QUARANTELLI, E. L.; LAGADEC, P.; BOIN, A. A heuristic approach to future disasters and crises: New, old and in-between types. In H. Rodriguez, E. L. QUARANTELLI; R. DYNES (Eds.). **Handbook of disaster research**. New York: Springer, 2006, p. 16–41.

RAUHAUS, Beth M. Public service motivation of street-level bureaucrats amidst the COVID-19 pandemic: an analysis of experiences in implementation of an at-Home Vaccination Program. *State and* **Local Government Review**, 54, p. 182-911, 2022. DOI: 10.1177/0160323X221079242

ROUX-DUFORT, Christophie. Is crisis management (only) a management of exceptions? **Journal of Contingencies and Crisis Management**, v. 15, n. 2, p. 105–114, 2007.

SAVI, Riin; CEPILOVS, Aleksandrs. Central Decisions, Decentralized Solutions: Comparing the Implications of Central Cutback Policy for the Agency Level in Estonia and Latvia. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, 19, p. 213–915, 2017. DOI: 10.1080/13876988.2015.1126946

SICHLING, Florian. Mutatio sub pressura: an exploration of the youth policy response to the Syrian refugee crisis in Germany. **Journal of Social Policy**, 50, p. 470-672, (2021). <DOI: 10.1017/S0047279420000392>.

VAN OORSCHOT, Wim. Solidarity towards immigrants in European welfare states. **International Journal of Social Welfare**, v. 17, n. 1, p. 3–14, 2008.

WEICK, Karl E. The collapse of sensemaking in organizations: the Mann Gulch disaster. **Administrative science quarterly**, p. 628–652, 1993.

WEICK, Karl E. Organized sensemaking: a commentary on processes of interpretive work. **Human Relations**, v. 65, n. 1, p. 141–153, 2012.

WITCHER, Ashley. Greece's discriminatory migrant regime: volunteers, informal street-level bureaucrats, and moral rationalities. **Journal of Refugee Studies**, 34, p. 215–401, 2021. DOI: 10.1093/jrs/feaa083

Anexo

Lista de artigos selecionados para a análise

1. Allen, B., & Macaulay, M. (2023). New development: Ethical dilemmas and emotional labour—what can we learn from the shared Covid-19 crisis? Public Money and Management, 43(5), 427-439. doi:10.1080/09540962.2021.1995989

2. Bhuiyan, S. (2022). Risking Lives to Save Others During COVID-19: A Focus on Public Health Care Workers in Bangladesh and Egypt. *International Journal of Health Services*, 52(2), 269-275. https://doi.org/10.1177/00207314211063748

3. Burau, V., Kuhlmann, E., & Lotta, G. (2023). Comparative health policy goes qualitative: Broadening the focus of research after COVID-19. *International Journal of Health Planning and Managemen*t, 38(5), 1135-1141. https://doi.org/10.1002/hpm.3686

4. Casella Colombeau, S. (2020). Crisis of Schengen? The effect of two 'migrant crises' (2011 and 2015) on the free movement of people at an internal Schengen border. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46(11), 2258-2274. https://doi.org/10.1080/1369183X.2019.1596787

5. Civinskas, R., Dvorak, J., & Šumskas, G. (2021). Beyond the front-line: The coping strategies and discretion of Lithuanian street-level bureaucracy during COVID-19. *Corvinus Journal of Sociology and Social Policy*, 12(1), 13-28. https://doi.org/10.14267/CJSSP.2021.1.1

6. Davidovitz, M., Cohen, N., & Gofen, A. (2021). Governmental Response to Crises and Its Implications for Street-Level Implementation: Policy Ambiguity, Risk, and Discretion during the COVID-19 Pandemic. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 23(1), 120-130. https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1841561

7. Fontana, I. (2019). The implementation of Italian asylum policy and the recognition of protection in times of crisis: between external and internal constraints. *Contemporary Italian Politics*, 11(4), 429-445. https://doi.org/10.1080/23248823.2019.1680027

8. Glyniadaki, K. (2022). Street-Level Actors, Migrants, and Gender: Dealing With Divergent Perspectives. *Administration and Society*, 54(3), 451-478. https://doi.org/10.1177/00953997211031464

9. Gofen, A., & Lotta, G. (2021). Street-Level Bureaucrats at the Forefront of Pandemic Response: A Comparative Perspective. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 23(1), 3-15. https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1861421

10. Gofen, A., Lotta, G., & Marchesini da Costa, M. (2021). Working through the fog of a pandemic: Street-level policy entrepreneurship in times of crises. *Public Administration*, 99(3), 484-499. https://doi.org/10.1111/padm.12745

11. Hastings, A., & Gannon, M. (2022). Absorbing the shock of austerity: the experience of local government workers at the front line. *Local Government Studies*, 48(5), 887-906. https://doi.org/10.1080/03003930.2021.1889516

12. Lavee, E., & Cohen, N. (2019). How street-level bureaucrats become policy entrepreneurs: The case of urban renewal. *Governance*, 32(3), 475-492. https://doi.org/10.1111/gove.12387

13. Lima-Silva, F., Sandim, T. L., Magri, G. M., & Lotta, G. (2020). Street-level bureaucracy in the pandemic: The perception of frontline social workers on policy implementation. *Revista de Administração Pública*, 54(5), 1458-1471. https://doi.org/10.1590/0034-761220200529x

14. Lima-Silva, F., Sandim, T. L., Magri, G. M., Lotta, G., Berlote Martins, M., Carbonai, D., Spanghero, G., Nunes, A. C., Soares Benedito, B., Aliberti, C., Ribeiro, E. C., Silva, F. L., Thomazinho, G., Miranda, J. R., Corrêa, M. G., Silveira, M. C., Krieger, M. G., Barcellos, T., & Santos, A. (2022). Entre o vínculo e o distanciamento: desafios na atuação de Agentes Comunitárias de Saúde. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 37(110).

15. Lotta, G. S., Magri, G. M., Nunes, A. C., Benedito, B. S., Aliberti, C., Ribeiro, E. C., Silva, F. L., Thomazinho, G., Pereira, G., Miranda, J. R., Corrêa, M. G., Silveira, M. C., Krieger, M. G. M., Barcellos, T., & Santos, A. (2021). The impact of the Covid-19 pandemic on the performance of street level bureaucrats in Brazil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 35.

16. Malandrino, A., & Sager, F. (2021). Can Teachers' Discretion Enhance the Role of Professionalism in Times of Crisis? A Comparative Policy Analysis of Distance Teaching in Italy and Switzerland during the COVID-19 Pandemic. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 23(1), 74-84. https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1844544

17. Malandrino, A., Sager, F., & Rubaii, N. (2022). 'Lonely': education policies and their reception, between indigestible carrots and demands for proper regulation. *Contemporary Italian Politics*, 14(2), 275-288. https://doi.org/10.1080/23248823.2022.2061116

18. Martins, M. B., & Carbonai, D. (2022). Entre o vínculo e o distanciamento: desafios na atuação de Agentes Comunitárias de Saúde. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 37(110).

19. Meza, O., Pérez-Chiqués, E., Campos, S. A., & Varela Castro, S. (2021). Against the COVID-19 Pandemic: Analyzing Role Changes of Healthcare Street-Level Bureaucrats in Mexico. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 23(1), 109-119. https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1846993

20. Myomin, Thein; Lim, Seunghoo (2022). Emergence and Development of Health Risk Communication Networks Among Street-Level Health Bureaucrats During the COVID-19 Pandemic Crisis in Myanmar. *International Journal of Disaster Risk Science*, 13, 450-752. DOI: 10.1007/s13753-022-00431-4

21. Nygaard-Christensen, Maj; Houborg, Esben (2023). Pandemic lockdown as policy window for street-level innovation of health and substitution treatment services for people who use drugs. *Drugs, Habits and Social Policy*, 24, 323-322. DOI: 10.1108/DHS-03-2023-0008

22. Øydgard, Guro; Pedersen, Jeanette (2022). When crisis strikes - Changes in work and professional identity among social workers in Norwegian Child Welfare Protection services during COVID-19. *Journal of Comparative Social Work*, 17, 154-175. DOI: 10.31265/jcsw.v17.i1.392

23. Pasquetti, Silvia; Casati, Noemi; Sanyal, Romola (2019). Law and Refugee Crises. *Annual Review of Law and Social Science*, 15, 28-93. DOI: 10.1146/annurev-lawsocsci-101518-042609

24. Pérez-Chiqués, Elizabeth; Strach, Patricia; Zuber, Katie (2021). Competing Emergencies: A Policy Analysis of the Opioid Epidemic during COVID-19. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 23, 185-941. DOI: 10.1080/13876988.2020.1845568

25. Petridou, Evangelia; Becker, Per; Sparf, Jörgen (2021). Policy Entrepreneurs in Public Administration: A Social Network Analysis. *Politics and Policy*, 49, 24-144. DOI: 10.1111/polp.12400

26. Rauhaus, Beth M. (2022). Public Service Motivation of Street-Level Bureaucrats Amidst the COVID-19 Pandemic: An Analysis of Experiences in Implementation of an at-Home Vaccination Program. *State and Local Government Review*, 54, 182-911. DOI: 10.1177/0160323X221079242

27. Rubaii, Nadia; Appe, Susan; Lippez-De Castro, Sebastian (2019). Administering prevention or administering atrocities? Public affairs education in dark times. *Teaching Public Administration*, 37, 217-519. DOI: 10.1177/0144739418824623

28. Salehi, Nasim; Brunetto, Yvonne; Dick, Tom (2023). The role of authentic leadership on healthcare Street-Level Bureaucrats' well-being during the pandemic. *Australian Journal of Public Administration*, 82, 227-1289. DOI: 10.1111/1467-8500.12584

29. Savi, Riin (2014). Public policy-making in a time of cutbacks: The role of the street-level bureaucrats in Estonia. *Halduskultuur*, 15, 110-119.

30. Savi, Riin; Cepilovs, Aleksandrs (2017). Central Decisions, Decentralized Solutions: Comparing the Implications of Central Cutback Policy for the Agency Level in Estonia and Latvia. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 19, 213-915. DOI: 10.1080/13876988.2015.1126946

31. Sciepura, Brenda; Linos, Elizabeth (2022). When Perceptions of Public Service Harms the Public Servant: Predictors of Burnout and Compassion Fatigue in Government. *Review of Public Personnel Administration*. DOI: 10.1177/0734371X221081508

32. Sichling, Florian (2021). 'Mutatio Sub Pressura': An Exploration of the Youth Policy Response to the Syrian Refugee Crisis in Germany. *Journal of Social Policy*, 50, 470-672. DOI: 10.1017/S0047279420000392

33. Skirbekk, Helge; Magelssen, Morten; Conradsen, Stein (2023). Trust in healthcare before and during the COVID-19 pandemic. *BMC Public Health*, 23. DOI: 10.1186/s12889-023-15716-6

34. Tang, Na; He, Muyu (2023). The times make a hero: Street-level policy entrepreneurship in major crisis responses in China. *Review of Policy Research*, 40, 449-0508. DOI: 10.1111/ropr.12550

35. Waseem, Zoha (2021). Policing COVID-19 through procedural informality in Pakistan. *Policing and Society*, 31, 558-360. DOI: 10.1080/10439463.2021.1887869

36. Witcher, Ashley (2021). Greece's Discriminatory Migrant Regime: Volunteers, Informal Street-Level Bureaucrats, and Moral Rationalities. *Journal of Refugee Studies*, 34, 215-401. DOI: 10.1093/jrs/feaa083

37. Yen, Wei-Ting; Liu, Li-Yin (2021). Crafting Compliance Regime under COVID-19: Using Taiwan's Quarantine Policy as a Case Study. Global Policy, 12, 456-2567. DOI: 10.1111/1758-5899.12967



CAPÍTULO 7

ESTRATÉGIAS E PRÁTICAS DE IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO REMOTA EM TEMPOS DE PANDEMIA: AS EXPERIÊNCIAS DO CEARÁ E DE MINAS GERAIS

Breynner Ricardo de Oliveira
Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz
Maíra Mamede
Rodnei Pereira
Jianne Coelho
Alexsandro Santos

Introdução

Este capítulo deriva de um recorte de uma pesquisa organizada em rede que articula pesquisadoras/es de Universidades do Brasil, do Chile e da França[1]. O objetivo dessa pesquisa é compreender como os diferentes sistemas educativos enfrentaram a crise sanitária, identificar as estratégias adotadas e as principais dificuldades encontradas. Visa produzir evidências científicas para nortear a elaboração de estratégias de

1 Este capítulo advém do Projeto "Implementação de Políticas Educacionais e Desigualdades frente a Contextos de Pandemia pelo Covid-19", financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), processo número 2021/08719-0. A pesquisa reúne 24 pesquisadores nacionais e dez internacionais, organizados em núcleos/eixos delimitados por temas e contextos, sob a coordenação de Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz e coordenação adjunta de Maíra Mamede e Rodnei Pereira. No Brasil, o estudo abrange o Ceará, Rio Grande do Norte, Minas Gerais e São Paulo. Participam universidades brasileiras (Universidade Cidade de São Paulo – Unicid, Pontifícia Universidade Católica PUC-Rio, Universidade Federal do Rio grande do Norte – UFRN, Universidade Federal do Ceará - UFC, Universidade Federal de Ouro Preto - UFOP, Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF e Universidade de São Paulo – USP) e internacionais (Universidade Paris-Est Créteil – Upec, Universidade de Limoges, Universidade de Lille, Universidade de Santiago do Chile, Universidade de Aysén e Centro de Investigación y de Estudios Avanzado - Cinvestav) além de contar com a participação da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo, Escola Técnica (Etec) Cepam de Gestão Pública, da Rede de Estudos Sobre Implementação de Política Públicas Educacionais (Reippe) e *Recherches sur la Socialisation, l'Enseignement, les Inégalités et les Différenciations dans les Apprentissages* (Reseida). As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade dos autores e não necessariamente refletem a visão da Fapesp.

implementação de políticas públicas educacionais que contribuam com os desafios educacionais da pandemia do Coronavírus e com o enfrentamento de possíveis futuras crises similares.

Nesse recorte, foram analisadas as estratégias e práticas de implementação das Secretarias Estaduais de Educação do Ceará (Seduc) e de Minas Gerais (SEE) em tempos de pandemia. Interessou-nos compreender como cada Secretaria enfrentou esse período e que estratégias foram desenhadas e implementadas para reduzir os efeitos derivados desse período em relação ao risco de abandono ou evasão escolar e às perdas de aprendizagem dos alunos. Além disso, este capítulo também trata das lições aprendidas a partir da pandemia ao longo da trajetória de implementação dos programas das duas Secretarias.

Desta maneira, nosso objetivo é promover um diálogo entre os estudos realizados nos dois estados, por entendermos que os resultados encontrados permitem alcançar uma melhor compreensão da complexidade do processo de implementação em função das estratégias privilegiadas. Compartilhamos com Lotta *et al*. (2021), a ideia de que a necessidade de adaptação das políticas no contexto pandêmico, face ao caráter inédito e urgente da situação, aparece como um catalisador do processo de concepção e implementação das políticas. A ação pública (ou sua ausência) e seus efeitos se tornam perceptíveis em um intervalo de tempo mais curto. Nesse sentido, a crise sanitária pode ser compreendida como reveladora de processos já existentes, com um efeito de lupa, também pelo fato de que seus desdobramentos emergem com maior rapidez e visibilidade.

Dentro dos diferentes contextos pesquisados no trabalho em rede, a escolha por propor um diálogo entre esses dois estados está vinculada a três motivos, principalmente. O primeiro deles está relacionado ao fato que os estados em questão tiveram governos com visões opostas em relação às respostas em termos das políticas públicas frente à pandemia. Minas apresentava um alinhamento ideológico com o governo federal da época. Com uma orientação progressista, o Ceará, por outro lado, participou do consórcio do Nordeste, que reuniu os governadores da região para ações conjuntas, apesar de a concertação não ter contemplado na mesma medida os diferentes campos de políticas públicas. Os dois Estados representam, assim, duas visões opostas da responsabilidade pública que coexistiram no Brasil no enfrentamento da pandemia.

O segundo motivo dessa comparação está relacionado ao fato que, historicamente, os dois Estados apresentam modelos distintos de cooperação entre estados e municípios. Os contextos estudados diferem fortemente quanto à divisão das responsabilidades estadual e municipal em função dos níveis de ensino. No Ceará, existe uma colaboração estreita entre a Seduc e as secretarias municipais, com responsabilidades definidas em

função das esferas de governo. Segundo dados do Censo da Educação Básica de 2019[2], o Ensino Fundamental (EF) está amplamente municipalizado (75,6% nos anos iniciais - EFI e 79,7% nos anos finais – EFII), enquanto o Ensino Médio segue sob a responsabilidade do Estado (89,7%), como foi documentado e estudado por Segatto e Abrucio (2018). Essa colaboração é concretizada por meio da implementação e do incremento de políticas de melhoria da qualidade da oferta de ensino, com coordenadorias regionais responsáveis pela articulação da colaboração (Crede) com os municípios.

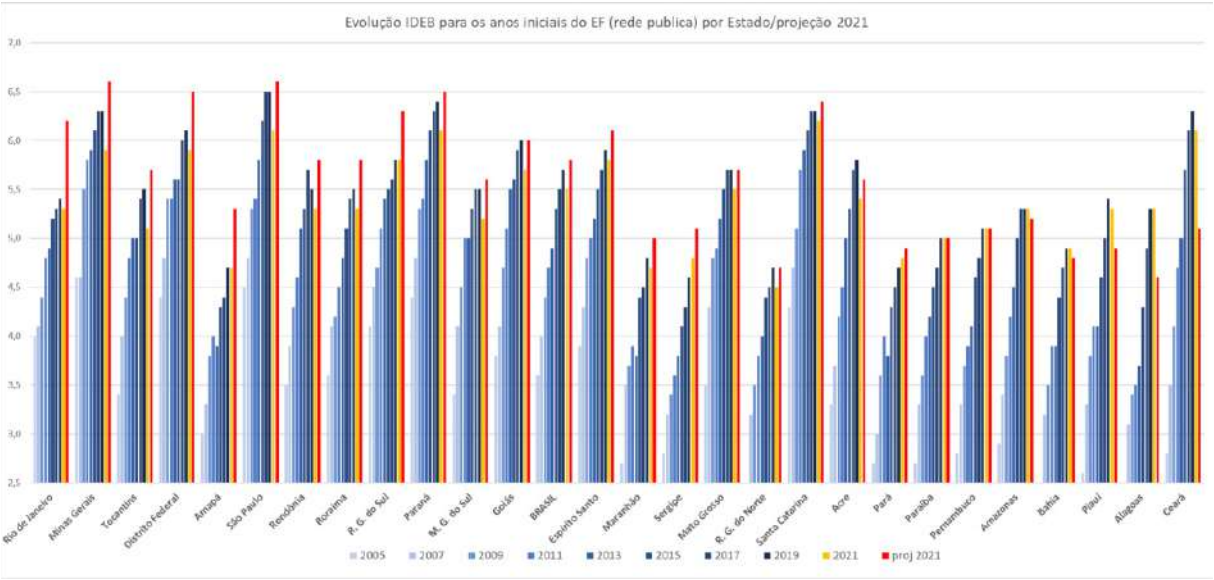
Em Minas, há uma sobreposição das ofertas estadual e municipais nos diferentes níveis da Educação Básica. Segundo o censo de 2019, no EFI, os municípios respondem por 59,3% da oferta, contra 26% sob a responsabilidade do estado. No EFII, a situação se inverte, uma vez que o estado responde por 31,1% da oferta, contra 27,6% dos municípios. No Ensino Médio, a oferta estadual é comparável ao Ceará, com uma cobertura de 86,6%. Na literatura, a descentralização é apontada como um fator de desigualdades entre os municípios em função do perfil socioeconômico, mas essa desigualdade é atenuada pelo "tempo de exposição" à gestão municipal (Curi; Portela, 2015). Os dois contextos apresentam paisagens diferenciadas na divisão de responsabilidades.

O último motivo que justifica nossa escolha decorre das diferenças verificadas nos dois estados, em relação às progressões observadas no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) para os anos iniciais, conforme podemos constatar no Gráfico 1, realizado pelos autores a partir de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)[3].

2 Optamos pela utilização dos dados do Censo da Educação Básica de 2019 por apresentar dados anteriores à pandemia.

3 Tratamento secundário dos dados disponibilizados pelo Ideb da série histórica 2005–2019, e dos dados do Ideb de 2021. A edição 2021 aparece como atípica, principalmente em função de resultados observados como distanciados da curva de tendência, principalmente em função das taxas de aprovação. As diferenças mais acentuadas são observadas principalmente no Ideb do EFI e do EM, e ligadas a diferenças importantes na taxa de aprovação, com resultados atípicos para alguns estados. Por essa razão, o Inep não os incluiu na série histórica e indica cautela no uso dos dados.

Gráfico 1 – Evolução do Ideb para os anos iniciais do EF da rede pública por estado (2015-2021) e projeção para 2021



Fonte: Inep.

No eixo horizontal, os Estados foram organizados da esquerda para a direita a partir da diferença entre o Ideb observado para 2021 (linhas amarelas) e o Ideb projetado para a mesma data (linhas vermelhas). A diferença entre os índices observados e os índices projetados indica que as trajetórias dos Estados diferem quanto ao que seria esperado, objetivando impactos diferenciados das políticas públicas estaduais nesse intervalo de tempo.

Assim, a maior diferença negativa é observada para o Estado do Rio de Janeiro (Ideb 2021 observado inferior de 0,9 ponto em relação à projeção para o mesmo ano) e a maior diferença positiva para o Ceará (Ideb 2021 superior de 1,0 ponto à projeção). Apenas cinco estados apresentam um delta positivo entre o Ideb 2021 e a projeção feita quando da elaboração do índice: Ceará, Alagoas, Piauí, Bahia e Amazonas. A esses estados somam-se Pernambuco e Paraíba, cujos índices respectivos se igualam às projeções. Minas aparece como o segundo estado com a pior diferença negativa (0,7 ponto), logo atrás do Rio de Janeiro. Mas quando observamos a diferença entre as *performances* por Estado entre 2019 e 2021, percebe-se que o impacto da pandemia é maior em Minas (0,4 ponto)[4] do que no Rio de Janeiro (0,1 ponto), o que aponta uma menor capacidade de enfrentar os desafios impostos pela crise sanitária.

Muito embora os resultados do Ideb 2021 devam ser tomados com cautela, esses permitem ter uma visão numa escala temporal maior dos efeitos das configurações próprias aos Estados, de maneira a situá-los no contexto da chegada da pandemia. Em resumo, Minas acumula tanto uma progressão do indicador inferior à esperada na série

4 Juntamente com Tocantins, São Paulo e Acre, é a maior diferença negativa observada no Ideb dos anos iniciais.

histórica, quanto uma maior diferença negativa entre o momento anterior e posterior à pandemia. Por outro lado, o Ceará apresenta uma progressão muito superior à esperada, e um menor impacto do período pandêmico. Assim, se o Ideb dos anos iniciais da rede pública observado em Minas Gerais e no Ceará é exatamente o mesmo (6,3), esse resultado merece ser lido à luz das trajetórias e características próprias a cada Estado.

Nosso objetivo é promover um diálogo entre os dois contextos por entendermos que nos permite alcançar uma melhor compreensão da complexidade desse processo de implementação em função das estratégias privilegiadas. Compartilhamos com Lotta *et al.* (2021) a ideia de que a necessidade de adaptação das políticas ao contexto pandêmico, face ao caráter inédito e urgente da situação, aparece como um catalisador do processo de concepção e implementação das políticas. A ação pública (ou sua ausência) e seus impactos se tornam perceptíveis em um intervalo de tempo mais curto. Assim, entendemos que a crise causada pela pandemia agrava problemas, desafios, questões e demandas que já existiam, mas que, nesse intervalo de tempo, são concentrados e mais ainda entrelaçados, dada a urgência imposta pela conjuntura.

As análises realizadas em cada um dos dois estados foram orientadas por quadros teóricos diferentes e por objetivos específicos, contando com um desenho metodológico próprio, em relação direta com as características próprias a cada contexto. No Ceará, a pesquisa focalizou os anos iniciais do ensino fundamental. Entrevistas foram realizadas com 15 burocratas de alto e médio escalão na Seduc entre os meses de novembro de 2022 e junho de 2023. Além disso, foram realizadas entrevistas com secretários municipais, burocratas de alto e médio escalão, em cinco municípios, bem como entrevistas junto a diretores, coordenadores pedagógicos e professores do ensino fundamental, de quatro escolas situadas em território vulnerável, em dois dos municípios pesquisados, além do Ministério Público e União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) do Ceará. Foram também realizados grupos focais, separadamente, com alunos e pais nas quatro escolas e aplicados questionários para docentes do EFI de três municípios do Cariri. Tais escolhas metodológicas estão ligadas à modalidade de colaboração entre o estado e os municípios, a partir do regime de colaboração previsto na Constituição Federal (CF) de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9.394 de 1996. Neste capítulo, foram explorados principalmente os dados oriundos das entrevistas de alto escalão, embora sua análise tenha sido feita à luz dos demais dados coletados.

Em Minas Gerais, o trabalho está focado nos anos finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio. A pesquisa acompanha a trajetória de implementação do programa de educação remota desde março de 2020, na rede estadual. As estratégias metodológicas foram: análise dos marcos legais e institucionais; análise de comentários postados em

ambientes virtuais (*Google Play Store*, *Youtube*, *Facebook*); *Survey*; e entrevistas realizadas entre abril de 2022 e junho de 2023 com profissionais da educação mineira: sete burocratas de alto escalão da SEE; uma de médio escalão da Superintendência Regional de Ensino (SRE); uma representante da Undime/MG e 32 agentes implementadores na base (diretores, vice diretores, supervisores pedagógicos e professores) de 11 escolas, localizadas em seis das 12 mesorregiões mineiras - Vale do Rio Doce, Zona da Mata, Central Mineira, Metropolitana de BH, Norte de Minas e Triângulo Mineiro.

Considerando a extensão dos dados e suas conexões com a pesquisa como um todo, as dimensões que serão analisadas são: (i) coordenação estado-municípios; (ii) estratégias e práticas de implementação e atuação dos burocratas de alto, médio e baixo escalão; e (iii) estratégias para mitigar os *déficits* de aprendizagem derivados da pandemia e evitar o abandono ou evasão. O texto apresenta essas três dimensões em cada um dos contextos, para em seguida propor um cruzamento dos resultados em função das lições aprendidas.

1. O caso do Estado do Ceará

Desenho da coordenação estado-municípios antes e durante a pandemia

Conforme dados do Censo Escolar, em 2019, o Ceará tinha 2,2 milhões de alunos matriculados na Educação Básica, nas redes municipais, estadual, federal e privada. Havia 7.519 escolas, das quais 68,9% municipais e 9,7% estaduais apontando para alta municipalização do Ensino Fundamental. Dentre as escolas públicas, 3.289 unidades em zonas urbanas e 2.627 em zonas rurais. A Seduc também atua na Educação de Jovens e Adultos, Educação do Campo, Educação Indígena e Educação Quilombola.

A alfabetização e a aprendizagem, até 2007, eram precárias no estado, de modo que apenas 39,9% das crianças encontravam-se alfabetizadas ao término do 2º ano. O Ideb da rede pública cearense dos anos iniciais, em 2005, era 2,8, abaixo do índice do Brasil. Em 2019, no período anterior à pandemia, passou para 6,3, acima da média nacional (5,7). Nos anos finais do EF, o Ideb da rede pública passa de 2,8, em 2005, para 5,2 em 2019, ultrapassando a média nacional (4,6).

Esse desenvolvimento registrado na política educacional está atrelado ao Programa Aprendizagem na Idade Certa (Mais Paic) que busca ofertar uma educação de qualidade para todos e reduzir as desigualdades de acesso e aprendizagem. O programa foi iniciado como uma política pública, em 2007, com o objetivo de promover a alfabetização de todas as crianças da rede pública cearense, com foco no 2º ano do EF. A experiência prévia do município de Sobral e do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar,

na Assembleia Legislativa, contribuiu para a construção do desenho do programa e da cultura de que toda criança tem o direito de aprender na idade certa.

A Seduc, com o apoio de diversas instituições, coordena e coopera técnica e financeiramente com os municípios para que efetivem a política de educação por meio de programas e assistência técnica (Segatto, 2015). O Mais Paic foi incrementado no decorrer dos anos, com forte articulação com os municípios; o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef); a Undime; Associação dos Municípios do Estado do Ceará (Aprece); especialistas; e demais instituições da sociedade cearense. Mesmo com a alteração das gestões estaduais e municipais, deu-se continuidade e promoveu-se o aperfeiçoamento contínuo do Mais Paic; com a constante profissionalização das equipes da Seduc, dos municípios, das escolas e dos professores; com valorização dos profissionais da educação; e a mobilização dos agentes implementadores, identificando talentos que possam aprimorar o Programa.

Desde a sua criação, foi estruturado um órgão encarregado pela cooperação com os municípios – a Coordenadoria de Cooperação com os Municípios para Desenvolvimento da Aprendizagem na Idade Certa (Copem) – e um arranjo de gestão em cascata, com ações partindo da Seduc até chegar às escolas. Atualmente, além da Copem, há a Coordenadoria de Educação e Promoção Social (Coeps), na Seduc, que atua com crianças de zero a seis anos.

Utilizam-se instrumentos e ferramentas, colocando todos os agentes implementadores – Seduc, Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (Credes), municípios, escolas, até chegar nos professores - em torno de objetivos comuns; há formação continuada para as gestões municipais e escolares e aos professores; disponibilização de materiais; acompanhamento, monitoramento e avaliação sistemáticos das ações e da aprendizagem, com divulgação dos resultados; e a mobilização dos municípios e outros atores sociais. Desta forma, o programa atua de forma sistêmica no estado e publiciza as suas ações (Cruz; Farah; Ribeiro, 2020). Atualmente, o Mais Paic ampliou sua abrangência e atende aos alunos da Educação Infantil ao 9º ano do EF e está organizado em seis eixos: a) gestão da educação municipal; b) EF I; c) literatura e formação do leitor; d) EF II e ensino integral; e) avaliação externa; e f) Educação Infantil.

Prioriza a alfabetização; gestão; aprendizagem na idade certa, da Educação Infantil ao EF II; e estabelece dois mecanismos de indução financeira para a implementação da política: (i) destinação de parcela da cota-parte dos municípios do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), às prefeituras, em função dos

seus resultados de aprendizagem (Ceará, 2012); e (ii) prêmio Escola Nota Dez, destinado às escolas com os melhores desempenhos no processo de aprendizagem e que devem apoiar outra escola, com desempenho ruim, desenvolvendo a cooperação técnico-pedagógica entre unidades escolares.

Vieira e Vidal (2013) identificam que o regime de colaboração, no Ceará, é fruto de uma construção histórica, que vem sendo aprimorada desde 1995. Segatto (2015) e Gusmão e Ribeiro (2011) destacam o Mais Paic como uma política de cooperação em que o estado e os municípios promovem ações de parceria para garantir a alfabetização e a aprendizagem de alunos das redes públicas na idade certa de todas as crianças cearenses. As autoras reforçam que o Programa está inserido no regime de colaboração, previsto na CF de 1988 e na LDBEN de 1996. Segatto (2015), além de identificar a cooperação interfederativa, destaca que, no Ceará, há uma política de coordenação interfederativa.

Já Cruz, Ribeiro e Marques (2002) reconhecem a continuidade da colaboração entre o estado e seus municípios e apontam a existência de contextos político, institucional e econômico que contribuem com a implementação do Programa e seu aperfeiçoamento contínuo. Cruz (2017) relata ainda o respeito da Seduc aos municípios, na relação de colaboração com muito diálogo. Esse contexto e a trajetória de implementação do Mais Paic apontam para uma coalizão e para um processo permanente de aprendizado (Sumyia; Sano, 2021) que promovem a adesão e a força política do Programa com a formação de uma rede colaborativa em que os implementadores se responsabilizam em relação aos objetivos e metas estabelecidas. Este cenário e a continuidade da política desde 2007, mesmo com mudanças de gestão, possibilitaram uma reorganização da Educação nas fases da pandemia de Covid-19 e a retomada das aulas.

Logo que decretada a pandemia, foi criado o Comitê Estadual de Enfrentamento à Pandemia, com a participação do governador, composto por secretários estaduais; e com a participação de membros da Aprece; de representantes do Ministério Público (MP) Federal; da Assembleia Legislativa; do Tribunal de Justiça; da Defensoria Pública, do Tribunal de Contas do Estado; de Sindicatos; da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB/CE, de Universidades; da Prefeitura municipal de Fortaleza; Tribunal Regional do Trabalho; dentre outros atores.

Paralelamente, a Seduc criou um conselho de combate à pandemia para discutir ações conjuntas com os atores da política educacional (Undime; Conselho Estadual de Educação; União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME; Prefeituras, entre outros). Nesse cenário, os gestores buscaram outras parcerias com a Fundação Maria Cecilia Souto Vidigal, na Educação Infantil; o Laboratório de Estudos e Pesquisas

em Economia Social (Lepes) da Universidade de São Paulo (USP) de Ribeirão Preto; a Nova Escola; a Fundação Roberto Marinho; o Google; a TV Ceará e a TV Assembleia.

A ação dos burocratas de alto e médio escalão para garantir o direito à educação

O grande comitê e o conselho realizavam reuniões e as decisões eram tomadas de forma coletiva, com base nas condições sanitárias que foram se alterando, no decorrer do período de 2020 a 2022. As deliberações da Seduc eram repassadas semanalmente às Credes, aos municípios até chegar nos docentes. A omissão do governo federal, à época, levou a Seduc a buscar alternativas para o enfrentamento da pandemia no Conselho de Secretários Estaduais de Educação (Consed); em municípios que tinham avançado com formações ou no uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC); no Centro de Educação a Distância (CED), de Sobral; no Unicef; Consórcio do Nordeste; entre outros. A troca de experiências contínua entre os diversos atores permitiu o planejamento das ações.

No período em que as escolas estiveram fechadas (até agosto de 2021), a equipe da Seduc criou estratégias para o enfrentamento da pandemia em sua própria rede do Ensino Médio e para a cooperação com os municípios, como as apresentadas neste capítulo. Desde o início da pandemia, em 2020, a Seduc apoiou as equipes municipais, independentemente do ano de matrícula e da idade dos alunos, com o objetivo de minimizar os efeitos causados pelas restrições decorrentes do controle da Covid-19 e garantir que os estudantes pudessem aprender e permanecer na escola. A unidade escolar foi vista como um espaço de mobilização e articulação com as famílias, mesmo no período pandêmico.

Assim, foram planejadas quatro linhas de atuação: (i) acolhimento e apoio de professores, alunos e familiares no uso da tecnologia e segurança alimentar; (ii) acompanhamento da situação e dos seus efeitos sobre alunos e professores com acolhimento; (iii) iniciativas para apoiar os estudantes no enfrentamento da pandemia; (iv) desenvolvimento de conteúdo e sua divulgação por diversos meios: *WhatsApp*, vídeos, programas de TV, material impresso, entre outros. Nesse sentido, foi implementado um sistema de aprendizagem remota, com aulas síncronas e assíncronas. Além disso, a equipe da Secretaria organizou diversos materiais para contribuir com a aprendizagem (Orientações Curriculares Prioritárias do Ceará; Guia de Orientações sobre o Ensino Remoto/Híbrido na Rede Pública Estadual de Ensino do Ceará; etc.) e estes eram disponibilizados nas formações, no *site* institucional, TV Ceará, TV Assembleia e no *Youtube* da Copem.

Uma das orientações dadas pela Seduc às equipes das escolas locais foi que fornecessem alimentos aos alunos, por meio da transformação da merenda escolar em *kits* de alimentação ou com o pagamento de vales juntamente com a entrega dos materiais aos estudantes. Estimulou-se também a disponibilização de *chips*, *tablets* e *notebooks* para alunos e professores. A Seduc coordenou a elaboração de atividades; reprodução das aulas; e distribuição de materiais aos municípios. Neste processo, diversos parceiros que "qualificavam esse processo, iam trazendo experiências de outros estados para vermos o que os outros estavam fazendo para que pudéssemos enxergar também outros modos" (Márcio Brito, Secretário Executivo de Cooperação com os Municípios da Seduc, Burocrata de Alto Escalão, 2022). Foi incentivada, ainda, a criação de grupos de *WhatsApp* para comunicação com professores, estudantes e suas famílias, formando o vínculo para evitar a evasão da escola. Além disso, procurou-se identificar os docentes proficientes no uso de tecnologias digitais de informação e comunicação, para que pudessem apoiar outros que não tinham tal domínio.

No primeiro ano da pandemia as ações foram desenvolvidas e replanejadas a cada nova situação diagnosticada. Os desafios foram intensos, pois foi necessário o desenvolvimento de habilidades tecnológicas digitais tanto para a equipe da Seduc e dos municípios, quanto para professores e estudantes. A Seduc e as redes municipais tiveram que se adaptar e encontrar meios para ensinar tendo optado pelo Ensino Remoto Emergencial. Uma parcela expressiva dos docentes das redes estadual e municipais não tinha formação ou preparo para ministrar aulas remotas síncronas ou assíncronas. O uso das TIC apontou para as desigualdades de acesso à conectividade no estado e no País, com destaque aos estudantes e suas famílias. Assim, foi preciso que todos aprendessem, nesse novo contexto, para poder enfrentar as lacunas de aprendizagem, mesmo com acesso desigual aos recursos. Diversas formações, materiais, videoaulas, programas de rádios e televisão e outras ações foram desenvolvidos contando com a participação de profissionais de todo o estado: "eles utilizavam a rádio da cidade. O município X usava muito a rádio da cidade para se comunicar com as famílias, com os alunos, com os professores. [...] Muitos municípios criaram seus canais (no *Youtube*) e programas que até hoje ainda funcionam" (Bruna Alves Leão, Coordenadora de Cooperação com os Municípios para Desenvolvimento da Aprendizagem na Idade Certa da Seduc, Burocrata de Médio Escalão, 2022). Estas ações eram compartilhadas com outros municípios. Em localidades sem acesso à internet ou famílias vulneráveis sem conectividade e sem equipamentos era estimulada a oferta de material impresso e de livros didáticos existentes nas escolas.

É importante destacar que as redes municipais têm autonomia e nem todas adotaram as ações propostas pela Seduc. Muitos municípios demoraram para compreender que a pandemia era mais séria do que imaginavam:

> [...] tinha secretários passivos no processo, eu perguntava o que estava sendo feito e a resposta era: "no momento, nada. Vamos esperar". A primeira reação desses municípios foi antecipar férias e pegar os registros. Uma parte dos municípios, e não coincidentemente os de prefeitos reeleitos, anteciparam as férias (Márcio Brito, Secretário Executivo de Cooperação com os Municípios da Seduc, Burocrata de Alto Escalão, 2022).

Outras localidades buscaram alternativas próprias, mas a maioria seguiu as orientações da Seduc.

> Alguns municípios têm parcerias com o terceiro setor, têm contratos com assessorias privadas, têm estruturas públicas que apoiam com escola de formação, sistema de avaliação próprio, com uma estrutura mais robusta e capacidade maior de reagir a esse processo. A maioria dos municípios não tem isso, a maioria deles tem uma Secretaria Municipal de Educação com professoras, professores e técnicos, semelhante ao que tem pelo Brasil afora, e precisam de uma indução externa (Márcio Brito, Secretário Executivo de Cooperação com os Municípios da Seduc, Burocrata de Alto Escalão, 2022).

Essa situação foi agravada com os processos de transição de governo dos municípios e início de novos mandatos:

> [...] era o último ano de gestão municipal daquele período e isso foi complicado. Com os prefeitos reeleitos, o nível de atenção já não era o mesmo, estava encerrando, assim como secretários e secretárias também estavam finalizando seu período, então, se não tiver um acordo municipal, algo que preveja uma continuidade, esse nível de atenção acaba sendo menor. Esse foi um tempero ruim nesse processo, era o último ano daquela gestão. Aos prefeitos que cobiçavam a reeleição, precisavam reagir e se manter ativos (Márcio Britto, Secretário Executivo de Cooperação com os Municípios da Seduc, Burocrata de Alto Escalão, 2022).
>
> Além disso, buscando garantir o direito à educação, o estado priorizou os professores no processo de vacinação. Em agosto de 2021, no momento de retomada das aulas presenciais, alguns os prefeitos e secretários diziam que não conseguiam voltar às aulas no modelo híbrido porque:
>
> não conseguiam comprar a quantidade necessária de computadores para as escolas e de notebooks para os professores para garantir a conexão das escolas municipais. [...] Nós sabíamos que em algum momento a escola precisaria abrir as portas, porque muitos alunos estavam passando por violência doméstica, situações de outros abusos e passando fome, porque os pais não tinham como dar comida (Ana

> Gardennya Linard, Assessora Especial de Gabinete da Seduc, Burocrata de Médio Escalão, 2022).

Dessa forma, foi elaborado Pacto pela Aprendizagem, projeto do Estado para apoiar os 184 municípios no período da pandemia, na adequação das escolas e na recuperação da aprendizagem. O investimento do estado foi de R$ 130 milhões, de 2021 e 2022[5]; com R$ 50 milhões investidos em tecnologia, plataformas de aprendizagem, e material de apoio destinado à recuperação de estudantes das escolas municipais; e R$ 80 milhões transferidos aos municípios para reforma das unidades e a aquisição de equipamentos escolares; para compra de veículos de transporte escolar; reforço da conectividade, com equipamentos tecnológicos; apoio às atividades extracurriculares para atuar na recuperação das aprendizagens dos alunos (Ceará, s/d). Os recursos do Pacto foram provenientes do Tesouro do estado.

> [...] não tivemos nenhum apoio do governo federal, então fomos reajustando projetos que tínhamos feito no início de 2020, antes do período pandêmico e início 2021. Analisamos o que poderíamos deixar para depois da pandemia para poder usar o tesouro na parte mais emergencial (Ana Gardennya Linard, Assessora Especial de Gabinete da Seduc, Burocrata de Médio Escalão da Seduc, 2022).

O Pacto é um projeto que se iniciou com uma avaliação diagnóstica da aprendizagem dos alunos. Materiais de apoio pedagógico e de orientações sanitárias, como o Protocolo Setorial de Retomada das Atividades Escolares, foram desenvolvidos para auxiliar os municípios a trabalhar os níveis de dificuldade de cada estudante do 2º ao 9º ano, nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, contribuindo com a recomposição de aprendizagem.

Estratégias de enfrentamento às desigualdades educacionais provocadas pela pandemia

A partir de 2022, com a ampliação da cobertura vacinal de docentes e alunos e respeitado o protocolo sanitário em vigor naquele momento, buscou-se a volta do ensino presencial em todos os municípios. Ele ocorreu de forma gradual ampliando o percentual de alunos atendidos por sala. A Seduc, juntamente com as Credes, realizaram ações para sensibilizar os atores para o retorno.

Foi realizada uma avaliação e os resultados mostraram grandes retrocessos: “Foi percebido que, nas séries finais, havia prejuízo, mas era menor. Já nas séries iniciais, na alfabetização, estávamos num território que nós não vivíamos há muito tempo”. (Márcio

5 Houve prorrogação para uso dos recursos do Pacto até 2024.

Brito, Secretário Executivo de Cooperação com os Municípios da Seduc, Burocrata de Alto Escalão, 2022). "[...] a gente percebeu que os nossos alunos, eles estavam com essas lacunas de aprendizagem [...] Eles estavam com habilidades consolidadas, mas muito mais do ano anterior do que do ano em que ele estava cursando" (Bruna Alves Leão, Coordenadora de Cooperação com os Municípios para Desenvolvimento da Aprendizagem na Idade Certa da Seduc, Burocrata de Médio Escalão, 2022).

A partir dos resultados da avaliação, a Seduc organizou itinerários formativos focando nos problemas identificados em descritores de conteúdo, de habilidades e de competências. A partir das necessidades das secretarias municipais e de suas escolas, a secretaria desenvolveu um conjunto de ações para mitigar os efeitos da pandemia na aprendizagem, recorrendo aos conhecimentos acumulados a partir da experiência no decorrer dos anos de Paic/Mais Paic. Isso permitiu desenvolver as seguintes ações:

- Planos de ação: os dirigentes municipais de educação (DMEs) e gestores escolares - diretores e coordenadores pedagógicos – responsabilizaram-se por elaborar estratégias que incluíam ações específicas, respeitando as características de cada unidade escolar, e partindo da priorização curricular organizada pela Seduc, para enfrentar as desigualdades no acesso ao conhecimento. Tinham como ponto de partida um programa de busca ativa, para assegurar o retorno e a presença constante dos alunos na escola. Nesses planos deveriam priorizar o ciclo de alfabetização, pois a avaliação mostrou a necessidade de uma força tarefa para recomposição da aprendizagem (turmas de 4º ano com professores alfabetizadores, professores assistentes em sala de aula de alfabetização, reforço, ampliação da jornada escolar, entre outras medidas), mas com atenção às outras séries: "Nenhum aluno fica para trás. Esse é um compromisso político, um compromisso social e um compromisso pedagógico [...]" (Márcio Brito, Secretário Executivo de Cooperação com os Municípios da Seduc, Burocrata de Alto Escalão, 2022)
- Oferta de formação continuada: com o apoio da Crede, os gestores escolares organizaram momentos coletivos de formação, nas escolas, para que os professores discutissem suas práticas e pudessem, juntos, aprimorá-las. Essa ação esteve diretamente associada à oferta de cursos e oficinas desenvolvidos pelas equipes da Seduc, Crede e de gestores do Mais Paic.
- Estímulo ao uso de tecnologias digitais: considerando os desafios vivenciados pelos professores, em relação ao domínio e uso de ferramentas e tecnologias digitais, os gestores escolares passaram a estimular o uso de recursos e tecnologias digitais, mesmo após o retorno das aulas presenciais, haja vista que muitos docentes enfrentaram dificuldades de lecionar remotamente por

desconhecimento acerca do uso dessas tecnologias. Também foi estimulado que os alunos usassem o *software* já existente "*Luz do Saber*", que possui atividades *on-line e* colabora com a aprendizagem e o desenvolvimento das crianças do EF nos processos de oralidade, leitura e escrita a partir do contato com os diversos gêneros orais, escritos e digitais.

- Oferta de suporte emocional: apesar de não se sentirem preparados para a criação de programas de suportes afetivo e emocional e de melhoria da convivência escolar, os DME e os gestores escolares foram orientados para mobilizar as equipes de professores para encaminhar aos serviços públicos de apoio psicossocial para alunos e suas famílias, com o objetivo de ajudá-los a lidar com o estresse e a ansiedade decorrentes do período da pandemia.
- Estabelecimento de parcerias com a comunidade: DMEs e gestores escolares intensificaram a comunicação e interação com as famílias e a comunidade, utilizando tecnologias digitais de comunicação, como uma estratégia para assegurar a frequência e permanência dos estudantes nas escolas, por meio do desenvolvimento de um sistema de comunicação aberta e regular com alunos, pais e professores, para fornecer informações atualizadas, dirimir dúvidas e criar um ambiente de apoio.
- Uso de material didático estruturado, associado à diversificação de estratégias de ensino: foi outra estratégia implementada que vem facilitando o monitoramento do progresso das aprendizagens dos estudantes e orientando o trabalho dos professores para recomposição de aprendizagem, conforme o nível de cada estudante com cadernos específicos para as diversas realidades. Associado a isso, com o apoio da Seduc e das Secretarias Municipais de Educação, as equipes das unidades escolares foram incentivadas a diversificar os métodos de ensino, por meio de projetos e emprego de instrumentos de avaliação diversificados, que associam mecanismos internos e externos.
- Acompanhamento do progresso dos alunos: as Secretarias municipais e os gestores escolares têm registrado e monitorado o progresso dos alunos, por meio de avaliações que, por sua vez, apoiam a identificação de defasagens e a tomada de providências para sua superação.

2. A experiência de Minas Gerais

Coordenação estado-municípios: desafios e dificuldades

Conforme dados do Censo Escolar, em 2019, Minas Gerais tinha mais de 4,1 milhões de alunos matriculados nas redes municipais, estadual, federal e privada. 85% das escolas estão localizadas nas áreas urbanas, 3.612 sob a responsabilidade da SEE, estando 3.288 unidades em zonas urbanas e 324 em zonas rurais. Além das escolas urbanas e rurais, a SEE também é responsável por estabelecimentos educacionais que oferecem Educação do Campo, Educação Indígena e Educação Quilombola.

Na rede estadual de Minas Gerais, em março de 2020, com a suspensão das aulas em todas as escolas, a SEE implementou o Regime Especial de Atividades Não Presenciais (Reanp), programa de educação remota, com objetivo de assegurar o cumprimento do calendário escolar interrompido na modalidade presencial. O Reanp foi implementado por meio da Resolução n.º 4.310, a partir de três eixos, que se constituíram como tecnologias integradas: (i) o aplicativo *Conexão Escola*; (ii) o *Plano de Estudos Tutorados* (PET) e (iii) o *Programa Se Liga na Educação*.

Na projeção inicial da SEE, os Planos de Estudos Tutorados (PETs), considerados a "espinha dorsal" do Programa, seriam distribuídos mensalmente aos estudantes, prioritariamente por meio virtual, por meio do *site* Estude em Casa da SEE, do *e-mail* institucional dos estudantes e pelo *WhatsApp*. Mesmo com o empenho e com a mobilização da SEE para que as tecnologias do Reanp fossem elaboradas, produzidas e disseminadas de maneira muito rápida, havia ainda um importante desafio a ser enfrentado: fazer com que elas chegassem virtualmente até os estudantes e profissionais mineiros em todos os 853 municípios do estado, respeitando assim os protocolos de distanciamento social que passou a vigorar também no início de 2020:

> Instrumentalizar o conhecimento minimamente a gente tinha conseguido através do Plano de Curso e do Plano de Estudos Tutorados. A customização ficaria por conta da ponta, das SRE e das escolas propriamente ditas. Precisava fazer esse material chegar até o professor, e principalmente até o nosso estudante, em um estado que é um país, 853 municípios. Realidades completamente distintas, de uma ponta à outra. (Weyner Rodrigues, Diretor da Escola de Formação/MG, 2023)

Ainda que os burocratas do alto escalão tivessem conhecimento do tamanho do estado e das adversidades de suas regiões, não havia condições para que as tecnologias do Reanp chegassem às casas dos estudantes de maneira primordialmente virtual

naquele momento crítico. Para os burocratas de médio escalão das SRE, eram constantes as queixas dos profissionais das escolas a respeito das dificuldades de acessibilidade de seus alunos:

> O que era de diretor trazendo questionamentos sobre o que não existia! Muitas vezes era falta de acesso ao sistema, que era falho. Os alunos tinham dificuldade de conseguir acessar as aulas e assistir porque não tinham internet, não tinham celular... (Macabéa, Diretora Educacional, SRE, Norte de Minas, 2022).

Para os profissionais da educação que atuavam na linha de frente das escolas estaduais mineiras, havia um desequilíbrio de alcance do Reanp entre os estudantes dos centros urbanos, estudantes das periferias, zonas rurais, comunidades quilombolas e indígenas atendidos pelas escolas.

De acordo com os dados do *Survey*, os respondentes compreendem que, juntamente com estudantes privados de liberdade, os alunos residentes em zonas rurais foram os menos atendidos pelas tecnologias do Reanp em seu formato digital: 12,79% acreditam que as tecnologias do Reanp atenderam de maneira satisfatória aos estudantes privados de liberdade e 10,23%, aos estudantes de zonas rurais. A situação mais crítica, no entanto, se apresentou para os estudantes quilombolas e indígenas que, na percepção de 5,75% dos respondentes, foram os menos assistidos pelo Programa.

Com a reconfiguração da educação no período da pandemia, as tecnologias chegaram à diversidade de grupos de estudantes da rede estadual de forma claramente desigual e o Reanp acabou atendendo aos alunos quase unanimemente no formato analógico.

> [...] não havia ali, tanto em termos de equipamentos, como no acesso à internet, disponibilização de rede de internet em algumas localidades, então a alternativa foi o material impresso. [...] (Paulo Carvalho, Assessoria Central de Inspeção Escolar, SEE/MG, 2023).

Dessa forma, o PET impresso se tornou a tecnologia mais acessível aos estudantes mineiros no período das aulas remotas, ocupando a centralidade do programa e articulando os demais eixos.

> [...] a maioria é de zona rural, às vezes havia alunos com condições de ter a internet ou o equipamento, mas a localização não permitia o acesso, muitos também não tinham condições de ter. Aqui se utilizou muitos PET impressos, foram poucos que conseguiram utilizar o apps e e-mail, a gente imprimia mais de 80% do material. (Georgiana, Diretora Escolar, Central Mineira, 2022)

Mesmo os alunos de áreas urbanas acabaram utilizando PETs impressos. Isso se deu, na amostra desta pesquisa, em duas escolas localizadas em regiões urbanas: a primeira na região do Vale do Rio Doce e a outra na Região Metropolitana de Belo Horizonte (BH).

> Nós tivemos aproximadamente cerca de 40 a 50% de alunos que durante a pandemia foram assistidos somente por material impresso, que não tiveram nenhuma aula ao vivo, pela falta de conectividade (Jerônimo, Diretor Escolar, Vale do Rio Doce, 2022).
>
> No começo foi tudo *on-line*. Mas você imagina, em 2020 muitos dos nossos alunos não tinham acesso à internet. [...] Mais de 60% [receberam PET impresso]. No início foi mais de 60%. [...] (Hermógenes, Diretor Escolar, Metropolitana de BH, 2023).

As outras duas tecnologias do Reanp, o *Conexão Escola* e o *Se Liga na Educação*, exibidos no canal da Rede Minas no *Youtube*, por serem ambas totalmente dependentes de tecnologia digital, tiveram menor alcance nos lares dos estudantes mineiros.

O *Conexão Escola*, elaborado pelos profissionais da Escola de Formação em parceria com a equipe de TI (Tecnologia da Informação) do Governo Estadual, chegou à comunidade escolar com as promessas de permitir ao aluno acesso às teleaulas gravadas e aos PET para realização de *download*. As deficiências relacionadas a essa ferramenta surgiam na medida em que as dificuldades de alunos e profissionais sem acesso aos meios digitais de comunicação e/ou sem dados suficientes para utilização de internet eram reveladas.

> [...] Nós não tínhamos internet, porque o governo colocou uma coisa fictícia, um programa que não existiu, que o aluno teria acesso àquilo e não funcionava. [...] eu instalava o programa aqui para o aluno e ele ia para a roça. Chegava lá, não conseguia! Nem fazia nada! [...] Aí quando eu chegava aqui e colocava na internet da escola, estava funcionando beleza, tudo! Aí, quando ele ia para a roça, nada! (Jean, Diretor Escolar, Vale do Rio Doce, 2022).

Apesar de a SEE afirmar que era sensível a todas as dificuldades apresentadas pela Rede, reconheceu que havia muitos alunos sem acesso aos meios digitais de comunicação e que nenhuma estratégia alcançaria com unanimidade a comunidade escolar.

> [...] algo que era notório, principalmente no Norte de Minas, era o acesso da internet, as dificuldades territoriais para chegar, especialmente pela dimensão territorial e dos espaços rurais, o acesso sempre é mais difícil, não só no período de pandemia, como ainda hoje (Paulo Carvalho, Assessoria Central de Inspeção Escolar, SEE/MG, 2023).

No *Youtube*, as videoaulas seriam transmitidas ao vivo pela TV e ficariam gravadas e disponíveis para serem assistidas em tempo assíncrono. O *Conexão* permitia acessar as videoaulas gravadas e os PET e o aluno poderia se comunicar com seus professores. Contudo, na prática, as projeções da SEE para conectar o público-alvo ao programa se mostraram bastante limitadas e comprometedoras em termos de acessibilidade e a implementação revelou a ausência de efetividade da política.

O *Se Liga*, pensado para ser transmitido pela televisão e pela internet, entrou na seara dos problemas enfrentados pela comunidade escolar no processo de implementação da educação remota. O acesso à sua transmissão envolvia ter acesso à energia elétrica, aparelho de televisão adequado e residir em áreas que recebessem o sinal de TV aberta.

> Isto não funciona, nem todas as crianças e adolescentes têm TV que pega Rede Minas. Esta secretaria não tem noção nenhuma. (Professor 50, Facebook, maio/2020).
>
> Esse negócio já não está dando certo! Estou desde 6h30 tentando sintonizar na rede Minas e não dá sinal e nem consigo acessar o site. (Estudante 52, Facebook, maio/2020).

De acordo com a SEE, a Rede Minas, responsável pela veiculação do programa em canal televisivo, alcançava cerca de 1 milhão dos 1,7 milhão de estudantes matriculados na rede estadual, indicando que pelo menos 700 mil alunos (39%) ficariam sem assistir às aulas remotas pela televisão. Em junho de 2020, por meio de cooperação técnica entre a Assembleia Legislativa de Minas Gerais e o Governo do Estado, a TV Assembleia passou a transmitir as teleaulas do *Se Liga na Educação*. No caso da Rede Minas, o sinal chegava a apenas 186 dos 853 municípios do Estado, representando uma cobertura de 22% das cidades mineiras. Com a adesão da TV Assembleia, as teleaulas passaram a alcançar mais 79 localidades, aumentando para 32% a cobertura de atendimento (mais 200 a 300 mil alunos), mas ainda deixando de fora cerca de meio milhão de estudantes.

As tensões e inseguranças ocasionadas e/ou potencializadas pela falta de experiência no enfrentamento de situações-crise obrigou os técnicos da SEE e as equipes de gestão escolar a se adaptarem continuamente às mudanças impostas pela conjuntura e por um cronograma instável, com demandas que se transmutavam de um momento para o outro e projetavam um cenário que impediria a garantia de isonomia de acesso à educação para os estudantes.

A atuação dos burocratas de alto, médio e baixo escalão: estratégias e práticas de implementação

Diante de um cenário caracterizado por infraestruturas socioterritoriais assimétricas, Minas Gerais elegeu várias estratégias de formação – PET impresso, *Conexão* e *Se Liga* – como um *hub* de instrumentos e de recursos-meio, pensando nas diversas possibilidades dos alunos e suas realidades. O objetivo, segundo Júlia Sant'Anna, Secretária de Educação à época, era "criar distintas estratégias que pudessem se sobrepor e, com isso, buscar a melhor maneira de alcançar todos os nossos alunos e professores da rede". Contudo, as entrevistas revelaram que o PET impresso foi o recurso mais utilizado pelos alunos.

Foi preciso fazer com que esses instrumentos chegassem às mãos dos estudantes, na esperança de que os prejuízos fossem amenizados. Para tal, as estratégias foram, em parte, reconfiguradas a partir de uma coordenação de uma rede de atores, a rede multinível, conforme Oliveira e Daroit (2020), que em uma relação de cooperação e parceria, tornaram-se fundamentais para que o desenho idealizado pela SEE para levar o ensino remoto até os estudantes pudesse se expandir e atender mais pessoas ao longo de 2020 e 2021.

> Quando a Undime vem conosco, chamou seus coordenadores até na entrega. Tinha aluno que era da rede municipal e o município fazia a entrega, porque ia lá levar para um filho de Anos Iniciais, levava já o material do Fundamental II ou do Ensino Médio. Essa rede da Associação, da comunidade, esse movimento de pedir ajuda para pessoas ali da comunidade... foi muito a Undime que nos ajudou. (Geniana Guimarães, Secretária Adjunta, SEE/MG, 2023).

Nos territórios, na ânsia de intensificar a entrega dos materiais impressos aos estudantes, os gestores escolares se desdobraram para encontrar alternativas e tornar factíveis, pelo menos em parte, as atividades de ensino remoto.

> A gente tinha mototáxi, mandava entregar na casa. O meu marido disse que já não aguentava mais kit [alimentar] e PET. Ele me ajudava [...] (Clara, Diretora Escolar, Vale do Rio Doce, 2022).
>
> [...] Tivemos um apoio incrível do grupo de mães da escola, elas centralizaram os Anos Iniciais na casa de uma delas para que eu pudesse encaminhar os PET e para que os pais fossem buscar lá. [Graciliana, Diretora Escolar, Triângulo Mineiro, 2022).

Conhecer os meandros da implementação a partir da perspectiva local é fundamental para que as políticas alcancem os resultados esperados e sejam efetivas.

No caso do Reanp, a implementação mobilizou um conjunto heterogêneo de atores no território: docentes, estudantes, escolas, órgãos estaduais e municipais de gestão e outros atores institucionais e não institucionais que se organizaram em rotinas e mobilizaram tecnologias. As TIC e recursos produzidos alteraram relações de trabalho, as rotinas pedagógicas e as dinâmicas de interação, promovendo mudanças no comportamento das famílias e dos profissionais da educação, consequência do deslocamento que se deu da escola para as casas e outros espaços.

Estratégias para mitigar os déficits de aprendizagem derivados da pandemia e evitar o abandono ou evasão

A implementação do Reanp nas escolas se iniciou por meio de uma série de ações. Uma delas envolveu o retorno dos gestores às escolas, no intuito de elaborar e executar as medidas entendidas pela SEE como necessárias à implementação do regime de teletrabalho. Na visão do órgão central, isso promoveria o restabelecimento dos contatos e a reativação da relação com os estudantes, suspensos desde o início do fechamento das escolas.

> Naquele momento, o vínculo com a escola era o mais importante. Então, não podemos colocar a vida em risco, mas também não podemos esquecer que a nossa obrigação é estar com o processo educacional acontecendo. (Júlia Sant'Anna, ex-Secretária de Educação SEE/MG, 2023).
>
> A nossa preocupação foi segurar os meninos. Que eles continuassem se sentindo pertencentes, que a gente pudesse continuar se comunicando com eles. Nós tínhamos um medo muito grande de eles sumirem, evadirem, abandonarem a escola. (Geniana Guimarães, Secretária Adjunta SEE/MG, 2023).

Em meio às complexidades do primeiro ano da pandemia de Covid-19, os profissionais das escolas tiveram também que lidar com o desafio de assegurar que os estudantes, agora em seus lares, tivessem seu direito à educação garantido, conforme prescrito na CF de 1988. Para tal, era preciso existir um instrumento que possibilitasse o registro desse vínculo, o que era possibilitado pelos PET, que acumulavm a dupla função de ser instrumento pedagógico e de controle de frequência dos estudantes. Ou seja, a partir da resolução das atividades e devolução dos PET pelos estudantes, as escolas registravam a continuidade de seu vínculo.

Duas outras iniciativas foram consolidadas pela SEE para tentar mitigar os impactos da paralisação das aulas presenciais nas escolas da rede estadual de ensino: a Busca Ativa e o programa de Reforço Escolar. Ambos visavam garantir a permanência dos estudantes nas escolas e que o processo de ensino e aprendizagem dos estudantes se consolidasse, mesmo diante das dificuldades.

A Busca Ativa, nome atribuído à estratégia de acionar as famílias e os alunos e preservar vínculos, teve como foco resgatar os estudantes que haviam abandonado os estudos ou que sinalizavam uma possível evasão do sistema escolar. Essa ação havia sido iniciada em 2019 e durante o Regime de Estudos não Presenciais se tornou uma intervenção constante por parte das escolas estaduais mineiras. Ao serem entrevistados, os diretores contaram como auxiliaram a SEE/MG nas estratégias de Busca Ativa:

> Fui à casa dos alunos, liguei para os pais, fui ao conselho tutelar, fiz ofícios (Georgiana, Diretora Escolar, Central Mineira, 2022).
>
> Os professores mandavam para mim os alunos que estavam faltando. Era telefonema e eu fui às casas de muitos! Muitos surtiram efeito (Graciliana, Diretora Escolar, Triângulo Mineiro, 2022).

No segundo semestre de 2021, já com a retomada parcial das atividades presenciais, os diretores das escolas continuaram essa iniciativa, localizando os estudantes por suas unidades de ensino e fazendo com que eles retornassem à escola. A estratégia garante, atualmente, que muitos alunos retomem seu vínculo com a escola: "Nós reduzimos de 8% de evasão escolar, abandono no Ensino Médio, para 4%. Esse é um número que tem que zerar" (Igor Alvarenga, Secretário de Educação, SEE/MG, 2023).

Para mitigar os efeitos associados à manutenção do aprendizado dos estudantes, a estratégia utilizada pela SEE foi o programa de Reforço Escolar. Pensado para acontecer a partir de abril de 2020, durante a suspensão das aulas presenciais, atendia ao público de estudantes do 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental e do 1º aos 3º anos do Ensino Médio que apresentavam dificuldades de consolidar os conteúdos trabalhados durante o ensino remoto, o que era possível detectar a partir das entregas dos PET.

O Reforço Escolar oferecia aulas extras e um trabalho pedagógico mais individualizado a esses alunos, focando em suas necessidades nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática. Em 2020, as atividades eram realizadas pelo aplicativo Conexão 2.0 ou pelo PET impresso. A partir de setembro de 2021, o Reforço Escolar começou a acontecer nas escolas, presencialmente e com intervenção direta do professor.

Em 2023, o programa ainda é uma estratégia adotada pela SEE, mas esbarra em dificuldades, devido à realidade social e cotidiana dos estudantes.

> O reforço é no contraturno e às vezes o menino estuda de manhã. À tarde ele não consegue ficar, porque às vezes ele tem trabalho. Os meninos da tarde têm que ficar depois de cinco e meia (17:30). Às vezes vai chegar em casa às sete [19:00], oito [20:00] horas... Eles são menores, então o pai já começa com essa preocupação. (Hermógenes, Diretor Escolar, Metropolitana de BH, 2023).

> O governo criou um reforço escolar para o aluno, no contraturno, para tirarem essa defasagem. A escola não quer disponibilizar para muitos porque não tem espaço. Como eles são menores, a escola deveria fornecer o almoço. Não fornece. Não tem recurso. (Benedita, Professora, Metropolitana de BH, 2023).

Em 2023, o processo de recuperação pedagógica dos estudantes das escolas estaduais mineiras encontra o Plano de Recomposição das Aprendizagens, composto por um conjunto de ações cujos objetivos são: reduzir a defasagem de ensino e de aprendizagem acumulada ao longo da escolarização; garantir o direito à aprendizagem e assegurar o desenvolvimento de habilidades, conforme a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e o Currículo Referência de Minas Gerais (CRMG) e que não foram consolidadas pelos alunos durante o período de aulas remotas.

Considerações finais

Considerando os objetivos anunciados no início do capítulo, a análise da implementação dos programas de enfrentamento à pandemia nos dois estados permitiu apreender distintos aprendizados. Embora, como anunciado, não tivéssemos a pretensão de comparar as duas redes de ensino, como ponto em comum podemos destacar a importância que a coordenação estado-municípios teve para a gestão da implementação das ações empreendidas tanto no Ceará quanto em Minas Gerais.

Nesse sentido, nos dois estados fica patente a necessidade de fortalecimento do regime de colaboração na educação, com apoio e incentivos aos municípios, pelos estados e pela União, assim como a adoção de estratégias de busca ativa para diminuir a evasão e evitar o abandono escolar. Em relação às dificuldades enfrentadas, Minas Gerais e Ceará também compartilham um problema comum: especialmente as famílias e estudantes mais pobres foram muito penalizados com a falta de acesso à internet e com a ausência de aparelhos eletrônicos que lhes permitissem acompanhar as atividades escolares com qualidade. Porém, o modo como este e outros problemas foram enfrentados explicitaram a adoção de estratégias muito diferentes, o que fez com que optássemos por sistematizá-las separadamente.

No caso cearense, destaca-se a organização de uma rede de atores para conceber estratégias conjuntas de atuação nos diversos momentos da pandemia (Undime, MP, Consed, Assembleia, Aprece, entre outros) com governança, coordenação federativa e seu acompanhamento sistemático, tomando como base as condições sanitárias. A partir disso, as estratégias desenhadas pela burocracia de alto e médio escalão tomaram como ponto de partida uma orientação aos DME e gestores escolares para estes acolhessem

docentes, estudantes e suas famílias em suas dificuldades afetivas e emocionais produzidas pela pandemia em curso, bem como o cuidado com a segurança alimentar.

Destacamos também a importância que teve, no âmbito da Seduc, a elaboração de materiais orientadores aos municípios e docentes, a rapidez na organização do ensino remoto emergencial, com mobilização dos recursos e ferramentas existentes para apoiar tanto a rede estadual quanto as municipais e a preocupação em manter os sistemas de informações atualizados nos municípios e estados, o que contribuiu para a organização das ações. Ademais, é conveniente acentuar a criação de programas de apoio psicológico e emocional à comunidade escolar, mesmo com abrangência limitada.

Entretanto, a desigualdade e os efeitos da pandemia ficaram visíveis com relação ao acesso restrito à internet e à distribuição desigual de equipamentos e materiais aos estudantes e docentes, ao despreparo de parte dos docentes com o manejo didático das ferramentas digitais de tecnologia, à sobrecarga de trabalho dos docentes e dos estudantes com afazeres domésticos e cuidados e aos efeitos emocionais e psicológicos em estudantes, familiares e profissionais da educação. Ficou evidente, ainda, a dificuldade do estado em enfrentar as desigualdades que se evidenciaram em função das distintas capacidades estatais dos municípios e equipes das escolas com portes populacionais distintos e localizações distintas – urbanas e rurais.

No Estado de Minas Gerais, por sua vez, o que se observa é que, apesar de haver esforço da SEE no intuito de mitigar os *déficits* de aprendizagem derivados da pandemia, é possível identificar hiatos decorrentes das falhas ligadas à sua operacionalização. Na educação estadual mineira, apesar das estratégias adotadas, a SEE linearizou suas ações, secundarizando a heterogeneidade e a diversidade do estado.

Porém, a abrangência para a diversidade do público e o alcance territorial apontados pela ex-secretária Júlia Sant'Anna não aconteceram. Na rede que se conformou no processo de implementação do Reanp, ganha destaque o papel constitutivo das desigualdades decorrentes dos desencontros burocráticos que contribuem para a (re) produção de desigualdades sociais: nas interações que mobilizam os atores humanos e não-humanos, tais desigualdades se manifestam de maneiras diferentes no contexto de pré-implementação e como consequência da própria implementação do Reanp, como um fenômeno que se materializou, por exemplo, na distribuição assimétrica de bens e serviços, na comunicação institucional, no excesso de trabalho via grupos de *WhatsApp*, no desencontro de informações disponibilizadas para as escolas, na larga dependência da ação do diretor escolar, na dificuldade em utilizar as tecnologias existentes e disponibilizadas, na padronização de um programa para um estado diverso e desigual, dentre outros elementos que foram analisados neste capítulo.

Fora do eixo SEE/escola e dentro da realidade escola/aluno, o cenário de pandemia mostrou uma rede cujos significados foram pautados pela solidariedade: profissionais arriscando a integridade de sua saúde e suas vidas para fazerem com que o Reanp chegasse aos alunos mais empobrecidos, trazendo para dentro da rede outros atores além dos profissionais das escolas.

As ferramentas do Reanp para além do PET impresso não se constituíram como tecnologias viáveis e não foram capazes de oferecer aos estudantes mineiros uma educação remota de qualidade, democrática e inclusiva. A partir das ações voltadas ao envio dos PET aos estudantes, outras adversidades ainda se evidenciaram. Uma delas, é que a presença do material impresso não garantia que os estudantes estivessem assistidos pedagogicamente.

Percebe-se, portanto, que assim como a disponibilidade de aparatos tecnológicos adequados, acesso regular à internet e às ferramentas pedagógicas são importantes requisitos para a implementação de uma educação remota, não menos importante é a efetividade de uma educação de qualidade. Assumindo que as Secretarias de Educação não estavam preparadas para tal situação, consideramos que a formulação dessas ações emergenciais se deu em um período bastante reduzido, aumentando os níveis de incerteza e ambiguidade dos programas desenhados.

Como não houve tempo para se construir estratégias que vinculassem e articulassem os profissionais da educação que atuam na linha de frente – os burocratas de rua (Lipsky, 1980; 2019) –, entendemos que a adesão desses atores foi bastante heterogênea. Ao implementar um programa de educação ancorado no uso das tecnologias, as secretarias municipais mineiras potencializaram a discricionariedade desses atores, além de induzir níveis distintos de comprometimento e motivação, muito dependentes da ação individual desses atores, profissionais que também foram expostos às dificuldades que a pandemia impôs.

Diante dessas aprendizagens, concluímos que, em situações de crise, a centralização de ações e estratégias, desenhadas a partir do regime de colaboração e da coordenação entre a burocracia de alto e médio escalão, pode favorecer melhor articulação das ações dos burocratas de nível de rua do campo da educação. E, finalmente, sublinhamos a importância de estabelecer estratégias diferenciadas para contextos diversos (zonas urbana e rural; ensino fundamental ao ensino superior; redes privada e pública; vínculo empregatício dos profissionais; nível socioeconômico do público envolvido), para o enfrentamento de possíveis novas adversidades como a que enfrentamos na pandemia da Covid-19.

Referências

CEARÁ (Estado). Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF). Coordenadora de Acompanhamento e Desenvolvimento Escolar para resultados de aprendizagem (Caed). Célula de Avaliação Educacional e Desempenho Acadêmico. **Spaece 2012-2022**: resultados de desempenho e participação - estado língua portuguesa. Disponível em: <https://www.seduc.ce.gov.br/resultado-spaece-5o-ano/>. Acesso em: 13 out. 2023.

CEARÁ (Estado). Secretaria de Estado da Educação (Seduc). **Pacto pela aprendizagem.** Disponível em: <https://www.seduc.ce.gov.br/pacto-pela-aprendizagem/>. Acesso em: 13 out. 2023.

COSTA, A. G.; RAMOS, J. F. P. Regime de colaboração e educação no Ceará: o Paic no fomento a uma nova cultura de gestão municipal. **Revista Eletrônica Científica Ensino Interdisciplinar**, Mossoró, v. 6, n. 16, p. 111–131, 2020. DOI: 10.21920/recei72020616111131

CRUZ, M. do C. M. T. **Implementação da política de creches nos municípios brasileiros após 1988**: avanços e desafios nas relações intergovernamentais e intersetoriais. 2017. Tese (Doutorado) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2017.

CRUZ, M. do C. M. T.; FARAH, M. F. S.; RIBEIRO, V. M. Estratégias de gestão da educação e equidade: o caso do programa aprendizagem na idade certa (mais Paic). **Revista *on-line* de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 24, n. 3, p. 1.286–1311, 2020. DOI: 10.22633/rpge.v24i3.13904.

CRUZ, M. do C. M. T.; RIBEIRO, V. M.; BATISTA, J. M. Contexto de implementação do programa de aprendizagem na idade certa (Paic). **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 17, n. esp. 3, p. 2.405–2.432, 2022. DOI: 10.21723/riaee.v17iesp.3.16719.

CURI, A. Z.; SOUZA, A. P. Relação entre a municipalização do ensino fundamental e o desempenho escolar no Brasil. In: XLIII Encontro Nacional de Economia. **Anais**... ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, 2016. Disponível em: <https://www.anpec.org.br/encontro/2015/submissao/files_I/i12-d33dc884dcc73d63da65d03815b7fd8b.pdf>. Acesso em: 15 out. 2023

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Estados@. **Portal do IBGE**, [2019]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/panorama>. Acesso em: 12 out. 2023.

GUSMÃO, J. B. de; RIBEIRO, V. M. Colaboração entre estado e municípios para a alfabetização de crianças na idade certa no Ceará. **Cadernos Cenpec**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 9–34, dez. 2011.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy:** dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G. S.; MAGRI, G. M.; NUNES, A. C., BENEDITO, B. S., ALIBERTI, C., RIBEIRO, E. C., SILVA, F. L., THOMAZINHO, G., PEREIRA, G., MIRANDA, J. R., CORRÊA, M. G., SILVEIRA, M. C., KRIEGER, M. G. M., BARCELLOS, T.; SANTOS, A. O impacto da pandemia de Covid-19 na atuação da burocracia de nível de rua no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 35. Ed especial A Ciência Política frente à crise do COVID-19. e243776, p. 1–38. DOI: 10.1590/0103-3352.2021.35.243776

MAMEDE, M. *et al*. Un cas extrême de réduction des inégalités scolaires au Ceará (Brésil). Stratégie et efficience de la politique mise en œuvre. **Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs**, n. 20, p. 119–147, 2021.

OLIVEIRA, B; DAROIT, D. Public policy networks and the implementation of the Bolsa Família Program: an analysis based on the monitoring of school attendance. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 28, 2020.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. **Revista de Administração Pública,** v. *52*, 1179–1193, p. 2018.

SEGATTO, C. I. O **papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação**: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental. 2015. Tese (Doutorado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

SUMIYA, L. A.; SANO, H. Coalizão advocatória e aprendizado nas políticas públicas: as mudanças nas convicções centrais do Paic. **Educação e Pesquisa**, [S. l.], v. 47, p. e235134, 2021. DOI: 10.1590/S1678-4634202147235134.


CAPÍTULO
8

OS DILEMAS DA PANDEMIA PARA O SERVIÇO DOS BOMBEIROS MILITARES DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Carlos Eduardo Guilarducci Fonseca
Josiel Lopes Valadares

As crises são caracterizadas por um senso comum de urgência em uma situação caótica, que requerem ações rápidas e imediatas, no intuito de se evitar um agravamento das condições existentes (Quarantelli, 2000). Alguns autores comparam as crises a eventos que emergem de forma abrupta e inesperada, em que há um aumento substancial das incertezas e da complexidade da realidade (Brodkin, 2021; Christensen; Lægreid, 2020). Esses cenários de emergências são capazes de interromper parcial ou completamente a rotina das comunidades, gerando esgotamento das capacidades em nível local, regional ou nacional, a depender da magnitude e gravidade do estado de contingência.

Via de regra, as crises são desencadeadas por agentes naturais, biológicos, tecnológicos ou sociais e podem evoluir de forma rápida ou lenta (Boin *et al.*, 2020). Impactos globais das mudanças climáticas que causam desastres naturais, ataques terroristas e cibernéticos, imigração maciça de alguns países para outros territórios e o surgimento de superbactérias gerado pelo uso informal de antibióticos são apontados como tipos de crises (Boin; Hart, 2003; Boin; Lodge, 2016; Christensen; Lægreid, 2020; Nohrstedt *et al.*, 2018; Smith *et al.*, 2021).

Em termos práticos, as crises podem afetar tanto a formulação das políticas de enfrentamento, quanto a implementação (Henderson, 2014). No primeiro caso, a fragilidade dos arranjos institucionais e das capacidades estatais responsáveis por prover uma resposta à altura de sua magnitude são evidenciadas (Ferreira *et al.*, 2022), na medida em que há uma potencialização das complexidades e das ambiguidades das regulamentações que direcionam os esforços humanos e logísticos de resposta (Lotta *et al.*, 2021). No segundo caso, há um aumento da frequência com que o cidadão tenta acessar os serviços públicos, ao mesmo tempo em que há uma interrupção das práticas cotidianas dos burocratas de nível de rua, tal como ocorreu durante a crise sanitária desencadeada pelo vírus da Covid-19 (Myomin; Lim, 2022).

No contexto da pandemia, as mudanças na rotina dos profissionais da linha de frente ocorreram de maneira muito rápida (Davidovitz *et al.*, 2021). Por um lado, as diretrizes governamentais procuraram proteger os indivíduos (Møller, 2021) com políticas rígidas no fechamento das fronteiras e na circulação de pessoas em seu território (Gofen; Lotta, 2021). Por outro, as rotinas foram alteradas (Meza *et al.*, 2021) com acréscimo de novas funções (Collins; Augsberger, 2021) e maior exposição ao risco de contágio pelo vírus, por exemplo (Davidovitz *et al.*, 2021), sobretudo dos burocratas de nível de rua da saúde, assistência social e da segurança pública (Alcadipani *et al.*, 2020; Lima-Silva *et al.*, 2020).

Em geral, muitos burocratas de nível de rua lidaram com situações estressantes e constantemente com o risco de contágio pelo vírus (Malandrino; Sager, 2021), o que exigiu dos agentes da linha de frente capacidade elevada de moldar o comportamento em estilos de implementação distintos (Cox *et al.*, 2021; Lima-Silva *et al.*, 2020) e revelou a importância desses profissionais na resposta da crise, mesmo diante das restrições impostas pelos governos (Brodkin, 2021).

No Brasil, diante da falta de apoio institucional, algumas classes de burocratas de nível de rua se sentiram desprotegidas e pouco capazes de responder às demandas sociais no período mais intenso da doença (Lima-Silva *et al.*, 2020). Isso pode ser explicado, em parte, pelo fraco desempenho do governo federal no enfrentamento da doença, governo este que se mostrou inconstante uma vez que passava por conflitos políticos em seu período inicial. É interessante destacar também que a Presidência da República realizou tentativas de minimizar a real proporção do problema, muito embora os técnicos do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) houvessem emitido uma série de medidas de resposta à doença (Rodrigues *et al.*, 2020). As burocracias de nível de rua foram submetidas a um elevado grau de incerteza, o que provocou choques abruptos em seu funcionamento e rotina, alterando consideravelmente sua atuação (Matarazzo *et al.*, 2020). Esse foi o caso dos corpos de bombeiros militares estaduais.

Embora os bombeiros estivessem acostumados a encarar cenários de emergência, sobretudo de desastres naturais, a crise sanitária da Covid-19 foi uma situação diferente de qualquer cenário imaginável, a qual afetou as regras, metas e normas organizacionais, moldando o comportamento do agente da linha de frente. Desse contexto emergiu a indagação de se e como o comportamento dos burocratas de nível de rua é moldado pelos fatores organizacionais quando mediado pelas crises. O objetivo desse estudo foi analisar a atuação dos bombeiros militares em uma situação de crise sanitária a partir das mudanças observadas nas normas e regulamentações.

A escolha de um dentre os corpos de bombeiros estaduais como objeto de análise, deu-se em razão de sua atuação em políticas públicas de gestão de desastres. Por

razões específicas não iremos identificar nesse estudo a organização bombeiro militar, familiarizada com situações extremas e possui forte cultura organizacional baseada na disciplina e hierarquia para atender a esse tipo de demanda. Partiu-se do pressuposto de que as crises incrementam os objetivos e a complexidade normativa existentes, modificando o ambiente de trabalho dos profissionais da linha de frente.

O artigo foi estruturado em seis seções, além desta introdução. As duas próximas apresentam elementos, conceitos e sustentação teórica para a pesquisa. A seguir, temos os métodos utilizados no estudo, sua natureza, fonte, técnicas de coleta e análise de dados. Os resultados compõem a seção empírica do estudo, seguida da discussão. As considerações finais encerram o trabalho.

A pesquisa contribuiu para revelar o quanto o fator organizacional pode moldar o comportamento burocrático, tendo a crise como mediadora na atuação do profissional. O estudo ampliou a compreensão sobre os efeitos da crise para os serviços de urgência e emergência no país e indicou uma possível expansão da discricionariedade do agente da linha de frente em situações críticas.

As influências das normas na linha de frente em tempos de paz

As regras e normas organizacionais irão restringir e constranger as escolhas dos agentes de rua, moldando suas práticas em direção aos objetivos da política, embora essas escolhas possam significar um problema para a supervisão (Evans & Harris, 2004). O volume e a qualidade das regras podem apresentar aspectos, por vezes, contraditórios e conflituosos aos objetivos da política, exigindo do implementador o acionamento e a aplicação de forma seletiva (Lipsky, 2010).

Lotta (2010) explica que a literatura do neoinstitucionalismo contribui no entendimento sobre quais aspectos devem fazer parte da análise dos fatores institucionais em duas linhas de argumentações centrais. A primeira linha analisa como as posições estratégias do sistema político podem privilegiar alguns atores mais do que outros, fornecendo recursos e incentivos. A segunda, observa a produção de significação e entendimento da realidade a partir da geração de informações, aprendizados e recursos pelas instituições e políticas (Lotta, 2010).

Ainda para a autora, os constrangimentos institucionais sobre as ações e escolhas dos agentes influenciam suas escolhas e decisões ao longo do processo de implementação, quando ocorrem as interações e são construídos estilos práticos diferentes. O escopo de análise dos fatores institucionais também observa as estruturas de poder institucionalizadas, os sistemas de incentivo da ação do agente, a *accountability*,

a padronização do desempenho, recursos disponíveis e regras, normas e leis formais e informais (Bonelli *et al.*, 2019; Ferreira; Medeiros, 2016).

Nessa perspectiva, o comportamento do agente é resultado de normas e regras formais definidas pela organização, não dependendo de variações individuais, sentimentos e preferências. As normas fundamentam o papel, as obrigações e as tarefas inerentes às funções desses profissionais (Lotta *et al.*, 2014). A dimensão institucional está mais próxima da visão weberiana da burocracia, voltando a análise do comportamento do agente para a estrutura organizacional e suas normas.

As condições organizacionais no que se refere à carência de recursos humanos, de estrutura física e de capacitação para o trabalho podem abrir espaço para o voluntarismo na implementação de políticas públicas (Lima; D 'ascenzi, 2017). Isso ocorre porque o agente de nível de rua vê a necessidade de atender ao cidadão, ainda que não lhe seja dado apoio institucional suficiente. Cohen (2018) afirma que a falta de regulamentação, ausência de incentivos e recompensas, irregularidades nos pagamentos, deficiência em estrutura física e recursos para o trabalho podem distanciar os profissionais do cidadão em direção à informalidade e ilegalidade.

Bonelli *et al.* (2019) buscaram compreender o grau de aderência do burocrata de nível de rua a planos políticos e regras institucionais, para isso, afirmam que é necessário conhecer analiticamente a agência, suas estruturas e normas. Um aspecto observado pelos autores possui estrita relação com a qualidade das políticas, na medida em que normas bem elaborados favorecem um melhor desempenho na aplicação das *policies* (Evans; Harris, 2004b)

Os implementadores apresentam um comportamento de distanciamento dos padrões oficiais com atitudes de resistência, inação, acomodação ou improvisação, na medida em que há uma acentuação da complexidade das normas e da ambiguidade dos objetivos políticos, tal como visto durante a pandemia (Cox *et al.*, 2021; Lima-Silva *et al.*, 2020). A pandemia evidenciou o quanto as crises podem profissionais da linha de frente que não cessaram suas atividades formais, mas continuaram trabalhando e colocando suas vidas e as vidas de suas famílias em risco de contágio pelo vírus (Davidovitz *et al.*, 2021; Malandrino; Sager, 2021; Meza *et al.*, 2021).

A identidade organizacional, enquanto fator institucional, também contribui para que os resultados das políticas sejam diferentes dos aguardados. Isso ocorre porque toda organização possui um sistema de valores, normas e crenças que orientam seus membros e são por eles compartilhados, fornecendo o senso de identidade organizacional (Cohen, 2018). Uma cultura organizacional forte pode determinar o comportamento de seus

membros, uma vez que estes possuem um elevado grau de concordância sobre valores específicos, ainda que existam subculturas internas à organização, com suas próprias normas. As consequências na provisão dos serviços públicos podem tanto ser benéficas, quanto provocar danos irreparáveis na vida das pessoas, como por exemplo, com práticas não oficiais das políticas, que violem as regras.

Alterações na linha de frente em tempos turbulentos

A compreensão sobre como as crises alteram o acesso do cidadão ao Estado e modificam a sua quantidade e qualidade pode contribuir para que as respostas políticas sejam mais assertivas para reduzir os agravos sofridos pela sociedade. Durante a pandemia, a agenda de pesquisa dedicou a atenção ao trabalho de rua (Fonseca *et al.*, 2022). As pesquisas durante a pandemia em torno das burocracias de nível de rua evidenciaram o poder substancial que os profissionais têm de influenciar a vida dos cidadãos e suas vulnerabilidades (Gofen *et al.*, 2021).

O contexto crítico revelou as limitações e o despreparo dos governos para lidar com cenários agudos, emergindo a questão sobre o quanto os arranjos institucionais permanentes de gerenciamento são inadequados para responder às crises (Boin *et al.*, 2020). No caso da pandemia, as decisões dos governos nacionais foram tomadas em caráter experimental, por haver profundas incertezas e desconhecimento sobre o coronavírus (Christensen; Lægreid, 2020).

A crise pandêmica colocou à prova governos, instituições, organizações e indivíduos, demonstrando o quanto um governo deve estar preparado para gerir uma crise, de forma que seja garantida a sua legitimação perante a sociedade (Christensen; Lægreid, 2020). O período vivenciado foi bastante turbulento e revelou o quanto as crises podem afetar um sistema político, expondo suas deficiências de gerenciamento em que são necessárias medidas imediatas e rápidas (Gofen; Lotta, 2021; Rodrigues *et al.*, 2020), minando a confiança pública nas ações do governo e na sua postura diante da crise. (Boin *et al.*, 2020).

As respostas governamentais impactaram profundamente na atuação e nos papéis dos agentes de implementação e aponta para a existência de lacunas a serem preenchidas a esse respeito (Brodkin, 2021; Davidovitz *et al.*, 2021). No entanto, sabe-se que as decisões oficiais são largamente modificadas na fase de implementação, seja pelo agravamento da demanda da população, seja pela escassez de recursos e informações ou pela ambiguidade das regras (Lotta *et al.*, 2021). Com efeito, o comportamento dos indivíduos é moldado, alterando substancialmente os resultados da política oficial dos

governos, responsáveis por gerenciar os conflitos e turbulências existentes nos cenários críticos (Christensen; Lægreid, 2020).

Lotta *et al.* (2021) apontaram para três fatores que alteraram o trabalho dos profissionais em um contexto de crise: centralização das respostas, ruptura de sistemas de discricionariedade e fortalecimento de conflito político. De maneira similar, Lima-Silva *et al.* (2020) revelaram que a pandemia afetou a atuação dos burocratas de nível de rua da rede socioassistencial com mudanças na dinâmica de trabalho, identificando ainda uma forte sensação e desproteção e de reduzida capacidade de resposta frente às demandas urgentes cada vez maiores.

Além disso, a crise ampliou o espaço discricionário dos agentes, sobretudo os da saúde, segurança pública e assistência social (Brodkin, 2021; Gofen; Lotta, 2021; Lima-Silva *et al.*, 2020). Em alguns casos, os profissionais usaram esse espaço para direcionar suas ações em favor das necessidades e prioridades dos usuários (Collins & Augsberger, 2021). Uma pesquisa conduzida por Pérez-Chiqués, Strach e Zuber (2021) revelou que a complexidade das regras ampliou o poder de escolha dos profissionais de saúde que trabalharam na dispensação de medicamentos de opioides para dependentes em tratamento, ainda que as burocracias tentassem limitar seus espaços de decisão. Ainda nesse contexto, os profissionais da assistência social brasileira encararam processos de tomada de decisão sobre como continuar fornecendo ajuda humanitária à população vulnerável e sobre a manutenção do contato presencial. (Lima-Silva *et al.*, 2020).

De igual maneira, a exacerbação da falta de recursos e de informações foi latente nos hospitais mexicanos, levando o profissional da linha de frente a tomar decisões complexas. Quais casos seriam atendidos, quem seria internado, como seriam feitas as comunicações com os familiares e quando seria interrompido o tratamento em pacientes hospitalizados com quadros clínicos irreversíveis foram algumas situações enfrentadas pelos médicos nos hospitais (Meza *et al.*, 2021).

Na educação, o isolamento social representou uma nova forma de ensino e tutoria por meio das tecnologias digitais e do ensino remoto, exigindo dos professores um aumento nas horas de trabalho para elaboração dos conteúdos digitais e, em alguns casos, para o atendimento não convencional por telefone fora do horário de aula. A omissão governamental na criação de diretrizes claras a respeito do comportamento dos professores revelou o profissionalismo da classe, que lidou com uma maior discricionariedade em suas condutas (Malandrino; Sager, 2021).

Assim, as mudanças na provisão dos serviços públicos ocorreram em razão das respostas governamentais formais, que de um lado diminuíam a discricionariedade dos

BNR's, impondo maior controle (Pérez-Chiqués *et al.*, 2021), mas, por outro, divergiam do contexto de implementação revelando ambiguidade (Davidovitz *et al.*, 2021; Gofen; Lotta, 2021). O burocrata de nível de rua se viu diante de novas atribuições de tarefas, provocadas pela inserção de regras atualizadas e protocolos de atuação no seu ambiente de trabalho (Davidovitz *et al.*, 2021; Gofen; Lotta, 2021).

Mudanças significativas também ocorreram no âmbito de atuação das forças policiais brasileiras. Foi revelado que em momentos de crise a luta contra o crime deixa de ser a essência das organizações policiais, que passam a assumir ações de caráter humanitário e adotar novos mecanismos de comunicação linguística e material (Matarazzo *et al.*, 2020).

Nesse sentido, a pandemia provocou mudanças na rotina de trabalho por meio de comunicações formais dos tomadores de decisão que emitiam diretrizes oficiais em períodos muito curtos, quase diários (Davidovitz *et al.*, 2021). Esses autores afirmam ainda que as políticas governamentais formais muitas vezes eram ambíguas, dessa forma atribuem alto grau de discricionariedade ao implementador. Gofen e Lotta (2021) apontam para o fato de que as implicações da pandemia para a discricionariedade dos profissionais da linha de frente em governos multiníveis são inconclusivas na medida em que há um descompasso de decisões entre o governo federal e os estaduais.

Cox, Dickson e Marier (2021) afirmam que os profissionais da linha de frente responderam às mudanças provocadas pela crise com atitudes de inovação, improvisação e resistência. Segundo os autores, a inovação envolve a criação de novos protocolos de atendimento em meio ao ambiente de crise. A improvisação seguiu um discurso de acomodação e de frustação pela incapacidade de mudança do cenário, contentando-se com o que está disponível e colocando-se muitas vezes em risco, com base no senso de dever. A resistência ocorreu na fuga de exposição em tarefas de alto risco de contágio e quando as respostas não forneciam as acomodações de redução dos sacrifícios realizados pelos burocratas de nível de rua (Cox *et al.*, 2021).

A exposição dos burocratas de nível de rua ao risco de contágio trouxe implicações para a implementação das políticas públicas (Davidovitz *et al.*, 2021). Lima-Silva *et al.* (2020) afirmam que a pandemia afetou a discricionariedade destes trabalhadores com heroísmo e vocação ou com inação e segurança. A dinâmica de trabalho dos profissionais brasileiros da rede socioassistencial sofreu os efeitos da pandemia e das restrições de contato social com as populações vulneráveis. As interações entre os burocratas de nível de rua e os cidadãos foram alteradas pelo aumento do distanciamento e pela implementação do isolamento social. Isso gerou um sentimento emocional negativo nos profissionais que não realizavam mais contatos físicos com as pessoas atendidas (Lima-Silva *et al.*, 2020).

A mudança da rotina do profissional da linha de frente foi também alterada com a criação de um ambiente de trabalho remoto e a redução ou suspensão das atividades presenciais com o cidadão-usuário do serviço público e com o aumento da carga de trabalho (Lima-Silva *et al.*, 2020; Malandrino; Sager, 2021). Meza *et al.* (2021) revelam que os documentos diretivos das políticas de saúde modificaram a rotina hospitalar. Diante da alta demanda de leitos para a internação de pessoas contaminadas com o vírus, foi necessária a designação de alguns hospitais para tratamento específico da Covid-19. As cirurgias eletivas e tratamentos clínicos nestes locais foram suspensos e os burocratas de nível de rua tiveram que alinhar sua tomada de decisão às mudanças implementadas.

O foco da prática clínica dos burocratas de nível de rua foi alterado para uma abordagem de saúde pública para lidar com recursos escassos, em razão de atender ao maior número de pessoas possível. Os profissionais se adaptam melhor às políticas que alteraram seu ambiente de trabalho, do que àquelas que buscaram direcionar suas decisões (Meza *et al.*, 2021). Em certa medida, a pandemia provocou uma "exacerbação dos problemas estruturais" (Lima-Silva *et al.*, 2020, p. 1461). As condições de trabalho e remuneração são apontadas por Cox, Dickson e Marier (2021) como elementos colocados em discussão de melhoria na cidade canadense de Quebec, devido à pandemia e aos sacrifícios realizados pelos profissionais da linha de frente da saúde.

A falta de apoio institucional e das políticas de respostas, que não forneceram os meios de proteção necessários, causaram um engajamento de resistência e inação por parte dos burocratas de nível de rua (Cox *et al.*, 2021; Lima-Silva *et al.*, 2020). O racionamento de recursos no contexto de uma crise exigiu que o burocrata de nível de rua atuasse como participante, deliberando sobre a alocação dos recursos escassos; como avaliador, na análise periódica da oferta de tratamento aos pacientes críticos e como criador de recursos, realizando treinamentos e capacitação de outras pessoas para reduzir a escassez de recursos humanos (Meza *et al.*, 2021).

A política de processamento dos clientes também exigiu do profissional da linha de frente uma alteração na transformação do cidadão em usuário do serviço. Na etapa de triagem nos hospitais, foram criados fluxos de atendimento para os pacientes com infecções respiratórias, afetando a tomada de decisão dos burocratas de nível de rua (Meza *et al.*, 2021). O dilema entre a autoproteção e o atendimento em meio aos recursos escassos esteve presente na rotina desses trabalhadores em contato com o cidadão-usuário (Gofen; Lotta, 2021).

Os burocratas de nível de rua dos hospitais mexicanos, destinados ao atendimento do paciente com Covid-19 foram submetidos a responder por subpapéis como conscientização de recursos, equilíbrio em estresse, conscientização do cliente e

autocuidado (Meza *et al.*, 2021). Os professores de escolas públicas e privadas foram forçados a desenvolver habilidades de ensino exigidas pelos meios tecnológicos adotados como recursos didáticos no ensino remoto (Malandrino; Sager, 2021).

A capacidade profissional mostrou-se importante na tomada de decisão dos profissionais da linha de frente em ambientes de crise, onde as incertezas se exacerbaram. A profissionalização mostra-se um caminho promissor e necessário para melhorar as respostas em nível de rua a crises futuras permitindo alcançar os objetivos das políticas (Davidovitz *et al.*, 2021; Gofen; Lotta, 2021; Meza *et al.*, 2021). A crise aguçou a vocação profissional dos burocratas de nível de rua da educação, em razão da redução de controle e da ausência de diretrizes claras, fazendo com que eles empregassem mais tempo e recursos para os usuários de seus serviços (Malandrino; Sager, 2021).

Métodos

Caso

A escolha do objeto empírico deu-se em razão de sua recorrente atuação em desastres ambientais nos últimos anos, tanto no Brasil como em outros países. No contexto nacional, os bombeiros militares compõem a estrutura organizacional da defesa civil, sendo os responsáveis em muitos estados brasileiros pela implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Brasil, 2012).

O corpo de bombeiros, objeto do estudo, é uma organização estadual de regime especial de administração centralizada, militar, integrando-se ao sistema de administração geral do Estado, pertencente à segurança pública e integrante da organização da Secretaria de Estado e Justiça e Segurança Pública (SEJUSP), articulando-se com o Poder Judiciário e os órgãos essenciais à justiça. As atividades desempenhadas pelos bombeiros militares estão inseridas nas políticas de segurança pública e de proteção e defesa civil. As ações de defesa civil compreendem a coordenação e execução das ações de defesa civil, a proteção e o socorro público, a prevenção e combate a incêndio, as perícias de incêndio e explosão em locais de sinistro, a busca e salvamento, a regulamentações de leis sobre segurança contra incêndio e a regulação das atividades de voluntários e outros profissionais que desempenham algumas de suas funções no setor privado. Um fator relevante para a pesquisa foi o acesso aos documentos internos da organização militar, o que ocorreu a partir do perfil de usuário de um dos pesquisadores à plataforma digital da base de dados, o qual possui vínculo efetivo com a organização.

Coleta e análise de dados

Como percurso metodológico, empregou-se a análise documental associada à análise de conteúdo, buscando obter a máxima informação e pertinência a fim de extrair um sentido dos documentos e entender os efeitos da crise sobre o comportamento burocrático (Bardin, 2016; Beltrão; Nogueira, 2011). A coleta de dados documentais teve como fontes a intranet da organização militar estadual e os endereços eletrônicos oficiais do Senado Federal, Câmara dos Deputados e Assembleia Legislativa do Estado a que pertence. O recorte temporal que orientou a seleção dos documentos se deu pelo início das restrições de contato social e isolamento e, posteriormente, pelas recomendações de retorno paulatino das atividades presenciais após a vacinação dos agentes de segurança, isto é, o período crítico da pandemia. A justificativa para essa seleção temporal deu-se em razão das mudanças de restrição e flexibilização de isolamento e interações sociais das políticas de enfrentamento. Esse recorte permite observar o impacto dessas medidas na atuação dos agentes.

Assim, foram coletados apenas os documentos datados entre o dia 30 de janeiro de 2020 — quando a Organização Mundial de Saúde declarou o novo coronavírus como uma emergência de saúde pública de importância internacional (OPAS, 2020) — e o dia 31 de março de 2021, quando o Ministério da Saúde emitiu a Nota Técnica nº 297/2021-CGPNI/DEIDT/SVS/MS autorizando a vacinação dos profissionais da segurança pública em todo o país.

O acesso ao banco de dados organizacional dos bombeiros militares ocorreu por meio do perfil de usuário de um dos pesquisadores. Para a busca nessa fonte, foi utilizado o descritor “Covid-19”. Para as demais fontes, foi aplicada a associação dos termos “Covid-19”, “pandemia”, “corpos de bombeiros militares” e “segurança pública”. A amostra coletada foi composta de leis, decretos, memorandos, ofícios, ofícios-circulares, protocolos, deliberações e notas técnicas. Ao todo, foram identificadas e selecionadas 97 diretrizes governamentais e organizacionais.

Duas etapas de redução dos documentos foram necessárias. A primeira foi realizada durante a leitura do assunto e ementa dos documentos. Nesse momento, as duplicidades foram excluídas da amostra. Em seguida, os documentos que não tratavam especificamente do objeto de pesquisa foram retirados. Os critérios de inclusão que orientaram a seleção dos documentos direcionados para a análise seguiram as recomendações de Davidovitz, Cohen e Gofen (2021): i) orientações explícitas aos profissionais da linha de frente sobre a implementação de políticas e ii) normas projetadas para lidar diretamente com o coronavírus.

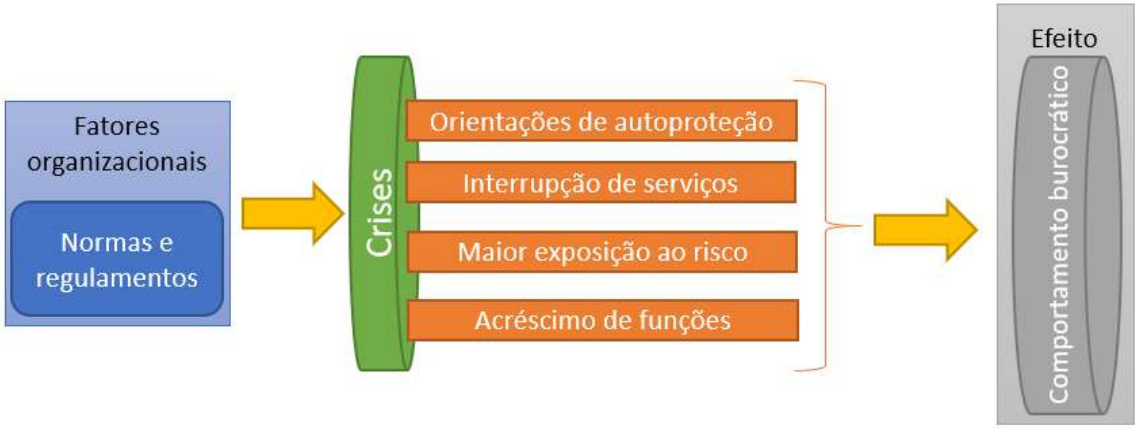
Quadro 1 – Categorias analíticas dos documentos e embasamento teórico

Categorias analíticas	Embasamento teórico	Nº de documentos
Orientações de autoproteção	Møller (2021)	24
Interrupção de serviços	Meza et al. (2021)	9
Maior exposição ao risco	Davidovitz, Cohen e Gofen (2021)	4
Acréscimo de novas funções	Collins e Augsberger (2021)	7
Total		44

Fonte: Elaborado pelo autor.

Após as reduções, restaram 44 documentos, os quais foram classificados em cinco categorias analíticas apresentadas no Quadro 1, tais categorias emergiram da interpretação de artigos e podem revelar o quanto os fatores organizacionais podem moldar o comportamento burocrático. A Figura 1 apresenta o modelo analítico do estudo.

Figura 1 – Modelo analítico



Fonte: Elaborado pelos autores.

A técnica de análise categorial ou temática na análise de conteúdo foi aplicada conforme recomendações de Bardin (2016), de maneira que fosse possível analisar a atuação dos bombeiros militares em uma situação de crise sanitária, a partir das mudanças observadas nas normas e regulamentações. Os resultados são apresentados a seguir.

Resultados

Em linhas gerais, os resultados mostraram uma prevalência de documentos com orientações de autoproteção dos bombeiros militares (54,54%, n=240). Dada a alta transmissibilidade e letalidade da doença, é razoável que os documentos, em sua maioria, tenham esse tipo de conteúdo, haja vista que a maior parte das atividades dos bombeiros

exigia o contato físico com o cidadão. Os documentos diretivos à maior exposição ao risco dos bombeiros militares foram presentes na amostra, embora em número reduzido (9%, n=4).

A análise documental evidenciou um volume substancial de normativas publicadas em um curto espaço de tempo em decorrência do coronavírus. Em apenas três meses, após o reconhecimento federal da doença como uma situação de emergência de saúde em 06/02/2022, foram registradas 24 normativas — muitas delas internas — correspondendo a 52,77% do total de todo o período considerado nesse estudo. Em alguns documentos, os assuntos abordados eram reiterações de publicações anteriores, como nos casos de regulamentação do uso de máscaras faciais ou do regime de teletrabalho e de situações específicas.

Isso significa que os bombeiros estiveram expostos a um volume de regulamentações que alterou a rotina em um curto período de tempo, ao mesmo tempo em que desempenharam suas funções, procurando agir com segurança e mitigando os riscos de contágio com o vírus. Em alguns casos, as diretrizes foram alteradas em períodos de dias, isso ocorreu com o protocolo operacional de orientações de enfrentamento à pandemia: a segunda versão do documento foi publicada 21 dias após a primeira, alterando alguns parâmetros instituídos inicialmente.

De forma semelhante, as recomendações para o uso contínuo de máscaras confrontavam com diretrizes de restrição do uso do equipamento de proteção individual por falta do material no mercado. Isso pode ser confirmado com o trecho a seguir.

> solicito que seja reforçado junto à tropa que os EPIs recomendados a serem utilizados no Item 5 do Protocolo sejam utilizados apenas em ocorrências geradas em atendimento a casos suspeitos de COVID-19, não devendo ser utilizados em outras naturezas devido ao limite de recursos logísticos.

Os militares enfrentaram, logo nos primeiros meses da pandemia, a incerteza de contágio ao utilizarem máscaras faciais de materiais não certificados, ao mesmo tempo em que houve restrição do uso de máscaras que ofereciam mais proteção em razão da falta de recursos para reposição. A alta frequência de diretrizes oficiais em curtos períodos de tempo foi apontada por Davidovitz, Cohen e Gofen (2021) como um ambiente de maior ambiguidade política para o trabalho de policiais, professores e médicos. As atividades dos bombeiros militares foram submetidas a frequentes momentos de ambiguidade, na medida em que algumas rotinas eram moldadas diariamente.

Uma ressalva em relação às datas dos documentos deve ser feita nesse momento. Embora o Ministério da Saúde tenha declarado em 03/02/2020 (quatro dias após a

declaração da OMS) a Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2) (Brasil, 2020), somente em 09/03/2020 foi confirmado o primeiro paciente com covid-19 no estado observado no estudo e em 15/03/2020 houve a publicação do primeiro documento pelo governo estadual acerca do assunto. Isso justifica as datas tardias dos documentos organizacionais dos bombeiros militares encontrados em relação às declarações da OMS e do Governo Federal. O primeiro documento organizacional encontrado possuía data de 18/03/2020, três dias após o decreto estadual publicado. A seguir, a descrição qualitativa do conteúdo dos documentos é apresentada, a partir das categorias analíticas.

Orientações de autoproteção

As normas abordavam, em sua maioria, assuntos relativos à autoproteção dos agentes. Ao todo, foram encontrados 24 documentos que de alguma maneira continham regras para orientar os bombeiros sobre os procedimentos e as condutas a serem adotados, para reduzir a possibilidade de infecção pelo vírus. O primeiro documento contendo diretrizes de enfrentamento ao vírus foi um memorando que continha informações sobre a doença e a rápida expansão ocorrida na Itália, apresentava as medidas a serem adotadas pela organização em razão da pandemia de Covid-19 e as fases de ativação para implementação segundo níveis de atuação: i) Nível 1 – ameaça de introdução do vírus SARS-CoV-2, ii) nível 2 - confirmação de caso importado e de contatos dos importados, sem transmissão sustentada, iii) nível 3 – transmissão sustentada. Em cada um dos níveis, havia atribuições claras às diretorias centrais e seções intermediárias, responsáveis pelas primeiras intervenções de enfrentamento.

A medida foi importante primeiro sob a perspectiva da manutenção da vida dos profissionais e das pessoas próximas a eles. Em segundo lugar, foi importante na visão organizacional para garantir a não interrupção dos serviços para a sociedade, conforme é indicado nos trechos extraídos de um dos documentos.

> Orientar os militares que apresentarem sintomas do coronavírus a procurar o NAIS ou pronto atendimento da rede hospitalar, de maneira imediata, para definição exata do quadro de saúde, impedindo o contágio do restante da tropa.
>
> ...
>
> ... conservação da capacidade de pleno emprego da tropa (Cenário 1).

O risco de colapso do atendimento foi real a todo instante porque a rotina dos bombeiros era de um turno ininterrupto de 24 horas de trabalho, no qual havia o pernoite dos profissionais em alojamentos coletivos por classe hierárquica. Os períodos

de afastamento do trabalho ocorreram por 14 dias, contados a partir da manifestação dos sintomas. Posteriormente, esse período foi reduzido para sete dias.

> 3.1.1 Os atestados de saúde motivados por quadro gripal (com ou sem febre) serão homologados administrativamente, por até 7 (sete) dias, devendo o militar permanecer em isolamento domiciliar.
>
> 3.1.1.1 O médico poderá, quando julgar necessário, convocar o militar para a avaliação pericial e consequentemente ajustar o tempo necessário de afastamento.
>
> 3.1.1.5 Caso no sétimo dia de afastamento, o militar não apresente melhora clínica, estender a licença a critério médico. Caso os sintomas apresentados no sétimo dia indiquem agravamento do quadro, encaminhá-lo para o atendimento hospitalar, local no qual o período de afastamento será definido.

No trecho anterior, é possível perceber que as incertezas quanto aos sintomas nas consultas de retorno do militar ampliaram a discricionariedade médica do sistema de saúde organizacional na concessão de novo afastamento. Isso agravava a possibilidade de colapso do atendimento, na medida em que novos casos surgiam.

Em relação às orientações iniciais sobre os cuidados básicos para reduzir o risco geral de contaminação ou transmissão do coronavírus foram encontradas regras sobre os critérios para adoção do distanciamento e isolamento social, afastamento do trabalho e criação do teletrabalho, sobretudo para gestantes e pessoas com comorbidades. A principal orientação foi encontrada em uma deliberação do "*Comitê Extraordinário Covid-19*" nº 2, de 16 de março de 2020.

> Art. 1º – Esta deliberação dispõe sobre o regime especial de teletrabalho como medida temporária de prevenção, enfrentamento e contingenciamento da epidemia de doença infecciosa viral respiratória causada pelo agente Coronavírus (COVID-19), no âmbito do Poder Executivo.
>
> ...
>
> Art. 6º – Terá prioridade para a realização de teletrabalho, nos termos do art. 3º, ou para o gozo de folga compensativa, férias-prêmio, férias regulamentares e compensação, conforme o disposto no art. 5º, o servidor que:
>
> ...
>
> II – portar doença crônica, tais como diabetes, hipertensão, cardiopatias, doença respiratória, pacientes oncológicos e imunossuprimidos, devidamente comprovada por atestado médico;
>
> III – for gestante ou lactante

A partir desta deliberação, houve o desdobramento de normas internas à organização dos bombeiros militares com as diretrizes para o cumprimento do regime excepcional de trabalho. Os bombeiros de postos de teleatendimento se adaptaram a mudanças relacionadas a orientações de autoproteção durante a triagem das chamadas. Isso ocorreu na medida em que os profissionais mantinham o contato com o usuário pelo telefone e repassavam as solicitações para a unidade mais próxima que dispunha do recurso para o atendimento. Nesse caso, houve um acréscimo de procedimentos e perguntas que deveriam ser realizadas durante as ligações para verificar as condições de saúde dos pacientes envolvidos nas ocorrências. Consequentemente, todas as informações eram repassadas aos bombeiros responsáveis pelo atendimento.

A organização estabeleceu ainda procedimentos de limpeza dos utensílios domésticos, dos vestuários, entrada e saída dos profissionais nas instalações físicas de suas unidades, retorno às suas residências ao término do turno de serviço, uso das acomodações de pernoite das unidades, da limpeza e preparo dos veículos e da paramentação dos bombeiros com equipamentos de proteção individual para o atendimento de casos confirmados ou não de vítimas contaminadas no caso das ambulâncias. O trecho a seguir exemplifica um novo procedimento adotado pelos bombeiros durante a pandemia.

> Pode-se ainda utilizar uma UR exclusiva para atendimento a vítimas suspeitas de COVID-19 utilizando a técnica do "envelopamento" de todo o compartimento do paciente usando uma lona plástica, cuja tonalidade deverá ser preferencialmente clara (branco, amarelo ou azul), a fim de facilitar a identificação de sujidades. Este procedimento visa diminuir os espaços livres e as superfícies de contato potencialmente contaminadas, tornando o processo de limpeza e desinfecção mais célere e eficiente que, inclusive, será o mesmo de uma viatura não envelopada.
>
> Para o atendimento a vítima suspeita de COVID-19, deve-se levar apenas os materiais necessários, deixando a bolsa de APH na UR evitando que os demais materiais sejam contaminados.

Os protocolos de atendimento aos pacientes com suspeita de contaminação com o vírus exigiram o isolamento completo da parte interna das ambulâncias, antes de suas saídas para as ocorrências. Após os atendimentos de pacientes Covid-19, os profissionais realizavam a sanitização completa dos veículos, materiais e equipamentos utilizados. Os procedimentos não existiam antes da crise e deixaram de ser aplicados com o seu término.

Interrupção dos serviços

A interrupção de alguns serviços de bombeiros vistos como não essenciais teve como objetivo proteger o trabalhador e, ao mesmo tempo, garantir um contingente de reserva para reposição do serviço emergencial, tendo ocorrido de maneira distinta. A primeira delas foi referente à interrupção parcial das atividades de regularização dos espaços de uso coletivo e de edificações.

> Art. 1º - Ficam suspensas as vistorias do SSCIP, exceto em situações estritamente necessárias.
>
> Art. 2º - Serão consideradas situações estritamente necessárias, para as quais deverão ser realizadas vistorias do SSCIP:
>
> I- Fiscalizações por denúncias relacionadas às situações que envolvam verificação de risco iminente;
>
> II- Vistorias para emissão do AVCB cujo funcionamento seja essencial e esteja autorizado pelas autoridades locais e estaduais, mediante solicitação dos interessados, após criteriosa avaliação do chefe do SSCIP da região.

O serviço de análise documental dos projetos de edificações continuou a ocorrer em regime de teletrabalho, enquanto o serviço de vistoria foi restrito àquelas por solicitações judiciais ou nos casos de risco iminente de incêndio e pânico. A emissão dos documentos autorizativos para ocupação das edificações pelo órgão estadual foi interrompida por ser considerada um serviço não essencial, naquele momento. Todos os eventos e, consequentemente, suas regularizações foram suspensas no período. Os treinamentos internos também foram interrompidos em todos os níveis.

> Considerando a necessidade de medidas preventivas em decorrência da pandemia do
>
> Coronavírus (SARS-CoV-2), fica suspenso por tempo indeterminado o Treinamento Técnico em Serviço (TTS) a partir do dia 23 de março de 2020.

Os bombeiros possuíam em sua rotina diária dois tipos de treinamento: as atividades físicas e as atividades técnicas profissionais. Nos dois casos os profissionais foram impedidos de realizar os treinamentos, o que perdurou por todo o período analisado. Isso pode ter impactado negativamente na saúde dos bombeiros e, consequentemente, na prestação dos serviços. Da mesma forma, as capacitações internas — para os profissionais — e externas — para o cidadão — foram interrompidas durante o período analisado. Tanto os servidores que estavam em curso para aperfeiçoamento profissional, quanto os usuários que dependiam da organização para receber a certificação junto aos

órgãos, não tiveram o acesso aos serviços da organização.

As comunicações oficiais com os mecanismos de imprensa também foram prejudicadas. As divulgações oficiais sobre a Covid-19 foram restritas à autorização governamental durante os primeiros meses, isto é, nenhuma notícia poderia ser divulgada sem autorização do órgão central do governo do estado.

> Assim, fica vetada, neste momento, a publicação e divulgação de qualquer informação sem a aprovação da Secom do Governo ...

As justificativas apresentadas diziam respeito aos desserviços à população quanto à publicação de notícias falsas ou que de alguma maneira serviriam apenas para aumentar o medo de contágio do vírus, criando um ambiente de conflito ainda mais complexo. Outra atividade encontrada nos documentos e interrompida foi a participação de viaturas oficiais em cortejos, carreatas e transportes relacionados a eventos. Ao que tudo indica, essa atividade estava associada com a tradição ou interesse social.

> Estão suspensos todos os empenhos de viaturas oficiais e militares em eventos, conforme previstos no art. 1º deste Memorando, ou ações contrárias aos protocolos sanitários relacionados à Covid-19.

Por fim, a interrupção dos serviços teve consequências inclusive para os processos administrativos e judiciais. As medidas de afastamento social provocaram um efeito de suspensão dos prazos regimentais, garantindo os direitos dos indivíduos envolvidos nos processos.

> O sobrestamento deve ser avaliado e aplicado com cautela, sopesando o risco para a saúde e o risco prescricional, em concordância com a "onda de contaminação" em que se encontram o município, ...

Naquele momento, não existiam recursos audiovisuais para a realização das audiências virtuais. Posteriormente, a aquisição de câmeras, microfones e outros equipamentos de informática permitiram o retorno gradual das atividades judiciais, relacionadas ao controle disciplinar interno.

Maior exposição ao risco

Em relação à exposição ao risco, algumas diretrizes estabeleceram os serviços essenciais que não poderiam deixar de ser atendidos pelos bombeiros. Dentre os serviços essenciais, os atendimentos de urgência e emergência continuaram a ocorrer normalmente e os usuários não ficaram sem a prestação desse serviço pelos bombeiros.

Esses profissionais, portanto, trabalharam durante todo o período e tiveram que lidar com situações semelhantes aos policiais e servidores da saúde, que enfrentaram diretamente a pandemia na linha de frente.

> Art. 1º - Esta resolução discrimina os serviços públicos que, na qualidade de essenciais, não podem sofrer descontinuidade, ...

A essência da atividade dos bombeiros é exposição rotineira ao risco, seja biológico pelo contato com ambientes e produtos tóxicos, seja ambiental pelo contato com temperaturas e condições extremas ou risco físico em que há a possibilidade de morte por uma queda, esmagamento, soterramento, afogamento, etc. Mesmo assim, o coronavírus trouxe uma nova condição de exposição ao risco muito mais letal para os bombeiros do que qualquer outra, na medida em que não houve como disponibilizar os serviços organizacionais sem que houvesse a interação entre o burocrata e o usuário. Em algumas situações, a exposição ao risco esteve relacionada à indisponibilidade de equipamentos de proteção individuais específicos para o atendimento.

> Na indisponibilidade de máscaras N95 ou PFF2, o socorrista poderá utilizar a máscara cirúrgica para proteção. Para este caso, fica a critério do mesmo a utilização de duas máscaras para evitar a contaminação ao retirar.
>
> Na indisponibilidade de macacão e botas impermeáveis, usar avental/ capote e gorro por cima do fardamento operacional. Não havendo gorro disponível, poderá ser utilizado capacete de salvamento, realizando a limpeza e desinfecção após cada uso.

Os bombeiros estiveram diante do dilema entre continuar atendendo a sociedade ou se protegerem do contágio do vírus e, consequentemente, protegerem seus familiares e outras pessoas mais próximas com as quais mantinham contato. Em alguns casos, o contato ocorreu sem proteção alguma, em razão do tipo de atividade que deveriam realizar (como combate a incêndio).

> Os setores de SSCIP das Unidades realizarão atendimento presencial ao público externo para os serviços que não puderem ser realizados por meio eletrônico ou telefônico, tais como retirada para cópia, protocolo de PSCIP ainda impressos, dentre outros, por intermédio do plantão presencial...
>
> - realizar as vistorias observando os procedimentos previstos no Protocolo Operacional de Orientações...

Em outros casos, os contatos com o usuário de serviços de regularização de edificações, como o cadastramento de empresas e responsáveis técnicos e a análise dos

projetos, ocorreram, ainda que com alguma proteção, mas com a incerteza de contágio. Os contatos iniciais foram feitos via e-mail ou por telefone e, posteriormente, o cidadão interessado acessou os serviços diretamente nas unidades do corpo de bombeiros em dias e horários agendados, conforme o trecho anterior extraído de um dos documentos.

Acréscimo de novas funções

Ao menos duas novas funções emergiram no contexto da crise: o uso dos veículos oficiais de urgência e emergência para divulgação de *spots* com orientações de prevenção ao contágio para a população e a disponibilização dos espaços organizacionais para acomodação de caminhões frigoríficos e de pessoal para atuar na condução desses veículos, na condição de um colapso da cadeia de inumação, em razão do elevado número de óbitos.

> Doravante, os fonogramas (spots) divulgados por meio das viaturas da Corporação direcionados à população nas ruas e demais locais públicos, contendo dicas preventivas e alusivas ao período de quarentena Coronavírus (COVID-19) deverão utilizar o seguinte texto, objetivamente:
>
> Disponibilização de caminhão frigorífico para utilização por equipes do Corpo de
> Bombeiros Militar, se necessário, para atuação prevista no item 3.3.2.2;

No primeiro caso, as mensagens de áudio eram encaminhadas pela gestão central a todas as unidades no estado, que ficaram responsáveis por desenvolver ações de orientação e de prevenção nos locais com maior concentração de público. Esse movimento era realizado em parceria com entidades, empresas e órgãos governamentais. A divulgação do fonograma seria feita ainda nas viaturas, quando do retorno dos atendimentos. No segundo caso, as unidades operacionais receberam o Plano Estadual de Contingência do Óbito, o qual fornecia recomendações aos gestores estaduais, municipais e profissionais envolvidos com o manejo de corpos no contexto da crise.

As aeronaves do corpo de bombeiros destinadas ao apoio aéreo das urgências e emergências foram empregadas na distribuição de materiais e equipamentos de proteção individual e coletivos às unidades organizacionais existentes. Além disso, também foram empregadas na distribuição de vacinas em todo o território mineiro, em apoio à Secretaria de Saúde Estadual.

> A entrega/recebimento de materiais deverá ser realizada nos aeroportos existentes nas cidades sedes de Batalhões e Companhias Independentes, mediante emprego de avião onde houver tal possibilidade. Onde não houver aeroporto, as entregas/recebimentos deverão ocorrer na localidade mais próxima.

As equipes em terra receberam ordens para recolher periodicamente máscaras faciais fabricadas em alguns locais. Os presídios do sistema carcerário foi um deles, onde os presos — em regimes especiais — produziram o equipamento para os órgãos de segurança pública.

> as unidades responsáveis pela retirada das máscaras, conforme relação indicada acima, deverão providenciar o devido recolhimento, devendo ser inseridos em anexo todos os recibos neste mesmo processo SEI.

Os bombeiros enfrentaram ainda novas rotinas em suas atividades diárias. A obrigatoriedade de utilização de aplicativos institucionais nos aparelhos de telefone funcionais para auxiliar a gestão central no acompanhamento e monitoramento do avanço de casos de Covid-19 em sua localidade foi uma nova rotina encontrada.

> Instituir .....o aplicativo “Sala de Situação COVID-19” como ferramenta de controle e monitoramento da COVID-19, causada pelo agente Sars-Cov-2, no Estado de ...
>
> Instalar o aplicativo em todo smartphone funcional que seja compatível com o App.

As ferramentas gerenciais utilizadas no período alcançaram os sistemas informatizados de lançamento das chamadas de atendimento, planilhas eletrônicas *online* e registro de informações específicas sobre o coronavírus nos boletins de ocorrências. Em resumo, o que se viu foi uma série de novas tarefas e funções que os bombeiros tiveram que desempenhar, tendo pouco tempo de aprendizagem para lidar com as mudanças.

Discussão

A pandemia afetou a atuação dos bombeiros militares de três maneiras. A primeira — e mais frequente — em relação às orientações de autoproteção dos trabalhadores da linha de frente. As medidas que visaram proteger o burocrata de nível de rua durante a crise apresentaram um efeito positivo na contenção da doença, a exemplo do que ocorreu no Estado de Alagoas (de Carvalho *et al.*, 2022). De forma similar, as medidas adotadas pela organização dos bombeiros militares foram importantes para a manutenção do

serviço de urgência e emergência, visto que sua disponibilidade não foi interrompida.

Embora os equipamentos de proteção individuais não fossem os mais adequados por motivos de escassez no mercado, a postura organizacional seguiu uma direção diferente daquela adotada por organizações de assistência social, nas quais os trabalhadores se sentiram desprotegidos e com falta de apoio institucional (Lima-Silva *et al.*, 2020). A abordagem organizacional dos bombeiros foi caracterizada por uma forte motivação defensiva (Gofen *et al.*, 2021), proveniente da liderança estadual local, que optou por seguir uma política rigorosa pautada em argumentos técnicos nas ações públicas (Pereira *et al.*, 2020).

A segunda esteve relacionada à adoção de medidas de interrupção de serviços visto como não essenciais, foi orientada pela escassez de recursos, tal como ocorreu em hospitais mexicanos (Meza *et al.*, 2021). A crise criou demandas urgentes sobre a provisão de serviços públicos, ao mesmo tempo em que interrompeu as práticas diárias dos burocratas de nível de rua (Alcadipani *et al.*, 2020; Dunlop *et al.*, 2020). No caso dos bombeiros militares, as medidas visaram não apenas proteger os trabalhadores, mas garantir um contingente de resposta para manutenção do atendimento dos serviços essenciais, tendo em vista um possível colapso em caso de uma contaminação generalizada dos profissionais.

Por último, algumas mudanças institucionais implicaram em maior exposição ao risco, tal como visto em outras pesquisas (Davidovitz *et al.*, 2021; Lima; D'Ascenzi, 2017; Møller, 2021). Essas mudanças foram decorrentes da essencialidade do serviço de urgência e emergência dos bombeiros militares, uma vez que os movimentos urbanos continuaram a ocorrer, sobretudo em alguns setores da economia que não foram totalmente restringidos pelas decisões governamentais brasileiras (Pereira *et al.*, 2020; Rodrigues *et al.*, 2020).

É importante também analisar o aumento da carga de trabalho do bombeiro militar. Houve acréscimo de funções à rotina diária tal como ocorreu com os profissionais da saúde (Cox *et al.*, 2021; Meza *et al.*, 2021; Prusty; Mahapatra, 2021), da segurança pública (Matarazzo et al., 2020), da educação (Malandrino; Sager, 2021) e da assistência social (Davidovitz *et al.*, 2022; Lima-Silva *et al.*, 2020). A inclusão de novas funções envolveu não somente a atividade em si, mas o processo de aprendizagem e o tempo disponível para execução. Tendo em vista o volume e as condições de incerteza geradas pela pandemia, o tempo de execução foi crítico.

As três situações apresentadas estiveram inseridas em um contexto de aumento dos objetivos e da ambiguidade normativa, visto que as diretrizes foram instituídas em

curtos períodos de tempo, por vezes com um intervalo de dias entre a implementação de diretrizes distintas. Embora a condição de ambiguidade tenha sido recorrente, a organização tanto seguiu as diretrizes estaduais, quanto preferiu adotar uma postura prevencionista e cautelosa, alinhada às práticas de outros países (Brodkin, 2021; Davidovitz *et al.*, 2021; Gofen; Lotta, 2021).

A pesquisa contribuiu para os estudos sobre a burocracia de nível de rua ao relevar a crise enquanto mediadora no fator organizacional do comportamento burocrático. É interessante notar que a escolha metodológica foi coerente com os objetivos do estudo, na medida em que a categorização analítica dos documentos permitiu ampliar a compreensão sobre os efeitos da crise para a implementação. O estudo esteve alinhado às descobertas de outros autores sobre o quanto a discricionariedade do burocrata de nível de rua é ampliada na crise, muito embora as organizações tentem restringi-la (Dunlop *et al.*, 2020; Myomin; Lim, 2022).

Considerações finais

Essa pesquisa teve como objetivo analisar a atuação dos bombeiros militares em uma situação de crise sanitária a partir das mudanças observadas nas normas e regulamentações, tendo como foco os bombeiros militares de um estado da região sudeste do Brasil. Identificou-se que a crise modificou o ambiente de trabalho dos bombeiros militares, incrementando os objetivos e a ambiguidade normativa a que os profissionais estavam submetidos, com orientações de autoproteção, interrompendo parcialmente os serviços disponíveis para a população e pessoal interno, expondo os trabalhadores a maior risco em alguns casos e acrescentando novas funções.

A pesquisa contribuiu para revelar o quanto o comportamento burocrático é moldado por fatores organizacionais, tendo a crise como mediadora na atuação do profissional. Em termos práticos, a pesquisa ampliou a compreensão sobre os efeitos da crise para a implementação de políticas públicas, sobretudo ampliando a discricionariedade do burocrata de nível de rua em crises crescentes (Boin *et al.*, 2020).

A pesquisa aponta para os efeitos de uma crise de saúde pública para a provisão dos serviços. O primeiro efeito seria a restrição do acesso do cidadão a determinados serviços, que em outra situação estariam disponíveis, O segundo efeito seria a alteração do direcionamento de provisão do serviço público do cidadão para a escassez de recursos. Abordagens complementares para fenômenos complexos e dinâmicos por análises comparativas organizacionais e nacionais podem indicar caminhos de pesquisas futuras.

Referências

ALCADIPANI, R.; CABRAL, S.; FERNANDES, A.; LOTTA, G. Street-level bureaucrats under COVID-19: Police officers' responses in constrained settings. **Administrative Theory and Praxis**, *42*(3), p. 394–403, 2020. https://doi.org/10.1080/10841806.2020.1771906

Bardin, L. **Análise de conteúdo** (E. 70, Org.; 3ª reimp.). Edições 70, 2016.

BELTRÃO, R. E. V.; NOGUEIRA, F. do A. **A pesquisa documental nos estudos recentes em administração pública e gestão social no Brasil**. *In:* ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 35, 2011, Rio de Janeiro, p. 1–17, 2011.

BOIN, A.; EKENGREN, M.; RHINARD, M. Hiding in plain sight: conceptualizing the creeping crisis. **Risk, Hazards and Crisis in Public Policy**, *11*(2), p. 116–138, 2020a. https://doi.org/10.1002/rhc3.12193

BOIN, A.; HART, P. Public leadership in times of crisis : mission impossible ? **Public Administration Review**, *63*(5), p. 544–553, 2003.

BOIN, A.; LODGE, M. Designing resilient institutions for transboundary crisis management: a time for public administration. **Public Administration**, *94*(2), p. 289–298, 2016. https://doi.org/10.1111/padm.12264

BONELLI, F.; FERNANDES, A. S. A.; COÊLHO, D. B.; PALMEIRA, J. da S. A atuação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas no Brasil: uma proposta de análise expandida. **Cadernos EBAPE.BR**, *17*(spe), p. 800–816, 2019. https://doi.org/10.1590/1679-395177561

BRASIL. Portaria nº 188, de 03 de fevereiro de 2020. Declara Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCov). **Diário Oficial de União**, Brasília, DF, p. 1, 04/02/2020, Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=PRT&numero=188&ano=2020&data=03/02/2020&ato=9ecUTW61EMZpWT815#:~:text=Declara%20Emerg%C3%AAncia%20em%20Sa%C3%BAde%20P%C3%BAblica,Coronav%C3%A-Drus%20(2019%2DnCoV)>. Acesso em: 02 abr. 2024.

BRODKIN, E. Z. Street-level organizations at the front lines of crises. **Journal of comparative policy analysis: research and practice**, *23*(1), p. 16–29, 2021. https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1848352

CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. Balancing governance capacity and legitimacy: how the Norwegian Government Handled the Covid-19 Crisis as a High Performer. **Public Administration Review**, *80*(5), p. 774–779, 2020. https://doi.org/10.1111/puar.13241

COHEN, N. How culture affects street-level bureaucrats' bending the rules in the context of informal payments for health care: the Israeli case. **The American Review of Public Administration**, *48*(2), p. 175–187, 2018. https://doi.org/10.1177/0275074016665919

COLLINS, M. E.; AUGSBERGER, A. Impacts of policy changes on Care-Leaving Workers in a time of coronavirus: comparative analysis of discretion and constraints. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, *23*(1), p. 51–62, 2021. https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1841560

COX, R. H.; DICKSON, D.; MARIER, P. Resistance, innovation, and improvisation: comparing the responses of nursing home workers to the Covid-19 Pandemic in Canada and the United States. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, *23*(1), p. 41–50, 2021. https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1846994

Davidovitz, M.; Cardaun, S.; Klenk, T.; Cohen, N. How do different organizational influences lead street-level workers to move towards clients? A comparison of care services for the elderly in Germany and Israel. **Public Management Review**, *00*(00), p. 1–18, 2022. https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2098531

Davidovitz, M.; Cohen, N.; Gofen, A. Governmental response to crises and its implications for street-level implementation: policy ambiguity, risk, and discretion during the Covid-19 Pandemic. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, *23*(1), p. 120–130, 2021. https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1841561

CARVALHO, V. L. de; OLIVEIRA, D. C. G. de; SILVA, M. O.; OLIVEIRA, J. D. G. de; SILVA, L. E. F. da. Characterization of military police officers of Alagoas affected by Covid-19. **Revista Brasileira de Medicina do Trabalho**, *20*(1), p. 72–78, 2022. https://doi.org/10.47626/1679-4435-2022-778

DUNLOP, C. A.; ONGARO, E.; BAKER, K. Researching Covid-19: a research agenda for public policy and administration scholars. **Public Policy and Administration**, *35*(4), p. 365–383, 2020. https://doi.org/10.1177/0952076720939631

EVANS, T.; HARRIS, J. Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. **British Journal of Social Work**, *34*(6), p. 871–895, (2004a).. https://doi.org/10.1093/bjsw/bch106

EVANS, T.; HARRIS, J. Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. **British Journal of Social Work**, *34*(6), 871–895, 2004b. https://doi.org/10.1093/bjsw/bch106

FERREIRA, M. A. M.; EMMENDOERFER, M.; SILVESTRE, H. M. C.; CORREIA, A. M. Capacidade estatal e redes de cooperação pública na saúde no controle da pandemia Covid-19. **Sistemas & Gestão**, *17*(3), p. 314–326, 2022. https://doi.org/10.20985/1980-5160.2022.v17n3.1795

FERREIRA, V. DA R. S.; MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, *14*(3), p. 776–793, 2016. https://doi.org/10.1590/1679-395129522

GOFEN, A.; LOTTA, G. Street-level bureaucrats at the forefront of pandemic response: a comparative perspective. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, *23*(1), p. 3–15, 2021. https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1861421

GOFEN, A.; LOTTA, G; COSTA, M. M. da. Working through the fog of a pandemic: street-level policy entrepreneurship in times of crises. **Public Administration**, October 2020, p. 1–16, 2021. https://doi.org/10.1111/padm.12745

GUILARDUCCI FONSECA, C. E.; EMMENDOERFER, M. L.; LOPES VALADARES, J. A agenda de pesquisa da burocracia de nível de rua no contexto da pandemia: uma revisão integrativa. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, *28*, e85447, 2022. https://doi.org/10.12660/cgpc.v28.85447

HENDERSON, A. C. The critical role of street-level bureaucrats in disaster and crisis response. **Handbook of Critical Incident Analysis**, 217–235, 2014.

LIMA, L. L.; D 'ASCENZI, L. O papel da burocracia de nível de rua na implementação e (re) formulação da Política Nacional de Humanização dos serviços de saúde de Porto Alegre (RS) Governo do Estado do Rio Grande do Sul / Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados. **Revista de Administração Pública**, *51*(1), p. 46–63, 2017.

Lima, L. L.; D'Ascenzi, L. O papel da burocracia de nível de rua na implementação e (re)formulação da Política Nacional de Humanização dos serviços de saúde de Porto Alegre (RS). **Revista de Administração Pública**, *51*(1), p. 46–63, 2017. https://doi.org/10.1590/0034-7612145223

LIMA-SILVA, F.; SANDIM, T. L.; MAGRI, G. M.; LOTTA, G. Street-level bureaucracy in the pandemic: the perception of frontline social workers on policy implementation. **Revista de Administracao Publica**, *54*(5), p. 1458–1471, 2020. https://doi.org/10.1590/0034-761220200529x

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

LOTTA, G. S. Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família. *Tese*, 295, 2010.

LOTTA, G. S.; MAGRI, G. M.; NUNES, A. C.; BENEDITO, B. S.; ALIBERTI, C.; RIBEIRO, E. C.; PEREIRA, G.; MIRANDA, J. R.; KRIEGER, M. G. M.; BARCELLOS, T. O impacto da pandemia de Covid-19 na atuação da burocracia de nível de rua no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 33. e243776, p. 1–38, 2021. https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.243776

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, *65*(4), p. 463–492, 2014. https://doi.org/10.21874/rsp.v65i4.562

MALANDRINO, A.; SAGER, F. Can teachers' discretion enhance the role of professionalism in times of crisis? A comparative policy analysis of distance teaching in Italy and Switzerland during the Covid-19 Pandemic. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, *23*(1), p. –84, 2021. https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1844544

MATARAZZO, G.; FERNANDES, A.; ALCADIPANI, R. Police institutions in the face of the pandemic: Sensemaking, leadership, and discretion. **Revista de Administração Pública**, *54*(4), p. 898–908, 2020. https://doi.org/10.1590/0034-761220200178x

MEZA, O.; PÉREZ-CHIQUÉS, E.; CAMPOS, S. A.; VARELA CASTRO, S. Against the COVID-19 Pandemic: Analyzing Role Changes of Healthcare Street-Level Bureaucrats in Mexico. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, *23*(1), p. 109–119, 2021. https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1846993

Møller, M. Ø. The dilemma between self-protection and service provision under Danish Covid-19 guidelines: a comparison of public servants' experiences in the pandemic frontline. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, *23*(1), p. 95–108, 2021. https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1858281

MYOMIN, T.; LIM, S. Emergence and development of health risk communication networks among street-level health bureaucrats during the Covid-19 pandemic crisis in Myanmar. **International Journal of Disaster Risk Science**, *13*(4), p. 507–520, 2022. https://doi.org/10.1007/s13753-022-00431-4

NOHRSTEDT, D.; BYNANDER, F.; PARKER, C.; 'THART, P. Managing Crises Collaboratively: Prospects and Problems—A Systematic Literature Review. **Perspectives on Public Management and Governance**, *1*(4), p. 257–271, 2018. https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvx018

OPAS. Organização Pan-Americana de Saúde. OMS declara emergência de saúde pública de importância internacional por surto de novo coronavírus. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/news/30-1-2020-who-declares-public-health-emergency-novel-coronavirus>. Acesso em 03 abr. 2024.

PEREIRA, A. K; OLIVEIRA, M. S.; SAMPAIO, T. da S. Asymmetries of state government social distancing policies in the face of Covid-19: political and technical-administrative aspects. **Revista de Administracao Publica**, *54*(4), p. 678–696, 2020. https://doi.org/10.1590/0034-761220200323x

PÉREZ-CHIQUÉS, E.; STRACH, P.; ZUBER, K. Competing emergencies: a policy analysis of the opioid epidemic during Covid-19. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, *23*(1), p. 85–94, 2021. https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1845568

PRUSTY, S. K.; MAHAPATRA, D. Demand smoothing response by street-level bureaucrats (SLB) in delivering public services during Covid-19 scenario: a system dynamics modeling study. **Journal of Public Affairs**, September 2020, p. 1–14, 2021. https://doi.org/10.1002/pa.2633

QUARANTELLI, E. L. Disaster planning, emergency management and civil protection: The historical development of organized efforts to plan for and to respond to disasters. **Disasters Research Center**, 35, 2000.

RODRIGUES, K. F.; CARPES, M. M.; RAFFAGNATO, C. G. Preparação e resposta a desastres do Brasil na pandemia da Covid-19. **Revista de Administração Pública**, *54*(4), p. –634, 2020. https://doi.org/10.1590/0034-761220200291

SMITH, W. R.; W. ROBERTSON, B.; K. STEPHENS, K.; MURTHY, D. A different type of disaster response digital volunteer: looking behind the scenes to reveal coordinating actions of disaster knowledge workers. **Journal of Contingencies and Crisis Management**, *29*(2), p. 116–130, 2021. https://doi.org/10.1111/1468-5973.12352



CAPÍTULO

9

A POLÍTICA NAS RUAS: PODER E VIOLÊNCIA NA INTERAÇÃO DAS FORÇAS DE SEGURANÇA COM GRUPOS MARGINALIZADOS

Giordano Magri
Flávio Eiró

Introdução

O papel dos burocratas de nível de rua (BNRs) tem recebido significativa atenção na literatura sobre a implementação de políticas públicas desde o trabalho seminal de Lipsky (1980). Devido à discricionariedade, BNRs desempenham uma função central na entrega de serviços públicos e na alocação de recursos (Van Oorschot, 2006). Consequentemente, esses agentes desempenham um papel crucial na concretização do interesse público. Compreender os processos de tomada de decisão desses profissionais torna-se, nesse contexto, estratégico para compreender o funcionamento do Estado, especialmente em suas interações com grupos marginalizados cuja sobrevivência depende de recursos públicos.

Diversos estudos analisam os fatores que influenciam as escolhas dos BNR, colocandoa discricionariedade desses profissionais na posição central da análise da ação estatal. Esses estudos exploram como os profissionais responsáveis por implementar políticas públicas usama liberdade que têm para agir dentro das restrições em que estão inseridos (Hupe, 2013). Esta literatura explora os elementos que interferem na ação discricionária dos BNR, relacionados às determinações políticas e administrativas, aos recursos organizacionais à disposição deles, à expertise individual desses profissionais e a fatores culturais mais amplos (May; Winter, 2007). Nesse contexto, os burocratas tomam suas decisões e constroem justificativas para suas ações, levando em consideração as regras a que estão vinculados e os julgamentos que fazem sobre seu trabalho (Maynard; Musheno, 2003).

Enquanto a literatura existente reconhece que políticas públicas são moldadas por valores, interesses e ideologias políticas (Lipsky, 1980; Pressman; Wildavsky, 1984),

com prioridades políticas afetando o processo de formulação de políticas e o apoio aos agentes de implementação, a influência da política na implementação de políticas públicas ainda é pouco examinada. Durante a implementação, frequentemente os burocratas necessitam fazer adaptações de acordo com suas próprias preferências, incluindo as políticas (Andreetta, 2022;Talbot, 2019), e sua orientação política pode influenciar seu desempenho (Fiva *et al.*, 2021; Carpenter; Gong, 2016). Quando reconhecida como fator importante na literatura de BNR, a política aparece relacionada a elementos contextuais ou de fundo, mas não é analisada como um elemento que atravessa diretamente a rotina desses profissionais.

Muito além do contexto, a política pode estar presente na rotina dos BNR, especialmente em cenários de conflito ou forte polarização política. Em sociedades caracterizadas por significativas desigualdades sociais, onde as ações do Estado podem estar ligadas à perpetuação da violência ou envolver decisões complexas em ambientes com recursos limitados, torna-se crucial compreender como a política afeta a atuação dos. Neste contexto, a burocracia que está diretamente envolvida na resolução de conflitos sociais é o conjunto de forças de segurança, tais como as polícias civis, militares e penais, e as guardas municipais. Como essas forças de segurança são o meio pelo qual o Estado exerce o monopólio legítimo da força, entender como essas organizações moldam e fazem uso dessa legitimidade, especialmente na relação com grupos marginalizados, é importante tanto do ponto de vista teórico quanto da qualidade de instituições democráticas.

Entre 2019 e 2022, o presidente de extrema-direita do Brasil, Jair Bolsonaro, foi uma das principais figuras responsáveis pelo tumulto político do país. Como ex-militar, Bolsonaro contou com as forças de segurança para executar efetivamente sua agenda política. Como Stensota (2011) aponta, o alinhamento ideológico entre as burocracias e o ambiente político amplifica a influência da política na execução de políticas públicas. Esse aspecto torna o contexto brasileiro especialmente relevante para a análise.

O objetivo deste capítulo é analisar como mudanças no cenário político, tanto em nível nacional quanto local, influenciam o comportamento das forças de segurança em uma das regiões mais voláteis do país: a Cracolândia de São Paulo, a maior cena urbana de uso de drogas do Brasil. O foco da análise é na interação de agentes de segurança, enquanto BNRs, com indivíduos que fazem uso de drogas, estes por sua vez como público-alvo das políticas de segurança implementadas. Através de pesquisa etnográfica e 88 entrevistas com pessoas em situação de rua que vivem no território, exploramos como o debate político, tanto em um nível institucional quanto simbólico, influenciam as decisões tomadas por agentes de segurança e a forma como eles interagem com essas pessoas em situação de uso de drogas.

Identificamos como o cenário político tanto influencia a coordenação das forças de segurança e de outras burocracias que operam no território, quanto impacta o exercício da discricionariedade e a tomada de decisões dos agentes de rua. Como reflexo, as ações dos agentes do Estado impactam na violência contra pessoas em situação de rua que fazem uso dedrogas, mas também outros grupos marginalizados que margeiam a cena de uso e suas respectivas redes de proteção. Com isso, aportamos à literatura ao estabelecer de forma mais concreta a influência da política na atuação dos profissionais da linha de frente do Estado, assim como os efeitos dessa influência sobre grupos marginalizados, especialmente em contextos nãodiretamente relacionados a retrocessos democráticos.

Este capítulo está estruturado da seguinte forma. Na próxima seção, discutimos as correntes teóricas que fundamentam nosso argumento. Em seguida, trazemos dados sobre as forças de segurança no Brasil, o histórico das intervenções públicas na região da Cracolândia,e informações sobre a metodologia de pesquisa. Apresentamos então nossos dados de forma articulada à nossa análise, discutindo a influência da política na coordenação e na tomada de decisão dos agentes de rua, bem como os efeitos dessas ações para os grupos marginalizados do território. Por fim, encerramos o capítulo com considerações que resumem os principais resultados e sugerem direções para futuras pesquisas.

O papel da política na implementação de políticas públicas

A preocupação sobre como os BNR usam sua discricionariedade tem sido o centro daliteratura sobre burocracias de nível de rua (Lipsky, 1980; Mainard-Moody; Musheno, 2003).Diferentes fatores que impactam o exercício da discricionariedade pelos BNR já foram mapeados. É exatamente por causa da diversidade desses fatores, e pelo fato de os BNRs atuarem delimitados por normas políticas e culturais que a literatura tem enfatizado a importância do processo de tomada de decisão desses profissionais (Zacka, 2017).

Devido à necessidade de os BNR fazerem julgamentos para adaptar regras e agirem deacordo com suas crenças e dar significado ao seu trabalho, a discricionariedade gera um processo de classificação de clientes, colocando-os em grupos de merecedores – ou não – de políticas. É o processo de mobilização de identidades que permite a implementação depolíticas, o que ocorre por meio de rótulos e classificações de identidade relacionados à concepção da sociedade sobre esses indivíduos, sua posição social, origem e valores (Maynarde Musheno, 2003; Lotta; Santiago, 2017).

Partindo desta perspectiva, e considerando a importância do contexto cultural no trabalho dos BNRs, a política emerge como um elemento crucial para entender o trabalho desses profissionais. A forma como o cenário político impacta a implementação

de políticas públicas aparece de diferentes maneiras na literatura. Quando os burocratas se alinham com os regimes governantes, eles têm maior probabilidade de encontrar satisfação no trabalho (Piotrowska, 2022), sentir orgulho de seu trabalho (Esteve; Schuster, 2019) e investir esforços extras (Gouthier; Rhein, 2011). Além disso, alguns pesquisadores argumentam que ainfluência política permeia o sistema de governança, produzindo efeitos diretos e indiretos na implementação de políticas públicas (Meier; O'Toole; Nicholson-Crotty, 2004).

Um número crescente de estudos tem explorado a influência da política na implementação de políticas públicas, particularmente como os agentes públicos navegam demandas conflituosas de grupos estatais ou sociais (Blundo, 2014; Hamani, 2014), ligando práticas locais a ideologias políticas nacionais. Hassan (2021) demonstrou que os políticos dependem dos BNR para implementar seus projetos, levando a processos de persuasão, cooptação ou coerção dos trabalhadores da linha de frente. Eiró (2022) sugere que os BNR podem adotar diferentes estratégias para traduzir a política em práticas de implementação, trabalhando para equilibrar ideologias extremas, colaborar com o que consideram prioridades políticas, ou resistir a tendências que consideram prejudiciais às políticas públicas em que atuam.

Uma abordagem para entender a influência política na implementação de políticas públicas é observar como os BNR se comportam em contextos de retrocesso democrático. Pesquisas empíricas indicam que os BNR podem interromper reformas autoritárias que consideram ilegítimas (Saglam, 2022) e optar por agir politicamente ao se opor a políticas com as quais discordam (Andreetta, 2022). Alternativamente, eles podem continuar seu trabalho normal, não obstruindo a implementação de políticas concebidas durante processos deretrocesso democrático (Piotrowska, 2022).

A operacionalização teórica e empírica da influência política na implementação de políticas públicas revela que o comportamento de BNRs pode ser moldado tanto pela ideologiaburocrática (Whitford, 2002) quanto pela orientação política local (Keiser, 1999). Stensöta (2011) enfatiza como o alinhamento entre a orientação política e a ideologia da burocracia tende a ter um maior impacto nos resultados das políticas públicas. Assim, o impacto da orientação política na implementação de políticas públicas é um efeito dessa interação. A autoraconclui argumentando que os estudos sobre o assunto concentram sua análise na relação entreos BNR e os níveis superiores da burocracia e que faltam estudos sobre a influência política baseada na interação entre os BNR e comunidades locais (Stensöta, 2011). Olhar para um território específico endereça assim essa lacuna, como argumentamos na seção seguinte.

As forças de segurança no Brasil, a Cracolândia e o desenho de pesquisa

Neste capítulo, analisamos o impacto da política nas políticas públicas com base nas relações que os BNR mantêm no território da "Cracolândia", considerando, contudo, que estes profissionais também são atravessados pelo contexto político nacional. Durante a presidência de Jair Bolsonaro, seu discurso antidemocrático teve impacto visível nas instituições de estado.O crescimento e a disseminação de ideologias de extrema-direita e antidemocráticas afetaramo trabalho dos BNR. Na segurança pública, à medida que as forças de segurança pública se alinharam com o discurso presidencial, baseado no armamento e no uso da violência, elas ganharam destaque e prestígio dentro do governo federal. O caso da Polícia Rodoviária Federalé emblemático nesse sentido: seu alinhamento político com o governo de Bolsonaro garantiu aumento de seus recursos e atribuições, culminando na tentativa de interferir nas eleições presidenciais de 2022. À direita, o alinhamento ideológico das burocracias de forças de segurança com a orientação política do contexto em que essas burocracias atuam intensifica oimpacto da política na implementação de políticas de segurança (Stensota, 2011).

A polícia é um lócus estratégico para observar como a política é traduzida em políticaspúblicas, especialmente em torno de temas altamente politizados em contextos de fortes desigualdades sociais. O Brasil possui 86 organizações policiais com cerca de 700 mil policiaisativos de diversos tipos, criando problemas para a governança nacional das forças policiais (FBSP, 2022). Não existe um órgão de coordenação federativa com autoridade legal para integrar as forças e estabelecer protocolos comuns para ações ou procedimentos, e diversos conflitos de jurisdição existem em relação à instância a quem as forças policiais respondem. Dessa forma, as forças policiais operam com base em normas e procedimentos que remontamao período da ditadura militar, com autonomia para definir seus próprios protocolos de ação.

Apesar do processo de redemocratização, o Brasil nunca superou completamente o modelo criado pelo regime autoritário que reproduz violência e desigualdade contra jovens negros que vivem nas periferias urbanas (Bueno, 2018; Bueno *et al.*, 2021). Lotta e Bueno (2023) mostram que as preferências políticas dos policiais se transformaram nos últimos anos: a agenda corporativa perdeu espaço para uma politização à direita do espectro político, os aproximando ideologicamente da agenda antidemocrática e antipluralista de Bolsonaro, afetando mesmo sua percepção sobre o que significa ser policial.

Neste trabalho, buscamos identificar como essa agenda política se materializa além das percepções dos policiais sobre seu próprio trabalho, mas como ela afetou a

implementação depolíticas públicas de segurança e o aumento da violência. Portanto, focamos no caso da Cracolândia em São Paulo, que conta com uma intensa atividade das forças de segurança diariamente, e com isso amplia a capacidade de percepção sobre como a política influencia a atuação dos agentes de rua.

A Cracolândia está localizada no centro de São Paulo, em meio aos bairros de Campos Elíseos, Santa Efigênia e Luz. A região tinha grande importância política e econômica no iníciodo século 20, mas, após a saída das elites econômicas da área, a região passou por um contínuoprocesso de degradação urbana, combinado com a ocupação da região por pessoas da classe trabalhadora. A partir da década de 1990, a área se tornou um local para o consumo de crack. No início dos anos 2000, governos municipais e estaduais responderam com projetos focados na restauração imobiliária, na repressão ao tráfico e uso de drogas, e em cuidados psicossociaispara os usuários. No entanto, os efeitos dessas ações foram ambivalentes, uma vez que envolveram tanto violência quanto cuidado.

Em 2014, o programa De Braços Abertos (DBA) ofereceu uma abordagem inovadora que integrava as pessoas em situação de rua que usavam drogas no território por meio de açõesvoltadas para moradia, trabalho, serviços de saúde e assistência social, além de programas culturais. Esse projeto fortaleceu os vínculos entre estas pessoas, a região e seus residentes, atraindo trabalhadores e defensores dos direitos civis para o território. No entanto, o programafoi interrompido em 2017 com a mudança na administração da Prefeitura e substituído por outro programa que se concentrou na intervenção imobiliária no território. Dessa forma, houveum retrocesso nos serviços de cuidado a grupos vulneráveis na região, incluindo a redução deequipes de assistência social e saúde, o fechamento de ofertas de moradia e outros serviços, e o fim de atividades culturais e programas de inserção no trabalho.

Por meio de uma Parceria Público-Privada (PPP), novas unidades habitacionais e instalações públicas foram criadas, alterando a paisagem urbana do território e intensificando o processo de gentrificação. Isso levou à remoção de centenas de famílias pobres que viviam em pensões e cortiços, forçando-as a buscar moradia em outros prédios na região, a irem para outros bairros, ou acabarem em situação de rua. As remoções foram seguidas pela chegada depelo menos 4 mil novos residentes vindos de outras partes da cidade, e, portanto, nãofamiliarizados com a dinâmica da região, o que aumentou as tensões no território.

No meio do novo projeto urbano em andamento e da redução de ofertas de cuidado, a polícia civil lançou a Operação Caronte em 2021, que intensificou a violência policial no território e aumentou as maneiras como ela é reproduzida e seus alvos. Em várias fases, a Operação atacou diferentes grupos marginalizados na área, não apenas pessoas

em situação de rua, usuárias de drogas ou não, mas também famílias pobres que viviam em habitações precárias na área e ativistas de direitos humanos. A Caronte realizou remoções, prisões e impôsuma rotina de operações intimidantes contra as pessoas em situação de rua, além de ter sido decisiva para a estratégia do poder público de fazê-los circular pela região. Este foi um processoque contou com a cobertura intensa da mídia e envolveu diferentes burocracias.

A atenção que a Cracolândia atrai da mídia e seu enquadramento como um problema urbano crônico faz com que centenas de profissionais da linha de frente do Estado atuem no território diariamente. Entre essas burocracias estão as três principais forças de segurança: polícia civil, polícia militar e guarda civil municipal, sendo as duas primeiras vinculadas ao governo estadual e a última ao governo municipal. A polícia civil é a polícia judicial, com atribuições investigativas e responsável pela execução de decisões judiciais. A polícia militar tem o papel de preservar a ordem pública por meio de policiamento ostensivo, ou seja, aquele que realiza abordagens preventivas. E a guarda municipal, por sua vez, foi criada pela Constituição Federal de 1988 para proteger bens públicos.

Conforme a Constituição, as guardas municipais não gozam de poder de polícia ou perfil de atuação militar, o que, contudo, foi se modificando ao longo dos anos. A extensão conceitual e institucional das guardas foi impulsionada pelo processo de municipalização dos serviços públicos, o que fortaleceu o papel dos municípios como fornecedores de segurança e lhes permitiu gerenciar mecanismos informais de controle social (Kahn; Zanetic, 2005). Nesse contexto, à medida que a Guarda tinha um papel ambíguo, sua proximidade com a polícia militar foi acentuada, criando uma sobreposição entre as instituições, fazendo com que a Guarda assumisse uma função policial ostensiva (Powell; Dimaggio, 1991).

Diante da complexidade do território, e da ação do Estado pautada pela gentrificação eviolência policial, decidimos conduzir uma pesquisa etnográfica por um período de oito mesesna Cracolândia (por Magri), em que todas as formas de intervenção estatal foram sistematicamente monitoradas e registradas, bem como seu impacto na vida de grupos marginalizados do território. Dada sua atuação intensa, atenção especial foi dada às ações dosagentes das forças de segurança. Como parte do trabalho de campo etnográfico, foram realizadas 88 entrevistas semiestruturadas com pessoas em situação de rua da região entre julhoe agosto de 2022. As entrevistas se concentraram na percepção desse grupo sobre as forças desegurança, os serviços de saúde e assistência social, tratamentos e suas expectativas em relação ao Estado. Embora a análise dessas entrevistas ainda esteja em andamento, utilizamos neste capítulo dados oriundos dos diários de campo e das entrevistas que tratam da relação das pessoas em situação de rua com os agentes de segurança pública.

A política das forças de segurança na Cracolândia

Analiticamente, o problema da Cracolândia tem duas dimensões principais: a dimensão territorial, que se refere ao que acontece efetivamente nas ruas e às relações que são estabelecidas diretamente ali; e a dimensão política, que se refere ao debate público na mídia e à forma como as instituições lidam com a Cracolândia como um problema social. Neste último aspecto, o discurso em torno da Cracolândia transcende seus resultados materiais e o transforma em uma ferramenta política, empregada em alinhamento com projetos políticos maiores. Esse discurso assume então uma significância simbólica, refletindo ideias mais amplas sobre a sociedade e o papel do Estado mobilizadas pelas elites políticas. Assim, com a dimensão política acentuada na Cracolândia, analisaremos como essa política atravessa a rotina do território.

Para elaborar nosso argumento, organizamos a apresentação e discussão dos dados em três partes. Primeiramente, delineamos o processo de coordenação das ações das burocracias que atuam no território, para em seguida apresentarmos como a política atravessa a atuação dos agentes de segurança no território, e então concluirmos trazendo os reflexos dessa ação politizada no incremento da violência contra grupos marginalizados.

Ação coordenada das burocracias na Cracolândia

> No dia 21 de outubro de 2021, começaram a chegar relatos de remoções em imóveis da Rua Helvétia. A polícia civil e a Prefeitura Regional chegaram e começaram a retirar todas as famílias pobres que viviam em pensões e cortiços de um quarteirão específico. A versão oficial da polícia era de que essas propriedades era onde o tráfico de drogas se organizava, então a polícia civil entrou nos imóveis – sem mandado judicial – para "combater o tráfico de drogas". Porém, logo em seguida, fiscais da Subprefeitura chegaram afirmando que as propriedades estavam em estado precário, o que apresentava risco às pessoas que lá viviam, e que, portanto, era necessário que os imóveis fossem evacuados imediatamente. Naquele dia, centenas de pessoas perderam suas casas e seus pertences, que ficaram dentro dos imóveis onde a subprefeitura construiu muros nas portas e janelas. Foi o início concreto da Operação Caronte. Como resultado desses episódios, um vereador, referência nacional na defesa dos direitos humanos e atuante nas demandas da região, agendou para o dia seguinte uma reunião com o Subprefeito para entender porque esses despejos estavam sendo realizados, especialmente sem ordens judiciais. Pude acompanhar o vereador e uma defensora pública na reunião, que a princípio seria apenas com o subprefeito. No entanto, quando chegamos, para nossa

> surpresa, estavam também na reunião três delegados de polícia (civil) de diferentes delegacias da região, além de vários representantes das equipes da subprefeitura, todos os policiais militares. Foi uma reunião intimidante. Lembro-me de me sentir observado o tempo todo. Eu estava com medo, e não havia espaço para confrontar ou questionar as ações da polícia e da Subprefeitura.Após uma hora e meia, as duas mensagens que permaneceram da reunião foram que apolícia havia tomado conta da Subprefeitura e que agora havia diferentes burocraciasalinhadas para atuar de forma articulada no território (Diário de Campo Nov/2021).

Desde o lançamento da Operação Caronte, a Prefeitura de São Paulo apoiou publicamente a operação, com entrevistas conjuntas de chefes de polícia e autoridades municipais. Uma das burocracias da Prefeitura que trabalhou mais de perto com a polícia foi a Subprefeitura da Sé. Dada a dimensão de São Paulo, a Prefeitura possui administrações regionais que descentralizam os serviços de infraestrutura urbana, entre outros serviços públicos. Durante o período de pesquisa de campo, a Subprefeitura da Sé era chefiada por umcoronel reformado da polícia militar, que já foi Comandante-Geral da corporação no estado, etambém candidato a vereador. Como o Subprefeito trouxe outros policiais militares para posições estratégicas da Subprefeitura, houve um processo de policialização do órgão, o que também pode ser visto pelo relato da reunião acima.

E o impacto da ação das subprefeituras na vida das pessoas em situação de rua é grande. Uma das atribuições desses órgãos é a limpeza urbana, uma rotina diária de recolhimento da sujeira das calçadas, mas também dos pertences de pessoas em situação de rua – atividade conhecida por essas pessoas como o "rapa". Outra prerrogativa da subprefeitura é poder interditar imóveis administrativamente, em razão de eventual risco aos habitantes do local, dispositivo trazido também no relato acima e que foi amplamente utilizado nas remoções das famílias pobres que viviam nos imóveis destruídos para a construção dos edifícios da PPP.

Além da articulação entre a polícia civil e subprefeitura, que gerou ações coordenadas na região, é possível observar um alinhamento também da polícia com a guarda civil municipal, que, em São Paulo, é chamada de Guarda Civil Metropolitana (GCM). Essa parceria garantiu que a GCM estivesse à disposição da polícia civil para apoiar a Operação Caronte e suas intervenções na região. Após esta intervenção inicial nos imóveis e a prisão de algumas pessoas, a Caronte intensificou a violência contra as pessoas em situação de rua.

A concentração de pessoas em condição de uso de drogas que, por décadas, costumavaser fixa em um local específico, foi dispersada em maio de 2022 em uma grande operação comintensa cobertura midiática. A partir daí, a Guarda Municipal começou a

forçar as pessoas emsituação de rua a permanecerem em movimento, circulando pelas ruas do território, o que criouvárias cenas de uso de drogas pelo bairro. Com as pessoas proibidas de ficarem paradas no mesmo lugar, os problemas associados às cenas de uso de drogas, como sujeira, insegurança ebarulho, começaram a se espalhar em 16 pontos diferentes da região (Lab Cidade, 2022). Esse processo intensificou o conflito das pessoas em situação de rua com os moradores dos prédios da PPP e os donos de lojas do entorno.

A partir dos deslocamentos promovidos rotineiramente pela GCM e com operações esporádicas da polícia civil – que também contavam com a presença da GCM – nota-se uma estratégia coordenada do patrulhamento ostensivo e, por conseguinte, da reprodução daviolência na região. As remoções e os deslocamentos forçados das pessoas pelas ruas da regiãotinham como principal objetivo enfraquecer os laços de grupos marginalizados no território, cujos efeitos em suas vidas serão tratados na última parte desta seção.

A influência da política na tomada de decisão dos agentes de rua

> Era a última quarta-feira de julho de 2022, estávamos na Avenida Duque de Caxias, perto da Praça Princesa Isabel, entrevistando algumas pessoas em situação de rua. Euestava entrevistando um rapaz, e no meio da entrevista, a GCM chegou jogando gás depimenta no fluxo perto de onde estávamos. Sentimos aquele desconforto do gás, o que fez a gente se afastar um pouco, mas ele continuou respondendo minhas perguntas. Após esta entrevista, Amanda*, minha parceira de campo, Marley*, nosso informantedo território, e eu voltamos pela Avenida Duque de Caxias em direção à estação (de trem) da Luz. Nesse percurso, entrevistamos várias pessoas em frente ao bancoBradesco, até que o dinheiro que tínhamos para os entrevistados acabou e encerramosas entrevistas do dia. Nesse momento, Amanda disse que precisava comprar um par de chinelos e decidiu ir a uma loja de calçados na esquina de onde estávamos. Enquanto ela escolhia seu novo chinelo, fiquei um tempo dentro da loja verificando a bateria dogravador. Quando saí da loja, Marley estava em choque com o atropelamento de um homem por uma viatura da polícia militar que tinha acabado de acontecer na frente dobanco, exatamente onde estávamos entrevistando pessoas alguns minutos antes. Quando ele me apontou a cena, ainda vi o rapaz se levantando desnorteado. Marley me disse que a polícia estava descendo a Duque de Caxias “no pau”, e o cara estava atravessando a rua, distraído, brincando com um amigo, e nesse momento a viatura dapolícia o atropelou. Seu corpo e seu tênis voaram longe. Marley estava muito impactado pela força da pancada. Mas o pior ainda estava por vir. Assim que a políciao atropelou, uma policial militar feminina desceu da viatura com um fuzil na mão, apontou para o rapaz atropelado e disse “Vai para o canto, vai para o canto, vai parao canto”. A partir desse momento, começaram a chegar

> viaturas da polícia militar, detodos os tipos e tamanhos. Consegui contar 13 viaturas, e mais algumas motos. E não deve ter demorado nem três minutos para que tudo isso acontecesse. Eles foram chegando de todos os lados, inclusive na contramão, o que logo dispersou o fluxo, ficando só o cara enquadrado com cara de dor. A Amanda saiu da loja, e nós três fomos andando pela ciclovia, perto do canteiro central da avenida, passamos pelo local da abordagem e paramos a alguns metros adiante. A abordagem inicial, assim que os policiais saíram da viatura, foi na calçada, mais perto da rua. Mas depois, para revistaro cara, os policiais colocaram uma luva e o levaram para um lugar mais recuado e muito mais escuro que existia na frente do banco. Nesse momento, cada um de nós teve uma reação. Marley, que já viveu essa cena inúmeras vezes, estava muito revoltado com a abordagem, não parava de falar "vão forjar ele, vão forjar ele, vão forjar ele".Após esse primeiro momento de revolta, ele refletiu conosco sobre como a polícia temdiferentes formas de violentar, porque não era só gás e bomba, podia ter atropelamento, podia ter outras agressões que vão além das armas que a polícia já tempara atacá-los. Enquanto isso, Amanda e eu discordamos sobre o que fazer diante da situação. Ela achava que deveríamos intervir, nos aproximar da polícia, e dizer que estávamos acompanhando a abordagem para que ele não fosse ainda mais violentado.Já eu, não sei muito bem o porquê, sentia que o rapaz seria liberado. Toda aquela situação foi construída para que não houvesse espaço para se questionar a ação da polícia. Era um teatro. Aos que chegassem na cena, o que parecia é que a polícia militar havia encontrado um criminoso muito perigoso, que estava sendo abordado. Meu palpite era que, uma vez certos de que o episódio não teria repercussão política, a polícia liberaria o rapaz. E foi isso que aconteceu (Diário de campo 30/07/2022).
>
> *Os nomes Amanda e Marley utilizados neste trecho são de Amanda Amparo, antropóloga doutoranda pela USP e colega durante a pesquisa etnográfica; e Marley é um codinome criado para identificar nosso interlocutor que atuou como articulador de respondentes para as entrevistas. Todos os interlocutores da pesquisa são identificados por codinomes.

A abordagem performática da polícia militar no episódio do atropelamento oferece umapista para melhor entendermos a complexidade de como o cenário político afeta as ações de policiais na Cracolândia. As atividades dos agentes na interação com grupos marginalizados não são moldadas exclusivamente por eventos no nível da rua, mas também são significativamente influenciadas pelo cenário político. Portanto, os policiais exercem seu poder discricionário não apenas com base em suas interações com os cidadãos, mas também considerando as repercussões de suas ações no discurso público.

Na cena descrita, o exagero de veículos e de agentes, bem como a realização de uma abordagem no rapaz logo após o atropelamento, foram atitudes empregadas pela

polícia para reposicionar a vítima como um agressor. E a reação desesperada de Marley destaca que essa prática está profundamente enraizada no território. Da mesma forma, o fato de terem liberadoa vítima assim que se certificaram de que a rotina regular do bairro foi retomada, destaca que todoo aparato policial foi mobilizado para atuar perante um público abstrato situado no debate político.

Ao se esforçar ativamente para rotular a vítima do atropelamento como criminoso, a polícia não tenta apenas atribuir identidades a esses indivíduos, mas também moldar sua própria imagem. Enquanto o indivíduo atropelado for visto como "vítima", a polícia se torna a"agressora", personificando a violência. Como resultado, à medida que esse indivíduo é enquadrado e assim transformado em criminoso, a polícia deixa de ser a causa da violência para se tornar uma instituição diligente na *performance* da sua missão de proteger. Esse processo de rotulação de grupos marginalizados como uma forma de definir e justificar o próprio trabalho, emerge como uma descoberta significativa que ilustra como as dinâmicas políticas influenciam as ações dos agentes de nível de rua.

A lógica da ação policial no território passa pelo enquadramento de quem são essas pessoas que usam drogas e como devem ser tratados. O uso de estereótipos e julgamentos sociais (Maynard-Moody; Musheno, 2003) produz duas consequências políticas e simbólicasneste caso: por um lado, reforça a percepção de que esses indivíduos são os responsáveis por um dos principais problemas da cidade, em referência a questões como violência e aumento dos gastos públicos, mas, por outro lado, também procura destacar positivamente a imagem da polícia e uma suposta eficiência das operações. Dessa forma, mesmo que a oferta de cuidado e tratamento a pessoas que fazem uso problemático de *crack* seja uma medida bem aceita, a proposição de tratamento frequentemente se entrelaça com a violência e a criminalização, reforçando a noção do "bom pobre", ressaltando o contraste com o não merecedor daassistência pública (Dubois, 2014).

No entanto, a política vai além da rotulação de usuários de drogas, ou da divisão de responsabilidades entre as forças de segurança no território, ela também influencia significativamente os processos de tomada de decisão dos policiais, como exemplificado pelo episódio do atropelamento. Esses profissionais demonstraram uma maior responsividade às influências políticas do que aos cidadãos com os quais interagem.

Outra dinâmica rotineira do território que mostra como a política impacta o processo detomada de decisão dos agentes de rua é o *rapa*. As atividades de "limpeza urbana" realizadas pela Subprefeitura se intensificaram também, mas sem um padrão, acontecendo assim em momentos diferentes para pegar as pessoas de surpresa, como mostrado no relato abaixo.

> Na sexta-feira, no caminho da minha casa para o território, enquanto eu passava pelaAlameda Glete, vi algumas viaturas da GCM e veículos da Subprefeitura saindo, pois tinham acabado de recolher os pertences de todo mundo que vivia naquele quarteirão.Era o famoso rapa. Devia ter umas 15 malocas e levaram quase tudo de todo mundo. As pessoas que estavam lá ainda conseguiram salvar cobertas e colchões, alguns até abarraca, mas o Giovani, um rapaz que tinha saído para pegar uma marmita e chegou junto comigo na cena, perdeu tudo. Ele me contou que tinha uma maloca ali, com mala,fogareiro, roupas, documentos, barraca, e levaram tudo. Ele estava muito puto. Logo que saí dali, fiquei pensando muito no caráter rotineiro desses episódios. Um dos principais papéis da GCM na Cracolândia é garantir a força necessária para que a Prefeitura retire os pertences dessas pessoas. As pessoas que moram na rua ali conseguem juntar bens pessoais, uma coberta melhor, roupas legais, por uma semana,duas no máximo. Depois disso, ou elas são removidas do local onde estão, ou perdem grande parte das suas coisas. Quando eles vão juntando coisas, vão ganhando estabilidade, construindo vizinhança – com o tempo, um ajuda a cuidar das coisas do outro – as pessoas vão se organizando para sair da condição de rua. Se organizando ainda a partir da rua, mas se organizando. E quando eles perdem tudo, voltam para a estaca zero, sem bens e sem estabilidade. E ainda tendo que lidar com a revolta que esse episódio gera. Então o rapa é o principal instrumento do poder público para garantir que essas pessoas não se estabilizem. É a ação do Estado, deliberadamente rotineira, que a todo momento impõe a essas pessoas novos recomeços. É umadinâmica cíclica de reforço de vulnerabilidade (Diário de Campo 30/07/2022).

Nas operações de limpeza urbana, que trazem consequências devastadoras para a vida de pessoas em situação de rua como Giovani, existe um motivo político em se determinar horário e local dessas ações. Por exemplo, durante 2021, as ações de limpeza urbana na PraçaPrincesa Isabel aconteciam sempre no começo da manhã, a partir das 6h. Essa rotina dava condições para que as pessoas que lá viviam se preparassem para a limpeza da praça. No entanto, durante a Operação Caronte, essa previsibilidade deixou de existir, dificultando a vidadessas pessoas. Com isso, instrumentos de trabalho rotineiros dos profissionais da linha de frente passaram a ser usados não só para o fim imediato de deixar a cidade limpa, mas também para atender a interesses políticos maiores que se sustentam na persistência da instabilidade navida dessas pessoas.

Efeitos da ação da polícia contra grupos marginalizados da Cracolândia

Com ações coordenadas entre diversas burocracias, e a política influenciando o processo de tomada de decisão dos agentes de rua das forças de segurança, concluímos esta seção mostrando os efeitos dessas medidas na vida dos diferentes

grupos marginalizados que vivem na Cracolândia. Com uma atuação mais intensa no território, as forças de segurança aumentaram o nível de violência estatal contra grupos marginalizados do território, tanto em relação à intensidade das ações - estratégia de circulação, mais operações - quanto nos públicos-alvo da repressão policial, atingindo agora moradores de imóveis precários do entorno e defensores de direitos.

Até 2021, os conflitos das forças de segurança com as pessoas em situação de rua em uso de drogas eram frequentes, muitas vezes marcados por bombas de efeito moral lançadas para dispersar a concentração de usuários. Com a Operação Caronte, a dispersão passa a ser rotineira e começa a ser realizada pela GCM, e a polícia civil adota a estratégia de aumento docontrole sobre essas pessoas, em operações em que as pessoas eram forçadas a sentar no chãopor horas e serem revistadas. O monitoramento da área por câmeras, a utilização de sistemas de catalogação e reconhecimento facial, e a infiltração de policiais no grupo de pessoas em situação de rua denotam a estratégia mais ofensiva da polícia civil. Vale ressaltar que um estudo recente realizado pela Defensoria Pública de São Paulo identificou que 90% das prisõesfeitas na Operação Caronte foram consideradas ilegais pelos tribunais e foram revogadas (SãoPaulo NECDH, 2023).

No entanto, o que apareceu nos dados de forma mais intensa foi o incômodo das pessoasem situação de rua da região em relação à estratégia de circulação promovida pela GCM. Essa estratégia teve como efeito direto o aumento da violência praticada pelas próprias pessoas emsituação de rua, o que, segundo elas mesmos, seria uma reação precisamente à ação da GCM, como mostram os dois trechos de entrevistas abaixo, quando perguntamos sobre o que os respondentes pensavam sobre os deslocamentos.

> Rapaz, eu acho isso aí uma simples covardia. Isso gera várias consequências, né, tantopra nós, usuários, como pros comerciantes. Eu acho que a Prefeitura nesse intuito, a Prefeitura não tá fazendo nada. A Prefeitura só tá prejudicando mais os trabalhadores. Atrapalhando os trabalhadores e prejudicando os usuários. Porque estão jogando os trabalhadores e os usuários uns contra os outros, se na verdade os culpados são eles, que não resolvem essa solução. E o que tá acontecendo com isso é que piorou mais. Porque quando tava num lugar fixo, tinha como resolver a situação, tinha como ter atendimento específico. Hoje, com essa mobilidade pra lá e pra cá, não tem como. Nãotem atendimento, não tem merda nenhuma (Entrevista nº 10, homem, 37 anos, negro).
>
> Infelizmente, tem que ter um lugar para nós. Nós estamos aqui todo dia, aí tá todo mundo quieto, então não é melhor deixar todo mundo quieto aí do que vir jogar bomba,dar tiro, e sair todo mundo correndo? É aí que roubam, quebram as coisas, quebram as lojas, entendeu? Sem necessidade. Então deixa a gente quieto (Entrevista nº 26, homem, 50 anos, negro).

Além do aumento da violência contra as pessoas em situação de rua, observamos também episódios de criminalização e perseguição de ativistas e defensores dos direitos das pessoas da região. Ademais, a violência passou a ser direcionada também a outros grupos empobrecidos que viviam em torno das cenas de uso. Acompanhamos dois grandes processosde remoção de famílias pobres que viviam em pensões e cortiços, sinal da articulação entre a repressão às pessoas das cenas de uso e o processo de gentrificação em curso, e fruto da coordenação burocrática apresentada acima.

O primeiro processo de remoção ocorreu em 2021 – quando da reunião com o vereadore o Subprefeito narrada no primeiro relato do diário de campo – com a polícia civil entrando nos imóveis sob o pretexto de combater o crime, e a Subprefeitura chegando em seguida interditando e lacrando os prédios, despejando centenas de pessoas em questão de horas. Valedizer que, ao final dessas operações, não foram encontradas evidências de tráfico de drogas, restando apenas o crime de "furto de energia". Os prédios foram selados pela Subprefeitura, eparedes de tijolos foram construídas em todas as portas e janelas. Ouvimos de várias pessoas que não estavam em suas casas no momento, a maioria delas trabalhando, que perderam seus pertences, incluindo móveis e eletrodomésticos, roupas e documentos.

O segundo processo de remoção começou em junho de 2022 em um quarteirão centralda região, mas que não havia sido incluído no projeto da PPP, o que fazia, portanto, com que não houvesse lastro judicial para essas remoções. A tentativa de retirar as famílias e comércios deste quarteirão se deu porque as pessoas em situação de rua tinham relações com esses moradores, pois era onde costumavam comprar bebidas e comida e onde pernoitavam esporadicamente. No entanto, o perfil dos moradores desses imóveis não era de pessoas em usoproblemático de drogas, mas de pessoas pobres, em sua maioria negras, transgêneras, imigrantes de outras regiões do país, entre outros grupos vulneráveis. Mesmo sem a judicialização dessas remoções, a estratégia adotada pela polícia com a Subprefeitura foi a mesma: invasão pela polícia para suposto combate ao crime, seguida pela interdição dos imóveis por suas condições precárias. Porém, felizmente, até então não foi realizada a lacraçãodestes imóveis.

O último elemento a ser trazido em relação aos efeitos da ação das forças policiais na Cracolândia diz respeito ao impacto dessas ações na comunidade de moradores e comerciantesdo entorno. A circulação das pessoas pela polícia, como já dito, desencadeou alguns episódios de roubos, arrombamentos de comércios e outros tipos de violência cometidas por pessoas quefrequentam a cena de uso na região. Isso incitou a mobilização política dos moradores locais ecomerciantes, assim como alguns episódios de violência desses moradores e comerciantes contra as pessoas em situação de rua, resultando, por

exemplo, em episódios de agressões físicas como os que foram amplamente noticiados no dia 8 de julho de 2022.

Apesar de por vezes reconhecerem as limitações das medidas repressivas, moradores e comerciantes organizaram manifestações de rua e ocuparam espaços institucionais para denunciar a violência na região e instar as autoridades públicas a tomar medidas contra as cenasde uso. À medida que a Operação Caronte começou a perder força política no fim de 2022, a polícia civil organizou uma manifestação com moradores e comerciantes em 10 de novembro de 2022, a fim de demonstrar o apoio da comunidade à intervenção da polícia. Esse processo de mobilização política no território também emerge como um dos efeitos da politização das forças de segurança. No entanto, trata-se de uma dinâmica que reflete o retorno das ações politizadas dos agentes no território à esfera política, processo que extrapola os objetivos destecapítulo, e que serão futuramente elaboradas em outros trabalhos.

Considerações finais

Neste capítulo, examinamos o impacto do cenário político no trabalho dos profissionais da linha de frente da segurança pública em uma das regiões mais conflituosas do Brasil, a Cracolândia de São Paulo. Por meio de uma pesquisa etnográfica, identificamos, a partir do aumento do nível de violência contra grupos marginalizados do território, como a política orientou um processo de coordenação da ação das diferentes burocracias que atuavam na região. Observamos inclusive que a influência da polícia nessa coordenação foi potencializadapela presença de agentes policiais em burocracias não policiais, como a Subprefeitura.

Além disso, identificamos também como a política atravessou o processo de tomada dedecisão dos agentes de rua. Por meio do episódio em que narramos como a polícia atuou para atribuir o *status* de criminoso a uma pessoa que eles haviam acabado de atropelar, assim comopela estratégia de realização de ações de limpeza urbana de forma aleatória, é possível identificar como a política impacta o trabalho dos agentes de rua. Nestes episódios, estes profissionais se mostram mais responsivos à opinião pública do que propriamente aos acontecimentos do território e ao que as pessoas efetivamente fazem.

Com isso, buscamos contribuir com a literatura que se debruça a estudar a influência política na implementação de políticas públicas de três formas. Primeiro, ao estabelecer de forma mais concreta por meio de quais dinâmicas na rotina dos profissionais da linha de frenteessa influência da política acontece. Segundo, ao investigar como essa politização ocorre a partir de múltiplos níveis de poder (esferas federal, estadual e municipal)

em contextos não diretamente relacionados a retrocessos democráticos. E, por fim, mostramos como o processo de politização da implementação de políticas públicas pode gerar o aprofundamento dedesigualdades e o aumento da violência contra grupos marginalizados. Para trabalhos futuros,pretendemos explorar como o cenário político é alimentado também pela política que ocorre no nível territorial.

Referências

ANDREETTA, S. Failing, writing, litigating: Daily practices of resistance in Belgian welfare bureaucracies. **International Journal of Law in Context**, 18(3), p. 317–332, 2022.

BLUNDO, G. Seeing like a State agent: the ethnography of reform in Senegal's forestry services. In: BIERSCHENK, T.; OLIVIER DE SARDAN, J-P. **States at work**: dynamics of African bureaucracies. (Eds.), p. 69–90, 2014. Leiden: Brill.

BUENO, S. Trabalho sujo ou missão de vida? Persistência, reprodução e legitimidade da letalidade na ação da PMESP. Tese. (Doutorado em Administração Pública e Governo). Escolade Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. 2018.

BUENO, S.; LIMA, R. S. DE; COSTA, A. T. M. Quando o Estado mata: desafios para medir os crimes contra a vida de autoria de policiais. **Sociologias**, 23(56), p. 154–183, 2021. https://doi.org/10.1590/15174522-109780

CARPENTER, J.; GONG, E. Motivating agents: How much does the mission matter? **Journal of Labor Economics**, 34(1), p. 211–236, 2016.

DUBOIS, V. L'Etat, l'action publique et la sociologie des champs. **Swiss Political Science Review**, volume 20, issue 1, 2014.

EIRÓ, F. Translating politics into policy implementation: welfare frontline workers in polarised Brazil. **International Journal of Law in Context**, 18(3), p. 303–316, 2022.

ESTEVE, M.; SCHUSTER, C. **Motivating public employees**. Elements in public and nonprofit administration. Cambridge University Press, 2019.

FIVA, J. H.; GEYS, B.; HEGGEDAL, T.-R.; SØRENSEN, R. Political Alignment and Bureaucratic Pay. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 31(3), p. 596–615, 2021.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário Brasileiro de Segurança Pública. 2022.

GOUTHIER, M. H. J.; RHEIN, M. Organizational pride and its positive effects onemployee behavior. **Journal of Service Management**, 22(5), p. 633–649, 2011.

HAMANI, O. 'We make do and keep going!' Inventive practices and ordered informality in the functioning of the District Courts in Niamey and Zinder (Niger). In: BIERSCHENK, T.; OLIVIER DE SARDAN, J–P. (Eds.) **States at work**: dynamics of African bureaucracies, p 145–74, 2014. Leiden: Brill.

HASSAN, M. Bringing bureaucrats. In: **Regime threats and State solutions**: bureaucratic loyalty and embeddedness in Kenya. p. 1–27, 2020. Cambridge Studies in Comparative Politics. Cambridge: Cambridge University Press.

HUPE, P. **Dimensions of discretion**: specifying the object of street-level bureaucracy Research, dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 2ŞS. p. 425-440, 2013.

KAHN, T.; ZANETIC, A. O papel dos municípios na segurança pública. **Estudos Criminológicos**, v. 4, 2005.

KEISER, L. R. State bureaucratic discretion and the administration of social welfare programs: The case of social security disability. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 9, p. 87–106, 1999.

LACAVA, L. V. A Guarda Civil Metropolitana segundo a Câmara Municipal de São Paulo: uma instituição em disputa. **Revista Brasileira De Segurança Pública**, *16*(3), 2022. https://doi.org/10.31060/rbsp.2022.v16.n3.1416

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G.; BUENO, S. **Populism at the frontline of public services**: the case of police officers in Brazil. Forthcoming. 2023.

LOTTA, G.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estado de burocracia. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em CiênciasSociais**, (83), p. 21–42, 2017.

MAY, P. J.; WINTER, S. C. Politicians, managers, and street-level bureaucrats: influences on policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART**, 19(3), p. 453–476, 2009. <http://www.jstor.org/stable/29738956>.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M.C. **Cops, teachers, counselors**: stories from the front lines of public service. Michigan: University of Michigan Press, 2003.

MEIER, K. J.; O'TOOLE, L. J. JR.; NICHOLSON-CROTTY, S. Multilevel governance and organizational performance: Investigating the political-bureaucratic labyrinth. **Journal of Policy Analysis and Management**, 23, p. 31–47, 2004.

PIOTROWSKA, B. M. Are street-level bureaucrats politically impartial? **SSRN**. 2022. Available at: <https://ssrn.com/abstract=3954161>.

POWELL, W.; DIMAGGIO, P. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147–160, Abr. 1983.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation**: how great expectations in Washington are dashed in Oakland. Berkeley, CA: University of California Press, 1984.

SAGLAM, E. Bureaucracies under authoritarian pressure: legal destabilisation, politicisation and bureaucratic subjectivities in contemporary Turkey. **International Journal of Law in Context**, *18*(3), p. 288– 302, 2022.

STENSÖTA, H. O. Political influence on street-level bureaucratic outcome: testing the interaction between bureaucratic ideology and local community political orientation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, volume 22, issue 3, p. 553–571, 2012.

SÃO PAULO NECDH. **Relatório de Pesquisa Operação Cachimbo**: relatório das detenções em massa realizadas na Cracolândia. Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. São Paulo, 1ª ed. p. 1–102, 2023.

TALBOT, C. An impartial civil service – myth and reality. In: BARWICK, S. (Ed.). **Impartiality matters**: perspectives on the importance of impartiality in the civil service in a 'post truth' world. London: The Smith Institute, 2019, p. 64–71.

VAN OORSCHOT, W. Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states. **Journal of European Social Policy**, London, v. 16,n. 1, p. 23–42.

WHITFORD, A. B. Bureaucratic discretion, agency structure, and democratic responsiveness. The case of the United States attorneys. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 12, p. 3–27, 2002.

ZACKA, B. **When the State meets the street**. Harvard University Press, Boston, 2017.



CAPÍTULO 10

USUÁRIOS "ORGANIZADOS" E CAPAZES: CATEGORIZAÇÕES DO PÚBLICO NA ATUAÇÃO DE BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Marcos Arcanjo de Assis
Telma Menicucci

Introdução

O capítulo analisa a atuação de burocratas de nível de rua (BNR) do Serviço de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi) do Sistema Único de Assistência Social (Suas), a partir de um aspecto que são os esquemas de categorização do público construídos por esses burocratas na implementação do serviço. O objetivo é identificar quais são e c são construídas essas categorizações, evidenciando como o trabalho de BNR é atravessado por processos mais amplos de normalização e de reificação de regras morais no âmbito da sociedade.

Analiticamente, a etapa de implementação, se considerada na perspectiva do processo político, acontece após a tomada de decisão sobre a formulação mais geral de uma política pública e é quando, em tese, as intenções e declarações contidas em suas diretrizes, protocolos e orientações se convertem em ações concretas. Mas os estudos sobre a implementação, que se desenvolveram a partir dos anos 1970, problematizam essa visão etapista e se interessam em descrever e analisar como as políticas públicas ocorrem na prática e o que influencia o seu funcionamento.

Entre as abordagens de análise de implementação, aquelas convencionalmente chamadas de *bottom-up* consideram que, mesmo quando os tomadores de decisão estabelecem claramente as normas de execução, o jogo político de negociação e de decisão inerente à produção de políticas públicas não se interrompe nas funções de formulação e segue na implementação, compreendida assim como um processo contínuo de interação e barganha entre diferentes atores, provocando a constante adaptação do

conteúdo das políticas (Barrett, 2004; Pülzl; Treib, 2007). Neste sentido, a implementação é vista como um processo constituído de sistemas de ação e interação e de relações sociais entre o Estado, seus agentes e os cidadãos, operando uma cadeia constante de transformação das políticas públicas. Esse processo é afetado por cada contexto e cada arranjo de implementação de uma política pública e nele os burocratas de nível de rua (BNR)[1], os trabalhadores responsáveis pela execução dos serviços na interação direta com os cidadãos beneficiários, tornam-se, inevitavelmente, atores centrais.

A conceituação de BNR proposta por Lipsky (2019), autor que pioneiramente desenvolveu um arcabouço analítico sobre o trabalho desses trabalhadores, refinado nos subsequentes 40 anos de pesquisa internacional e 15 no Brasil, diz respeito a um trabalho no setor público restrito a algumas situações típicas: i) a interação face a face constante com os cidadãos na rotina de trabalho, ii) a existência de certo grau de discricionariedade para exercer autoridade, iii) os efeitos potenciais do trabalho sobre os cidadãos bastante extensos.

As condições de trabalho dos BNR são elementos destacados nas pesquisas. Os agentes de rua atuam em contextos de imprevisibilidade, lidando com incertezas informacionais (Raaphorst, 2018), com pressões relacionais de diferentes lados (Hupe; Hill, 2007) e, particularmente em situações de crise, quando falta orientação e experiência, aliadas a mudanças na forma de operação dos serviços (Gofen; Lotta, 2021). Além disso, os burocratas enfrentam altas cargas de trabalho e demandas opostas tanto às regras que devem seguir quanto aos seus códigos profissionais e ou valores pessoais, produzindo regularmente estresse na linha de frente (Tummers *et al.*, 2015). Ainda podem atuar com situações em que recursos são insuficientes e as regras são ambíguas – ou mesmo contraditórias – e ainda baixos inceptivos em função de medidas de desempenho inexistentes, sem validade ou confiabilidade (Lipsky, 2019; Hupe; Hill, 2007).

Nessas condições de trabalho, os agentes implementadores adotam certas estratégias para controlar, lidar e enfrentar as pressões e conflitos relacionais e institucionais típicos de sua atuação (Lotta, 2019), exercendo discricionariedade e fazendo julgamentos, ou seja, atuando como agentes (Maynard-Moody; Musheno, 2003; 2012). Uma dessas estratégias, de interesse desse capítulo, é categorizar os beneficiários

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

das políticas públicas[2]. Embora as regras e critérios de elegibilidade estabeleçam prévia e oficialmente as características e condições do público-alvo, tais categorias formais tomam corpo, voz e concretude nas interações dos BNR com os cidadãos na implementação, quando esses agentes fazem julgamentos baseados em aspectos morais e em estereótipos ou imagens sociais (Maynard-Moody; Musheno, 2003; Møller; Harrits, 2013; Møller, 2016).

Esquemas de categorização do público das políticas públicas, portanto, se colocam em relevo como uma das dimensões analíticas da literatura que investiga empiricamente a atuação dos BNR. Nessa linha, o objetivo deste capítulo é descrever e analisar os esquemas de categorização do público, entendidos como processos de classificação e segmentação dos usuários construídos pelas BNR do serviço a partir de categorias oficiais (das políticas) e extraoficiais (sociais). Essa análise é fruto de um estudo de caso único de maior envergadura, realizado com uma equipe de 11 BNR do serviço em Belo Horizonte, todas mulheres e chamadas entre si, no dia a dia da implementação, de "técnicas"[3]. Utilizou-se a abordagem qualitativa e interpretativa de aproximação e análise do objeto e a coleta de dados triangulou técnicas de observação etnográfica, entrevistas e fontes documentais, entre setembro de 2021 e maio de 2022. O material coletado foi sistematizado utilizando o procedimento de codificação de dados, com suporte do software Atlas.Ti. As categorias oficiais foram mapeadas nos textos e orientações técnicas do serviço e os esquemas de categorização social com os dados do trabalho de campo, identificando adjetivos e significados dados pelos BNR ao descrever os usuários.

A comparação entre as categorias oficiais e extraoficiais permitiu analisar, na prática, a agência dos burocratas de rua, isto é, como operam julgamentos e redefinem os beneficiários do serviço com quem interagem. Além disso, a presente análise avança no debate empírico ao identificar um esquema classificatório ainda não observado pelas pesquisas brasileiras (o usuário organizado) envolto em uma representação social também distinta de achados já consolidados na literatura (a "heurística capacidade"), refinando as especificidades do comportamento dos BNR em uma política setorial, no caso, a de assistência social.

O Paefi é um dos serviços socioassistenciais tipificados pelo Suas, sistema único, descentralizado, não contributivo e financiado por recursos públicos. O Sistema gerencia a Política Nacional de Assistência Social brasileira e foi instituído em 2005 como

2 As outras são: distribuir benefícios e sanções aos cidadãos, disciplinar o usuário a atuar como usuário e estruturar o contexto de interação com o usuário na implementação das políticas públicas (Lotta, 2019).

3 Esse capítulo traz alguns resultados da pesquisa de doutorado defendida pelo primeiro autor e orientada pela segunda no Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFMG em fevereiro de 2023, e intitulada: Burocracias do nível de rua do Sistema Único de Assistência Social: o que fazem, como interagem e classificam os usuários?

resultado da incorporação da assistência social no sistema de Seguridade Social, definido na Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica de Assistência Social (Loas). O Suas se desenvolveu significativamente a partir dos anos 2000, com a ampliação de investimentos e incentivos federais e com a produção de um amplo conjunto de normas operacionais, documentos orientadores e especificação de serviços socioassistenciais. Também foram implantados, em nível municipal, equipamentos de provisão destes serviços, como os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), onde o Paefi é ofertado.

O serviço compõe as ofertas da proteção social especial de média complexidade (PSE) do Suas, que trabalha num campo mais especializado de intervenção socioassistencial, necessário para restaurar direitos pessoais ou sociais já violados. O objetivo do serviço é apoiar, orientar e acompanhar famílias e pessoas que estejam vivenciando situação de ameaça ou violação de direitos, utilizando práticas e instrumentos do Trabalho Social com Famílias (TSF) para desenvolver autonomia e possibilidades de superação das violações vivenciadas. Concretamente, os casos acompanhados pelo serviço são de famílias com crianças, adolescentes, idosos ou mulheres em situação de negligência ou abandono, ou vivenciando diferentes formas de violência ou discriminações (Brasil, 2014; Belo Horizonte, 2020a). Disso resulta que o Paefi está orientado a dar respostas a problemas complexos, permeados por tensões familiares e comunitárias, que podem acarretar fragilização ou até mesmo rompimento de vínculos. Trata-se de fenômenos sociais multicausais e que abarcam aspectos econômicos, sociais, culturais e subjetivos, o que posiciona coerentemente o serviço na PSE.

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

O capítulo está dividido em duas grandes seções, além desta Introdução e das considerações finais. Na próxima, apresenta-se uma revisão da literatura específica que aborda os processos de categorização de usuários de políticas públicas, ilustrada com alguns achados empíricos relevantes. Na segunda, apresenta-se os resultados da pesquisa, com foco na análise dos esquemas de categorização sociais construídos pelas técnicas do Paefi.

1. A categorização de beneficiários de políticas públicas: entre critérios políticos e estereótipos sociais

A categorização é um mecanismo social reconhecido em todas as sociedades e é válido para definir e explicar os agrupamentos humanos, a segregação e a formação das identidades sociais e as formas de solidariedade. As categorias organizam as ações humanas, preenchem nossas mentes, discursos e práticas sociais. Desde a sociologia clássica, a pesquisa sobre a categorização situa sua função central para o entendimento e a ação dos indivíduos e para guiar suas interações (Durkheim; Mauss, 1981).

O processo de categorização social junta objetos com características semelhantes e abarca classificações operadas a partir dos julgamentos do agente classificador, que delimita os atributos que fazem parte ou não de uma dada categoria (Thomann; Rapp, 2018). Processos de categorização trazem consigo uma ideia de "filiação, que traça uma fronteira entre quem incluir e quem excluir da categoria" (Harrits; Møller, 2011, p. 230, tradução nossa).

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

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

As categorias oficiais de definição do público-alvo de uma política pública estabelecem um esquema elaborado no âmbito das práticas administrativas, e delimitam um ponto de vista, circunscrevem quem está ou não incluído na política e criam identidades coletivas, sendo centrais para entender como as políticas regulam a vida dos cidadãos. Porém, a dimensão social desse processo de ordenamento, comparação e alocação dos cidadãos em categorias administrativas de acesso não é automático e inequívoco, uma vez que deixa em aberto um espaço para a criação de outras categorias, com base em critérios particulares adotados pelos agentes de rua diante de usuários reais e de situações específicas. Os limites para definir as categorias, até mesmo as mais exatas (como idade), dependem de uma percepção de quem está dentro e fora delas (Harrits; Møller, 2011). Assim, a categorização do público-alvo é resultado de uma decisão política ou normativa, mas não somente, pois julgamentos morais dos próprios agentes são reproduzidos na interação com os usuários e (re)constroem os limites das categorias formais (Maynard-Moody; Musheno, 2003).

Portanto, a construção de esquemas de categorização social do público se apoia em dimensões morais dos burocratas do nível de rua – seus sistemas de crenças e valores – e em dimensões sociais – os estereótipos ou representações sociais (Schneider; Ingram, 1993; Møller; Harrits, 2013; Møller, 2016; Harrits, 2019c). Daí que esses esquemas expressam a agência dos trabalhadores na linha de frente, que lhes permitem agir no contexto de implementação (Maynard-Moody; Musheno, 2012) ou na sua "discricionariedade sociológica" (Hupe, 2013). Além disso, reforçam que essa atuação não é direcionada somente pelas regras que definem politicamente o público e como resposta às condições de trabalho, mas também pelos julgamentos e segmentação dos usuários entre merecedores e não merecedores dos serviços públicos, a partir de percepções sobre o que é ou não aceitável ou do esforço dos usuários para o merecer ser atendido (Maynard-Moody; Musheno, 2003; 2012; Dubois, 2010; Møller; Stone, 2012; Thomann; Rapp, 2018; Eiró, 2019; Tummers, 2017).

Os estudos sobre esse processo de categorização social do público se desenvolveram bastante e identificaram classificações diversas construídas pelos NBR: usuários "desviantes" e "normais", baseando-se em julgamentos sobre normalidade social (Møller; Harrits, 2013); usuários "bons" e "maus", separando-os entre "merecedores dignos" e "não merecedores" do serviço (Møller; Stone, 2012); usuários "aderentes" e "resistentes", considerando julgamentos morais, sociais e patológicos (Lotta, 2017); ou ainda a classificação de usuários "dependentes", "favorecidos" e "desviantes", considerando a nacionalidade, a idade, a escolaridade e os problemas dos cidadãos (Thomann; Rapp, 2018). As pesquisas também mostram que agentes de rua constroem

esquemas que combinam distintas categorias: oficiais, comportamentais, tipos de família e patológicas, cada uma delas associadas a estereótipos de merecimento diferentes (Lotta; Kirschbaum, 2022).

Quatro estudos sobre categorização do público de serviços e benefícios do Suas também merecem destaque e se somam aos achados já citados. Dois deles não utilizam os conceitos de categorização e julgamento da literatura de BNR, mas indicam construções sociais do público desta política pelos seus agentes implementadores. Usuários do Paif são percebidos como "aproveitadores", "oportunistas", "não merecedores", mas os agentes também utilizam as categorias oficiais e parâmetros relativos às necessidades de acesso para descrever o público (Jaccoud; Abreu, 2019). Já beneficiários do Bolsa Família são classificados por assistentes sociais como "pobres merecedores" e "pobres não merecedores", a partir de estereótipos sobre o fenômeno da pobreza e percepções sobre o próprio programa (Eiró, 2019).

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

A revisão e as pesquisas apresentadas elucidam que os BNR, na busca cotidiana de realizar suas práticas em circunstâncias críticas, atuam como agentes (Maynard-Moody; Musheno, 2012) ao realizar julgamentos sobre os usuários reais com quem interagem. Com isso, constroem esquemas de categorização extraoficiais do público, considerando expectativas e atributos comportamentais associados a estereótipos de normalidade e merecimento, atualizando as categorias de política pública (oficiais) para tomar decisões alocativas e agir.

Esquemas de categorização baseados em julgamentos podem estar conectados com processos de diferenciação simbólica dos beneficiários (Lotta; Pires, 2020). As diferenças sociais podem ser analisadas como resultado da construção contínua de "fronteiras simbólicas" de segmentação dos usuários em escalas ou níveis de normalidade

e merecimento (Pires; Lotta, 2019; Lotta; Pires, 2020) que, segundo Lamont (2000), dizem respeito às operações cognitivas de separação entre o "eu", "nós", o "eles" a partir do sentido de valor dos indivíduos com quem se interage.

2. Os esquemas de categorização dos beneficiários do Paefi

A partir desses argumentos, o objetivo desta seção é descrever e discutir os esquemas de categorização social construídos pelas técnicas do Paefi. Antes disso, é apresentada uma breve descrição da metodologia empregada, um perfil geral das participantes da pesquisa e, com o fim de contextualização dos achados empíricos, descreve-se a categorização formal do público do Paefi a partir dos documentos administrativos analisados.

2.1. Metodologia

As fontes de dados para a identificação dos esquemas de categorização oficial do público do Paefi foram as legislações, normas operacionais, orientações formais do Suas, do Creas e do Paefi, tanto elaborados e publicados pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), quanto pela prefeitura de Belo Horizonte. Ao todo, 11 documentos foram coletados e interpretados e que permitiram descrever os usuários elegíveis.

Já os esquemas de categorização social foram identificados em todo o corpus de dados coletado durante os 8 meses de trabalho de campo em um dos Creas de Belo Horizonte, que consistiu em: 11 entrevistas com BNR e 3 com gestores do serviço, 29 notas de campo de 13 atendimentos e 12 reuniões de equipe observados diretamente. Esse material foi sistematizado e codificado no ATLAS.ti. Também se utilizou os dados de 29 Prontuários de casos desligados do serviço no ano 2021 e disponíveis no arquivo morto na data de corte dessa etapa da coleta de dados. Esses relatórios e documentos foram lidos e digitados em um arquivo Excel, elencando as principais características do acompanhamento realizado[4].

A interpretação do conjunto de dados coletados envolveu o procedimento da codificação (Domenico, 2020). Num primeiro momento, foi realizada a leitura exaustiva

4 O Prontuário de Acompanhamento de um caso contém: i) ficha de identificação (sexo, data de nascimento, membros da família, data de inserção e desligamento); ii) Ofício de Inserção, documento que formaliza o encaminhamento do caso ao Paefi e, em alguns casos, pode trazer informações adicionais sobre o caso ou anexar algum relatório de acompanhamento anterior; iii) ficha detalhada com todas as práticas realizadas no caso; e iv) Relatório Técnico Socioassistencial, onde a técnica relata livremente o histórico do acompanhamento e explica porque sugeriu o desligamento do caso. Nenhum dado que pudesse identificar pessoalmente o usuário de referência ou qualquer membro da família foi registrado ou utilizado pelo pesquisador, e nenhum documento foi fotografado, fotocopiado, digitalizado ou retirado do edifício do Creas, seguindo as recomendações éticas de anonimato e guarda de fontes de pesquisa.

dos arquivos inseridos no *software*, identificando palavras, expressões, termos ou segmentos de textos que pertenciam ao tema da categorização social dos usuários do serviço. Em um primeiro nível de codificação, realizou-se a marcação de trechos em que, instigadas ou não por perguntas, elas qualificavam distintas características do público do Paefi (pessoais, sociais, comportamentais), buscando adjetivos, expressões nativas ou as categorias oficiais *in-vivo*. No segundo nível, agruparam-se os códigos iniciais em cinco categorias por afinidade temática relativa à caracterização dos usuários. No terceiro nível, reuniram-se os grupos de códigos da categoria conceitual "esquemas de categorização". Depois, a análise centrou na análise das citações dessa categoria conceitual, em busca de padrões emergentes, ou seja, das justificações e significados das categorias sociais empregadas pelas técnicas na definição do público e nas representações sociais que as enquadram, válidas apenas, ressalve-se, para o contexto do caso pesquisado.

Mobilizando a literatura e considerando a natureza da política provida pelo Paefi, baseada em intensa interação entre funcionário/cidadão, num processo de construção de alternativas assistenciais específicas a cada caso, com vistas a interromper situações de violação de direitos e mudar comportamentos, partiu-se de alguns supostos: i) as técnicas do Paefi atuam como agentes, formando julgamentos para construir esquemas de categorização diferentes do oficial; ii) no processo interativo são feitas classificações do público positivas e negativas; iii) a segmentação do público leva em conta expectativas comportamentais sobre os usuários acompanhados, como um fator central associado aos esquemas.

2.2. Um perfil das técnicas participantes da pesquisa

Como visto, o processo de classificação dos beneficiários ocorre em um espaço social no qual a BNR interage e negocia consensos e entendimentos, sendo esse espaço também atravessado por determinantes como raça, classe e outros marcadores sociais de diferenças. Ao todo, onze técnicas da equipe de referência do Paefi participaram da pesquisa. A Figura 1 apresenta dados de perfil pessoal, situação funcional e tempo de atuação no serviço.

Figura 1 – Perfil das técnicas entrevistadas



Fonte: Elaboração própria.

Sobre o perfil profissional, a maioria tem vínculo estável com a prefeitura, o que é um elemento relevante para a capacidade técnica da burocracia (Sátyro; Cunha; Campos, 2016) e mostra enquadramento funcional do serviço às normativas de recursos humanos nacionais (Brasil, 2006). O tempo de atuação no Paefi é variado, com parte delas atuando entre 6 e 8 anos e a outra parte com até 4 anos de atuação. As trajetórias profissionais prévias também são similares, com experiências profissionais no próprio Suas. As técnicas atribuem suas escolhas por trabalhar no Paefi às possibilidades de conectar desejos e expectativas com o trabalho a ser desenvolvido, ainda que parte delas se sinta desmotivada para atuar no serviço.

2.3. A categorização oficial dos usuários do Paefi nos textos e no nível de rua

A categorização oficial dos usuários do Paefi opera em duas dimensões: o que e quem. O que se refere ao tipo de situação que leva à violação de direitos, tais como violências de diversos tipos, discriminações em distintas formas, explorações e barreiras para o exercício de autonomia, afastamento ou rompimento de vínculos. O quem se refere aos alvos do serviço, ou às pessoas que tiveram seus direitos violados, tais como crianças em situação de negligência, adolescentes vítimas de violência psicológica, adultos em situação de rua, idosos ou pessoas com deficiência abandonados, mulheres em situação de violência intrafamiliar, adolescentes infratores afastados da família porque cumprem medida socioeducativa. Os diversos "quem" estão associados a atributos sociais dos usuários, como etapa do ciclo de vida, raça, sexo ou sexualidade, a deficiência física, atributos que se cruzam, conformando um conjunto amplo de potenciais usuários e de situações que os vulnerabilizam e violam seus direitos.

A categorização oficial expressa uma ideia de focalização abrangente do público, com implicações para a atuação dos agentes implementadores. Ao mesmo tempo em que os textos da PNAS buscam focalizar a intervenção do serviço na dimensão relacional

e territorial da violação de direitos, a diversidade de situações de violação de direitos (o que) e de alvos possíveis (quem), somada à pluralidade de arranjos familiares, com vulnerabilidades, idades, capacidades e condições de seus membros distintas, trazem para dentro dos formulários de identificação das condições de acesso um público que pode ser "muita gente", sem uma limitação tão precisa.

No nível de rua, as técnicas encontram com um perfil de usuários, à luz das categorias oficiais, majoritariamente de idosos e crianças e adolescentes (quem), que vivenciam especialmente violências psicológica e física e situação de negligência (o que). A focalização abrangente do público do Paefi parece se restringir no processamento real dos casos acompanhados pela equipe. Apesar das variações de perfis possíveis, o que chega ao nível de rua é um perfil mais restrito de pessoas com direitos violados.

Além disso, a categorização oficial do público do Paefi é utilizada frequentemente pelas técnicas para se referir aos usuários, o que foi observado quando foram instigadas a definir quem é o público que atendem nas entrevistas, bem como nas observações da rotina, notadamente nas reuniões, quando discutem especificidades práticas dos critérios oficiais de elegibilidade para inserção de casos. Esse esquema de categorização oficial funciona e é utilizado como um primeiro filtro classificatório dos usuários para o acesso ao serviço. Mesmo que o problema do usuário esteja classificado previamente pelo órgão encaminhador, as técnicas precisam interpretar, já em contato com a família, se a situação vivenciada se "encaixa" nos critérios de seleção, quando já mobilizam as categorias oficiais para responder se o caso é elegível para o Paefi.

Assim, as agentes de rua utilizam os diversos cruzamentos entre alvos e situações para descrever oficialmente quem são os usuários do serviço, tal como Møller (2016) e Jaccoud e Abreu (2019) também identificaram. Essas categorias formais ganham nome, rosto, voz e corpo reais no atendimento, no guichê, na visita domiciliar, nas discussões e gestão de casos. Corroborando outros achados, para processar o atendimento de "muita gente", em um contexto de recursos escassos, os BNR utilizam outros critérios além dos formais, abrindo espaço para a operação de julgamentos no nível de rua e para a construção de esquemas de categorização social.

2.4. Os usuários resistentes e organizados (e a heurística da capacidade)

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

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

Duas técnicas articulam essa categoria comportamental com uma definição sociocultural ao distinguir resistentes e participativos pelo "poder aquisitivo": se "mais alto" ou "com classe um pouco melhor" mais resistente; se mais "empobrecidos" e "humildes" há mais "adesão". Uma outra técnica distingue o usuário resistente por uma categoria oficial da política de saúde: "dependente químico" e com problemas de "saúde mental". Estas observações evidenciam que os esquemas de categorização podem ser utilizados de forma simultânea e intercruzada, reforçando outros estudos sobre este tema (Harrits; Møller, 2014; Lotta; Pires, 2020; Lotta; Kirschbaum, 2022). No Quadro 1, apresentam-se citações que ilustram essas considerações.

Quadro 1 – Excertos ilustrativos da classificação dos usuários resistentes e participativos

Categorias	Excertos
Usuário "resistente"	Tem um outro caso também que eu acho muito bacana, que ela também foi um pouco resistente no início, a família é ela, o companheiro e o filho. Eu chego na casa, numa visita também assim, ela foi resistente, muito desconfiada, "como assim, visita, prefeitura, que que é isso?" (Entrev_Tec. 02).
	São as famílias que não compreendem muitas vezes o porquê do encaminhamento. A família com resistência ela não se abre, ela não quer falar. Agora, uma família que não está disposta, a gente tem que o tempo todo estar buscando estratégias de comunicação com essa família (Entrev_Tec. 04).
	Tem gente que "estou vindo aqui porque me mandaram vir aqui", mas não quer ouvir, não quer falar, é uma resistência, a gente encaminha, orienta, tenta sensibilizar, mas... (Entrev_Tec. 05).
	Essa usuária que, por exemplo, é muito complicada, tem um perfil super complicado, é muito agressiva no trato [...] aí quando ela chega no Creas ela já começa a xingar, a gritar, a falar que vai quebrar tudo, aí eu abro o prontuário dela no Creas e vou mostrando pra ela "olha, vem cá, vamos ver, em 2019..." eu vou contando com ela todas as vezes que eu agendei com ela e ela não compareceu, e são muitas, agendamento e não comparecimento (Entrev_Tec. 07).
Usuário participativo (aderente)	Mas, por exemplo, criança e adolescente, às vezes a violação passa por uma situação em que a mãe é protetiva. Quando ela vê no serviço uma retaguarda para ela trabalhar questões que talvez ela não desse conta sozinha, ela vincula (Entrev_Tec. 03).
	Agora, uma família que chega e que ela sabe que ela pode contar com o serviço, que ela está buscando isso, é uma família que chega, que expõe a situação, que fala, que cria esse vínculo com o serviço, que liga pra gente. Às vezes, têm mães que estão desesperadas, têm famílias que às vezes chegam desesperadas, elas não sabem com quem contar (Entrev_Tec. 04).
	E tem gente que vê aqui a possibilidade de falar, falar o que vive, falar o que está passando. Eu acho que esses aderem mais. Aí tem o encaminhamento, ela vai ver que esse encaminhamento trouxe pontos positivos para ela, então ela vai aderindo (Entrev_Tec. 05).
	Os que querem, eu acho que são os mais humildes, pessoas que estão bem fragilizadas, pessoas que estavam querendo, estavam precisando mesmo, estavam querendo uma ajuda, que não sabem mais onde procurar (Entrev_Tec. 10).

Elaboração própria.

Interessante observar ainda as interfaces desse sistema comportamental baseado na adesão dos usuários com representações sociais também encontradas em pesquisas sobre o tema. Usuários *resistentes* são, segundo algumas técnicas, "difíceis" porque demandam que elas façam ajustes na sua forma de trabalhar, sejam nas práticas de abordagem para "conseguir uma entrada" ou nas "estratégias de comunicação", porque gera dúvidas sobre como seguir com o acompanhamento. Por outro lado, o usuário

que adere é mais *fácil*, porque o "trato é mais tranquilo" e o trabalho "flui" e se "vê mais resultado". Essas interfaces demonstram que os esquemas de categorização social "fornecem uma linguagem" para construir uma "narrativa situada" sobre os usuários com quem interagem, operando um julgamento baseado nas expectativas comportamentais (Lotta; Pires, 2020). Os excertos abaixo mostram as interfaces deste esquema de categorização comportamental com as representações de usuários fáceis e difíceis.

> Com os resistentes, que não criam vínculo, já fica mais difícil. Eu estou com um caso que eu estou tendo muita dificuldade, porque eu tive dificuldades para criar vínculo com a mãe das crianças e eu sinto que ela não confia em mim [...] então estou tendo muita dificuldade com esse caso, não sei como vou dar tratamento. Aí quando a família é assim fica bem difícil. Eu gosto quando a família fala, confia [..] porque o trabalho, você consegue fazer a intervenção (Entrev_Tec. 01).

> Tem famílias que entendem isso aqui como punição, então essa família se mantém reticente o tempo todo. É muito difícil. Porque tudo que a gente tenta, toda ligação que faz, a pessoa não está aberta, ela não está querendo receber esse contato, quando a gente solicita o atendimento ou quando eu solicito a possibilidade de uma visita no domicílio, ela entende isso como fiscalização, como invasão. Uma família que não está disponível, a gente tem que o tempo todo estar buscando estratégias de comunicação com essa família. No outro caso, a coisa flui de forma que produz mais, a gente vê mais resultado (Entrev_Tec. 02).

> A família que adere normalmente te recebe nos atendimentos, nas visitas, ela vai até o Creas, os encaminhamentos que você faz, ela tende a cumprir os encaminhamentos, esse trato com a família é mais tranquilo e bem mais fácil (Entrev_Tec. 08).

O outro esquema de categorização comportamental identificado qualifica as atitudes do público em termos da sua capacidade de resposta à sua própria condição de violação ou de vulnerabilidade, segmentando-os entre usuários que *conseguem* e os que *não conseguem* responder a essa expectativa comportamental. Essa expectativa se baseia na ideia de que a família, núcleo básico de intervenção do Suas, pode ser fortalecida com os serviços e ser o meio para a proteção e o cuidado de seus membros. Algumas entrevistadas empregam de forma idiomática o adjetivo "organizado(a)" para classificar o usuário que "dá conta" de realizar um "movimento" que leve a superação da situação vivenciada. Sugere-se que essa distinção comportamental está relacionada à percepção de que vencer a violação de direitos tem uma "dinâmica processual", com "mudanças de comportamento" da família sendo produzidas por técnicas e família em conjunto com

o acompanhamento, percepção também identificada em pesquisas sobre trabalhadores do Paefi de Belo Horizonte para o mesmo tema da violação (Carmona, 2019) e para o tema do desenvolvimento da autonomia dos usuários (Andrade, 2018).

O usuário (indivíduo ou família) "organizado" é aquele que se comporta de forma ativa perante às suas condições, buscando se conscientizar de seus atos, mudar certas atitudes ou tomar providências que possibilitem que ele se torne protetivo e supere a violação. Esse esquema de classificação tem espectro variado nas características comportamentais. Algumas atitudes dos "organizados" são mais objetivas, como "arrumar um especial" para o filho ir à escola, "sair da casa" onde se sofria a violação, "resolver sua documentação civil", "colocar a criança na escola", passar a "escutar" a família. É ver a usuária em "uma casinha limpinha, organizadinha", é "romper com a relação abusiva", é "ter regras" de convivência, "levar o idoso para passear". Assim, parece ser aquele que demostra autonomia, protagonismo e responsabilidade sobre sua vida e a de seus membros familiares. Outras descrições comportamentais são menos concretas, como "descobrir formas" de administrar o cuidado e de "garantir a segurança ou a proteção", "fazer um movimento", "conseguir compreender", "conseguir formular uma demanda", "se dedicar, buscar seus recursos internos e fazer um corte nesse ciclo de violação". O usuário menos "organizado" se comporta de forma oposta e tem atitudes como: "não fala com ninguém" em casa, "não faz favor para o outro", "não consegue formular uma pergunta".

Estar dentro ou fora desta classificação parece não ser uma condição definitiva, ou seja, a família pode chegar ao serviço mais ou menos "organizada" e, ao longo do acompanhamento, ir se movimentando e se tornando ainda mais "protetiva". Por isso, os comportamentos práticos são pontos ou etapas de um processo ou "movimento" particular do usuário de ir "conseguindo", ir "dando conta", ir se (re)organizando etapa a etapa. Estes movimentos são interpretados pelas técnicas ao longo do acompanhamento, que também tem uma dimensão processual ou sistemática, ou seja, leva tempo e é coproduzido pelas técnicas e os usuários. No Quadro 2, apresentam-se excertos que exemplificam estas considerações.

Quadro 2 – Citações ilustrativas da classificação dos usuários organizados e desorganizados

Categoria	Excertos
Usuário "organizado"	Quando vou conhecer a história, esse casal vivia super mal, já estavam separando, ele já destratava ela, ele já não dava apoio nenhum pra ela, deixou ela desamparada, ela tinha já uma atuação antiga de vender bala, é de lá que ela tira a renda dela. Então ela foi, se organizou, arrumou um especial, arrumou alguém pra ir lá buscar a menina (Entrev_Tec. 03). Então quando a gente pensa no organizar é garantir o que é básico: que a criança esteja na escola, que essa mãe escuta dentro da própria casa, mas dentro da lógica da família, não a lógica que eu quero também (Entrev_Tec.05). E aí, durante o acompanhamento, às vezes a própria família ela vai descobrindo formas, ou muda o horário de trabalho, às vezes acontece até de situações assim "nós vamos te dar uma ajuda e você deixa de ir para o trabalho, nós vamos ratear entre a gente essa quantia e você vai cuidar", e aí aquele idoso fica mais seguro (Entrev_Tec.04). Essa questão de família organizada ou não, eu acho que com o pai e a mãe estar ali presente e determinando "olha, você vai, mas tem horário pra chegar", "tomou banho, a toalha você pega e coloca lá fora, ou colocar atrás no banheiro", todo mundo precisa de regras pra você ter convivência (Entrev_Tec.07). A organização é quando há o rompimento da relação abusiva, ou resolve com o irmão como acolher o idoso, quando a gente percebe que a criança não estava indo para a escola e está, não estava indo no posto e agora está, aí a família foi se organizando mais (Entrev_Tec.09).
Usuário "desorganizado"	Mas pode ser uma família super desorganizada, que ninguém fala com ninguém, uma família que ninguém interage, ninguém faz favor um para o outro, não convive, não se fala. Aqui é muito comum encontrar a família tão desorganizada que ela não consegue formalizar uma demanda, ela não consegue falar para você o que ela está sentindo, ela não consegue dizer "estou bem" (Entrev_Tec.07). A mãe não abria a boca para ninguém, muito desorganizada, ela já tinha sido encaminhada para o Paefi, foi a [técnica] que encaminhou primeiro e não conseguiu o acesso a ela. Aí quando eu pego o caso, o Conselho menciona que o pai tinha ido lá e disse que assumiria a guarda da criança (Entrev_Tec.03). [...] Se a demanda que ele vem aqui é uma demanda que exige que a gente trabalhe em cima de pontos que são difíceis, que demande que ele tenha que se reorganizar para que ele garanta a proteção de crianças ou do idoso, isso às vezes pega num lugar que a pessoa entende que você é quase rival dela ali (Entrev_Tec.05).

Fonte: Elaboração própria.

A mobilização deste esquema de categorização parece indicar um esforço das técnicas entrevistadas de convergir sua atuação com os objetivos do serviço, focados no desenvolvimento da capacidade de conscientização e de mudança de comportamentos que garantam a proteção da família e a superação da violação.

Apesar das expectativas, também há a percepção realista de que alguns usuários vão conseguir, outros não. Assim, distingui-los entre mais ou menos "organizados" permite que as técnicas os representem em termos da sua *capacidade* de cumprir etapas do processo de superação, ainda que elas não sejam pré-definidas ou as mesmas para todos. Essa lógica de segmentação do público pela *capacidade* não parece separar os usuários mais ou menos "organizados" em escalas de merecimento, resultado diferente de alguns estudos da literatura (Møller; Stone, 2012; Thomann; Rapp, 2018; Eiró, 2019; Tummers, 2017).

É certo que os comportamentos descritos pelas agentes como típicos da "organização" familiar estão embasados em julgamentos morais sobre a convivência mais adequada entre os membros de uma família ou sobre relações e atitudes convencionadas socialmente como aceitáveis, ou seja, se fundamentam em estereótipos de normalidade social, também encontrados na categorização do público por BNR (Møller; Harrits, 2013; Harrits; Møller, 2014; Salatino; Miranda; Lotta, 2019). Mas para o caso em questão, esse julgamento não parece decretar que os "organizados" merecem mais ou são menos preguiçosos do que os "desorganizados", mas sim que eles "conseguiram", "deram conta", "foram capazes" de mudar comportamentos. Assim, são categorias eminentemente endógenas ao público e aos objetivos do serviço, são referências para a categorização social dos usuários pelas BNR.

Sugere-se que a ausência da "heurística do merecimento" (Petersen, 2012) neste esquema de categorização se deve ao caráter "dependente" (Schneider; Ingram, 1993) do público do Suas, que merece receber o serviço, mesmo sem conseguir cumprir etapas que levam a superação de seus problemas, e que os serviços do Suas (principalmente os especializados) existem para acompanhá-los na medida da necessidade da família, até que sejam capazes de se organizar.

De todo modo, há certo debate ainda inconclusivo no Suas sobre até que ponto a intervenção centrada na família não retoma, ou até mesmo reproduz, dimensões morais e comportamentais que expressam "resquícios de conservadorismo" da trajetória da assistência social supostamente já superados, além de "colocar no colo delas" a responsabilidade e a capacidade de resolver seus problemas (Jaccoud, 2016; Carvalho; Teixeira, 2018). Como este é um estudo de caso único, não é possível afirmar que o enquadramento do usuário "organizado" e a segmentação pela lógica da capacidade reforcem esses questionamentos sobre o Suas, mas espera-se que esses achados sejam incorporados a esse debate.

Mas, para além da visão paternalista sobre o público "dependente", a ausência de estereótipos de merecimento na categorização comportamental do público do Paefi

pode estar relacionada a outros dois elementos. Primeiro, a certo *ethos* da formação em serviço social no Brasil, importante na concepção do Suas e na formação dos seus profissionais: a defesa pela não culpabilização dos sujeitos por suas condições sociais, que são resultado das contradições do modelo capitalista (CFESS, 2011). Segundo, à própria natureza do Paefi como serviço especializado. Diferentemente dos serviços da PSB, em que os BNR selecionam usuários para alocar os benefícios (o cadastro, o Bolsa Família, a cesta básica), criando uma dinâmica relacional vertical e propensa a avaliações sobre a real necessidade, o encaminhamento prévio de casos para o Paefi, muitas vezes como medida protetiva, parece criar uma dinâmica institucional que dilui o julgamento baseado no merecimento e o reorienta para a capacidade do usuário superar a condição que o fez chegar ao serviço. Essas considerações hipotéticas podem ser exploradas em pesquisas futuras[5].

Considerações finais

O capítulo discutiu os processos de categorização social do público inerentes à atuação dos BNR. A categorização social trata da separação da realidade e do mundo em partes ou grupos, nos quais há coisas dentro e fora. As categorias oficiais de definição do público de uma política pública circunscrevem quem é elegível ou não e criam identidades coletivas. Mas, no nível de rua, o julgamento é fundamental para processar esses critérios, que ocorrem diante de pessoas e em situações reais. Para isso, os agentes usam categorias sociais, isto é, referências culturais ou comportamentos estereotipados. Constroem, portanto, esquemas de categorização social do público, extraoficiais, apoiados em crenças e valores e em estereótipos ou representações sociais, geralmente relacionados a normalidade ou merecimento. A construção destes esquemas expressa a agência dos BNR, pois operam julgamentos para tomar decisões alocativas e agir e podem se entrelaçar com a produção de diferenciação simbólica dos usuários.

Na implementação do Paefi pesquisado, as técnicas atuam usando categorias oficiais e comportamentais para classificar o público no nível de rua, reforçando os atributos de elegibilidade ou refinando-os diante dos usuários reais, bem como indicando

5 Uma das dimensões analíticas da atuação de BNR do Paefi investigada foram os processos de diferenciação de tratamento dos usuários, engendrados em suas práticas, estilos de interação e esquemas de categorização do público. Sobre essa dimensão, é válido registrar que, a depender do tipo (ou esquema) de usuário acompanhado, diferenciações de tratamento dos casos pelas técnicas foram identificadas. As estratégias funcionam como mecanismos para lidar com pressões organizacionais (como uma extensa fila de espera para ingresso no serviço e a resistência da gestão imediata para dar encerramento ao acompanhamento), bem como para seguir certa orientação socioassistencial do Suas (trabalhar com o usuário até quando ele conseguir, na lógica do público dependente). Na literatura de BNR, tais mecanismos são chamados de coping. A pesquisa identificou dois mecanismos de coping: o insistir com o caso de usuários resistentes e a seleção de casos de usuários organizados para desligamento com ou sem encaminhamento final. Sobre isso, ver Assis (2023).

atitudes que os diferenciam como "resistentes *versus* participativo", "organizado" *versus* "desorganizado", segundo expectativas sobre a motivação e a capacidade de resposta aos problemas. Assim, as técnicas exercem discricionariedade e atuam como agentes ao construírem essas categorizações, operando julgamentos para diferenciá-los em termos da capacidade de mudar comportamentos e de cumprir etapas para a superação (nunca acabada) da violação, envoltas em estereótipos de normalidade e de um público dependente.

O estudo ainda observou a influência marcante dos atributos dos usuários, especialmente de seus comportamentos, na construção desses esquemas. Políticas que visam alterar o comportamento e incentivar a participação ativa de usuários são justamente mais dependentes de suas demandas e motivação para acontecer e dar certo. Isso é ainda mais importante para o Paefi, que prevê o engajamento e a capacidade de resposta das famílias como fundamentais para a coprodução do acompanhamento e superação das violações. Assim, atributos e expectativas comportamentais se tornam centrais para a atuação das agentes no serviço e embasam as classificações do público.

Os resultados da pesquisa confirmam esse argumento. Diante de beneficiários de carne e osso e com demandas reais, os encontros no nível de rua do Paefi são processos de coprodução pelos burocratas e o público, o que requer estabelecer consentimentos e acordos (Pires, 2017; Lotta; Pires, 2020). A motivação dos usuários face a esses acordos é determinante para classificá-los como participativos ou resistentes. Já a capacidade dos usuários de lidar e superar os seus problemas é outro comportamento considerado na classificação do usuário organizado-desorganizado, este enquadrado menos como (des)merecedores e mais como dependentes, resultado distinto de estudos sobre BNR de outras políticas. Essa é uma das contribuições do estudo: mostra empiricamente como serviços públicos são coproduzidos nos encontros ordinários no nível de rua, ou seja, se fundamentam essencialmente na interação próxima e profunda entre burocracia e cidadãos. Outra contribuição é utilizar diferentes fontes de dados e estratégias para explorar o caso em profundidade, especialmente a observação etnográfica, mostrando interfaces teóricas, analíticas e metodológicas das ciências sociais no estudo das políticas públicas.

Referências bibliográficas

ASSIS, Marcos Arcanjo de. **Burocratas de nível de rua do Sistema Único de Assistência Social**: o que fazem, como interagem e classificam os usuários? 2023. 282 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Belo Horizonte, 2023.

ANDRADE, Júnia Lúcia Pena. **Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI)**: um espaço social para construção de autonomia? 2018. 166 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

BARRETT, Susan M. Implementation studies: time to revival? Reflections on 20 years of implementation studies. **Public Administration**, v. 82, n. 2, p. 249–262, 2004.

BELO HORIZONTE, Secretaria de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania**. Orientações técnicas para o aprimoramento dos processos de trabalho e de gestão do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) no município de Belo Horizonte.** Belo Horizonte, 2020.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: MDS, 2014.

BRASIL. Orientações Técnicas sobre o PAIF. **Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família** – PAIF. Brasília: MDS/SNAS, 2012b. Volume 2 *apud* BRASIL, 2016.

BRASIL; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Orientações Técnicas:** Centro de Referência Especializado de Assistência Social– CREAS. MDS/SNAS. Brasília: Ed. Brasil Ltda., 2011.

CARMONA, Daniele Rodrigues Souza. **A abordagem da violência e sua superação na politica pública de Assistência Social**: concepções e práticas dos profissionais do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI. 2019. 162 f. Dissertação (Mestrado em Promoção de Saúde e Prevenção da Violência) – Faculdade de Medicina, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

CARVALHO, Poliana; TEIXEIRA, Solange. Trabalho social com famílias na Proteção Social Básica da assistência social. **Em Pauta**, Rio de Janeiro, n. 42, v. 16, p. 151–166, 2º sem. 2018.

CFESS. Conselho Federal de Serviço Social. **Gestão Tempo de Luta e Resistência (2011-2014)**: parâmetros para atuação de assistentes sociais na política de assistência social. Brasília, DF: CFESS, 2011.

DOMENICO, Silvia Marcia Russi de. Análise temática. In: BRUNSTEIN, Janette; SCHMIDT, Arilda; ZAMITH, Eliane; ARRUDA-FILHO, Emílio. (Org.). **Análise de dados qualitativos em pesquisa**: múltiplos usos em administração. 1ed. São Paulo: Editora Mackenzie e FGV Editora, 2020, v. 1, p. 60–82.

DUBOIS, Vincent. **The bureaucrat and the poor**: encounters in French Welfare Offices. Burlington: Ashgate, 2010.

DURKHEIM, Émile; MAUSS, Marcel. Algumas formas primitivas de classificação. Contribuição para o estudo das representações coletivas. *In*: MAUSS, Marcel. **Ensaios de Sociologia**. São Paulo: Perspectiva, 1981. p. 399–455. Original publicado em 1903.

EIRÓ, Flávio. A "boa implementação" do Programa Bolsa Família: a interação entre assistentes sociais e beneficiárias para além das regras burocráticas. *In*: PIRES, Roberto (org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Cap. 26.

GOFEN, Anat; LOTTA, Gabriela. Street-level bureaucrats at the forefront of pandemic response: a comparative perspective. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 23, n. 1, p. 3–15, 2021. Disponível em: DOI: 10.1080/13876988.2020.1861421. Acesso em: 22 abr. 2022.

HARRITS, Gitte Sommer; MØLLER, Marie Østergaard. Categories and categorization: towards a comprehensive sociological framework. **Journal of Social Theory**, n. 12, v. 2, p. 229–247, 2011.

HARRITS, Gitte Sommer; MØLLER, Marie Østergaard. Prevention at the front line: how home nurses, pedagogues, and teachers transform public worry into decisions on special efforts. **Public Management Review**, v. 16, n. 4, p. 447–480, 2014.

HARRITS, Gitte. S. Stereotypes in context: how and when do street-level bureaucrats use class stereotypes? **Public Administration Review**, v. 79, n. 1, p. 93–103, 2019c. Disponível em: DOI: 10.1111/puar.12952. Acesso em: 12 fev. 2021.

HUPE, Peter. Dimensions of discretion: specifying the object of street-level bureaucracy research. Der Moderne Staat. Zeitschrift für public policy. **Recht und Management**, v. 6, n. 2, p. 425–440, 2013.

HUPE, Peter; HILL, Michael. Street-level bureaucracy and public accountability. **Public Administration**, v. 85, p. 279–299, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00650.x>. Acesso em: 05 maio 2022.

JACCOUD Luciana; ABREU, Maria Cristina. Entre o direito e a culpabilização das famílias: o que pensam os trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) sobre as ofertas e os beneficiários. *In*: PIRES, Roberto (org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Cap. 20.

JACCOUD, Luciana. **Família e assistência social no Brasil**: uma análise do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 40., 2015, Caxambu. **Anais** [...]. São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2016.

LAMONT, Michelle. **The dignity of working men**: morality and the boundaries of race, class, and immigration. New York: Russell Sage Foundation, 2000.

LIPSKY, Michael. **Burocracias do nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Tradução: Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: ENAP, 2019. 430 p.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Categorizando usuários "fáceis" e "difíceis": práticas cotidianas de implementação de políticas públicas e a produção de diferenças sociais. **Dados.** [on-line], v. 63, n. 4, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1590/dados.2020.63.4.219. Acesso em: 23 out. 2022.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. *In*: LOTTA, Gabriela (org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019a. Cap. 1, p. 11–38.

LOTTA, Gabriela. Inclusão, exclusão e (re)produção de desigualdades: o papel das práticas, interações e julgamentos dos agentes comunitários de saúde da implementação das políticas públicas. **Boletim de Análise Institucional:** implementação de políticas e desigualdades, n. 13, Brasília: IPEA, p. 15–19, 2017.

LOTTA, Gabriela; KIRSCHBAUM, Charles. Dois pesos e duas medidas na sala de aula: análise das redes sociossemânticas de categorização operadas por professores. **Revista De Administração Pública**, v. 56, n. 1, p. 100–133, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0034-761220200633. Acesso em: 07 set. 2022.

MAYNARD-MOODY, Steven Williams; MUSHENO, Michael Craig. **Cops, teachers, counselors**: stories from the front lines of public service. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

MAYNARD-MOODY, Steven Williams; MUSHENO, Michael Craig. Social equities and inequities in practice: street-level workers as agents and pragmatists. **Public Administration Review**, v. 72, n. s1, p. 16–23, nov.-dec. 2012.

MØLLER, Marie. She isn't someone I associate with pension: a vignette study of professional reasoning. **Professions & Professionalism**, v. 6, n. 1, p. 1-20, 2016.

MØLLER, Marie; HARRITS, Gitte. Constructing at-risk target groups. **Critical Policy Studies**, v. 7, n. 2, p.155–176, 2013.

MØLLER, Marie; STONE, Deborah. Disciplining disability under danish active labour market policy. **Social Policy and Administration**, v. 47, n. 5, p. 586–604, 2012.

PETERSEN, Michael Bang. Social welfare as small-scale help: evolutionary psychology and the deservingness heuristic. **American Journal of Political Science**, v. 56, p. 1–16, 2012. Disponível em: https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2011.00545.x. Acesso em: 07 set. 2022.

PÜLZL, Helga; TREIB, Oliver. Implementing public policy. *In*: FICHER, Frank; MILLER, Gerald. J.; SIDENEI, Mara S. (ed.). **Handbook of public policy analysis**: theory, politics and methods. London; Nova York: CRC Press – Taylor & Francis Group, 2007. Cap. 7.

RAAPHORST, Nadine. How to prove, how to interpret and what to do? Uncertainty experiences of street-level tax officials. **Public Management Review**, v. 20, n. 4, p. 485–502, 2018. Disponível em: doi: 10.1080/14719037.2017.1299199. Acesso em: 22 abr. 2022.

SALATINO, Laura; MIRANDA; Juliana; LOTTA, Gabriela. Políticas públicas para mulheres em situação de rua: reflexões sobre categorização e julgamentos. **Revista Política Hoje**, v. 28, n. 1, p. 225–149, 2019.

SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen Ingram. Social construction of target populations: implications for politics and policy**. The American Political Science Review**, v. 87, n. 2, p. 334–347, jun. 1993.

THOMANN, Eva; RAPP, Carolin. Who deserves solidarity? Unequal treatment of immigrants in Swiss welfare policy delivery. **Policy Studies Journal**, v. 46, n. 3, p. 531–552, 2018.

TUMMERS, Lars *et al*. Coping during public service delivery: A conceptualization and systematic review of the literature. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 25, n. 4, p. 1099–1126, 2015. Disponível em: doi:10.1093/jopart/muu056. Acesso em: 06 fev. 2022.

TUMMERS, Lars. The relationship between coping and job performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 27, n. 1, p. 150–162, 2017.



CAPÍTULO 11

CATEGORIZAÇÕES NA ESCOLA E JUVENTUDE CRIMINALIZADA: UM ESTUDO SOBRE A INSERÇÃO ESCOLAR DE ADOLESCENTES EM LIBERDADE ASSISTIDA

Claudio Alibertii

Introdução

Este trabalho parte de um enfoque teórico que recai sobre a investigação da percepção de profissionais da linha de frente do serviço público sobre os indivíduos alcançados pela política de atendimento socioeducativo, especificamente jovens que sofrem uma sanção por parte do Estado após a prática de atos infracionais. O objetivo, portanto, é compreender de que maneira as percepções dos professores sobre alunos em liberdade assistida se relacionam com o discurso que produzem sobre as interações com esses adolescentes. Para tanto, escolhemos como objeto o olhar específico para a interação entre professores da rede Estadual de São Paulo e os alunos que cumprem medida socioeducativa em meio aberto – especificamente a liberdade assistida - na cidade de São Paulo.

As medidas socioeducativas em meio aberto podem ser aplicadas de várias formas, sendo uma delas a liberdade assistida, a qual tem como objetivo o acompanhamento, auxílio e orientação ao adolescente pelo prazo mínimo de seis meses (Brasil, 1990). A investigação à qual se dedica este trabalho se insere, portanto, no contexto do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), política aprovada em 2012 que regulamenta os serviços de medidas socioeducativas no Brasil, incluindo as medidas em meio aberto, e que possui interface direta com as políticas de educação. A importância da aprovação do Sinase se justifica pela regulamentação da gestão das medidas socioeducativas contidas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e pelo direcionamento das mudanças na estrutura administrativa, com forte estímulo à municipalização do atendimento.

Sob o ponto de vista teórico, o objeto se justifica pelo esforço em trazer novas contribuições à recente agenda de pesquisa sobre a reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Para isso, apoiamo-nos, por um lado, nos avanços da própria literatura do campo da implementação de políticas públicas, e, por outro, em um arcabouço sociológico já consolidado, especialmente o diálogo teórico entre as correntes sociológicas goffmaniana e interacionista – ousando trazer breves contribuições de outros autores paradigmáticos oriundos das escolas sociológicas estadunidenses – buscando interpretar os discursos coletados nas entrevistas com foco no problema central de pesquisa e, por consequência, na intersecção entre os dois campos do conhecimento.

Adicionalmente, partindo da perspectiva empírica, o trabalho tem como alicerce a constatação de que, apesar da importância do acesso universal à educação, as normativas da política de atendimento socioeducativo tratam da inserção escolar de maneira excessivamente centrada na transformação do indivíduo, e pouca atenção é oferecida ao contexto social que possivelmente levou os adolescentes a abandonarem a escola (PAULA, 2011). A escolha pelo ambiente escolar para a inserção em campo, por sua vez, se justifica, inicialmente, pela centralidade da escola na trajetória de grande parte das crianças e a perda de importância entre adolescentes, justamente o período da vida onde se concentra a maior parte dos jovens em liberdade assistida (MDS, 2018). Soma-se a isso as diversas dimensões históricas de desigualdades discutidas pela literatura da educação (Oliveira *et al.*, 2013), e, por fim, o papel central dos professores na formação de crianças e adolescentes, marcado por condições de trabalho predominantemente ruins.

1. Metodologia

A partir de um estudo de caso único, o percurso da coleta de dados se deu por meio de técnicas de análise documental das normativas que tratam da inserção escolar dos adolescentes em liberdade assistida e entrevistas semiestruturadas com professores da educação básica, com a introdução de vinhetas indutivas ao longo das interações. As entrevistas foram conduzidas presencialmente na própria escola – algumas no pátio e outras na sala dos professores – durante os horários de "janela" entre aulas. A livre circulação pela escola permitiu que eu buscasse diversas possibilidades – muitas delas não previstas – como a conversa com duas professoras ao mesmo tempo, por exemplo, que trouxe trocas ricas e estimulou maior abertura e espontaneidade nos relatos. Além disso, a pesquisa seria inicialmente voltada a professores do ensino médio, mas a realidade do campo e a conversa prévia com a gestão escolar mostraram que os professores do ensino fundamental II também se encaixavam neste trabalho, uma vez que a presença

de adolescentes em liberdade assistida nessa etapa de ensino também é significativa. Foram entrevistadas 12 pessoas, sendo 10 professores, 1 coordenadora e 1 vice-diretor.

2. O distanciamento dos professores com relação à política de atendimento socioeducativo

Os achados iniciais colhidos a partir das entrevistas e das análises documentais prévias trazem considerações importantes acerca da política pública em questão a fim de introduzirmos a discussão central do trabalho. Pudemos observar, inicialmente, como as condições ruins de trabalho dos professores, somadas à ambiguidade da legislação que regulamenta a política de atendimento socioeducativo, prejudicam o entendimento dos professores sobre seu papel na implementação das medidas socioeducativas em meio aberto. Este é um fator importante se partirmos da perspectiva apresentada por Matland (1995), que argumenta que a existência de ambiguidade na definição dos objetivos pode contribuir para evitar que os atores envolvidos na sua implementação entrem em conflito com as orientações colocadas, entendendo-as como uma ameaça de acordo com seus valores e seu entendimento acerca do tema. Considerando, ainda, que essa precariedade atinge todos os profissionais que atuam na unidade escolar, o fluxo de transmissão das informações difusas sobre diretrizes da aplicação de medidas socioeducativas se torna um desafio, principalmente quando se deparam com as já volumosas e complexas legislações e conceitos inseridos na política educacional que regem o trabalho docente.

O choque de realidade pelo qual passam os professores ao ingressarem na carreira docente fica explícito na fala de alguns deles, quando afirmam que as coisas não acontecem como imaginavam, uma vez que a escola está estruturada *"em função da clientela que ela atende"* (P2) - deixando implícito que as dificuldades pelas quais atravessam os alunos matriculados acabam por trazer desafios que desviam os professores da função que eles acreditavam exercer: *"de vez em quando eu dou até aula de história."* (P2). Dentre essas dificuldades, destacam-se na fala dos entrevistados a fome e as questões relacionadas à saúde mental dos alunos, especialmente após a pandemia de Covid-19, o que agravou o problema de acúmulo de função ao qual os professores já estavam sujeitos. Os relatos indicam que os docentes internalizam responsabilidades a fim de garantir condições básicas para a permanência do aluno em sala de aula, mesmo que essas atribuições não sejam designadas ao cargo de magistério. A identificação de necessidades básicas frequentes entre os alunos leva os professores, por exemplo, a iniciarem campanhas de arrecadação, como no caso das professoras P1 e P2 ao constatarem que *"esse ano a gente*

teve caso até de criança não ter o básico, o sabonete, o papel higiênico, o xampu para lavar o cabelo, (...) e vamos fazer campanha em função disso" (P1).

Adicionalmente, é importante pontuar que, a despeito da exigência de qualidade no acompanhamento pedagógico de adolescentes em liberdade assistida que possa existir em resoluções e documentos orientadores, esse fator depende de estrutura de trabalho adequada tanto de professores como de técnicos sociais dos serviços de medida. Estes últimos, embora não sejam objeto de estudo deste trabalho, também enfrentam dificuldades no dia a dia da linha de frente do serviço público. Um exemplo disso é o fato de que, de acordo com a Portaria nº 46/SMADS/2010, cada técnico é responsável pelo atendimento individualizado de 15 adolescentes, o que torna muito improvável um acompanhamento mais próximo desses usuários em todas as dimensões exigidas por lei.

O distanciamento dos professores com relação à política de atendimento socioeducativo ficou claro quando constatamos que, embora grande parte dos entrevistados tenha demonstrado noções sobre o fluxo de atendimento e certa segurança sobre o próprio conhecimento – ainda que equivocado - alguns professores afirmaram não saber quase nada sobre o assunto. Outros professores, por exemplo, se mostraram mais abertos a arriscar uma possível resposta e, dessa forma, apresentaram percepções por vezes contraditórias e confusas – algo compreensível dado o contexto das normativas vigentes e o histórico de uma política recente. Dentre as principais confusões e contradições, destacaram-se três principais equívocos sobre o cumprimento de medida de liberdade assistida: (i) confusão com a medida de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); (ii) confusão com a medida de semiliberdade; e (iii) confusão com uma possível medida de "pós-internação".

No primeiro caso, cumpre reforçar a diferença normativa entre os tipos de medidas socioeducativas de liberdade assistida e de PSC. As principais características da medida de liberdade assistida, detalhada nos artigos 118 e 119 do ECA, são o acompanhamento, auxílio e orientação ao adolescente por profissional especializado, com o objetivo de promover socialmente o adolescente e sua família, supervisionar o aproveitamento e a frequência escolar e direcionar esforços para a profissionalização do atendido, tendo seu período mínimo de execução de 6 meses com possibilidade de prorrogação (Brasil, 1990). A PSC, por sua vez, "consiste na realização de tarefas gratuitas de interesse geral, por período não excedente a seis meses, junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas e outros estabelecimentos congêneres", desde que as atividades designadas aos adolescentes estejam em conformidade com suas aptidões, com jornada máxima de 8 horas semanais e que não prejudiquem sua frequência escolar ou jornada de trabalho (Brasil, 1990, Art. 117).

Diferente da PSC, a semiliberdade, por sua vez, difere ainda mais da liberdade assistida, e consiste em uma transição do meio fechado para o meio aberto, possibilitando a realização de atividades externas e sem prazo determinado para encerramento (Brasil, 1990). É, portanto, um regime de restrição de liberdade e é considerado mais grave do que as medidas em meio aberto (Brasil, 2012). Além disso, cumpre salientar que, enquanto os Serviços de Medida Socioeducativa em Meio Aberto são de competência prioritária dos municípios, os serviços do meio fechado – o que inclui a semiliberdade – têm sua execução designada aos Estados (Brasil, 2012).

Em duas das entrevistas, os professores mostraram que a concepção de "aluno em liberdade assistida" que até então tinham em mente se referia, na realidade, a jovens em cumprimento de medida de semiliberdade. Essa identificação foi possível durante os diálogos a partir de falas como *"tinha alunos na época que iam para a escola e retornavam para a Fundação [Casa](...) todo dia a gente tinha que assinar a frequência deles."* (G1), ou *"Eles saem para estudar, eles têm que ter a presença, parece que têm que ter nota também, eles estão sempre acompanhados, questão de horário, etc."* (P8). Os discursos corroboram o que está explícito no artigo 120 do ECA, que determina a obrigatoriedade de escolarização e profissionalização dos adolescentes em semiliberdade.

Um pouco mais complexo do que os dois exemplos citados acima, a maior parte dos entrevistados trata a medida de liberdade assistida como uma transição para a completa liberdade, ou seja, uma "progressão" após a medida de internação. Dessa forma, o entendimento dos professores é de que, por ser uma medida de "pós-internação", quem fica responsável pelo acompanhamento do aluno é a Fundação Casa, a mesma que executa a medida de internação. Porém, nas legislações de referência, não há qualquer menção à obrigatoriedade de aplicação de medida em meio aberto como condição para a desinternação, cabendo à equipe pedagógica e técnica da instituição de internação e à autoridade judiciária competente a avaliação caso a caso da necessidade de aplicação de medida em meio aberto após o período em meio fechado (Unicef, 2014). Na realidade, porém, o que acompanhamos é que a prática de aplicação de medida de liberdade assistida ou PSC como condição para a liberdade absoluta do adolescente é comum, o que justifica alguns equívocos dos professores.

Ainda, o distanciamento dos professores com relação à política de atendimento socioeducativo também pôde ser observado na falta de clareza sobre o sigilo ou não da informação da condição do adolescente dentro do ambiente escolar e sobre as percepções acerca da existência ou não de acompanhamento pedagógico específico para esses adolescentes.

No primeiro caso, o sigilo das informações de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa é mais diretamente citado na Resolução nº 3 de 2016 do Conselho Nacional de Educação, onde são dadas as diretrizes nacionais para o atendimento escolar de adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas. No documento, a necessidade do sigilo é explicitada no artigo 6º como um dever dos sistemas de ensino:

> IX - manter compromisso com a garantia do sigilo, conservando dados referentes à situação do adolescente ou jovem em atendimento socioeducativo restritos àqueles profissionais a quem tal informação seja indispensável (CNE, 2016).

Embora esteja clara a exigência pelo sigilo das informações, não é possível concluir quem são "os profissionais a quem tal informação seja indispensável" (CNE, 2016) e nem quais informações devem ser sigilosas, provocando dúvida e afetando diretamente a implementação da política.

No segundo caso, as percepções acerca de um eventual acompanhamento pedagógico específico para os adolescentes em liberdade assistida, o item IV do artigo 14 da Resolução nº 3 do CNE, está explícito que a escolarização de adolescentes e jovens em atendimento socioeducativo deve se atentar ao "acompanhamento pedagógico específico, garantido o sigilo". Fica claro, portanto, que, apesar da menção ao sigilo como requisito, há uma orientação explícita para que esses alunos tenham um acompanhamento especial, porém, assim como no quesito do sigilo, o que não está claro é quais atores devem estar diretamente envolvidos nesse processo e qual o papel de cada um deles, uma vez que são citados os "profissionais da educação" de maneira ampla e pouco direcionada.

3. Contradições sobre o processo punitivo dos adolescentes

Essa conclusão preliminar nos permitiu passar a olhar para um dos aspectos centrais do problema de pesquisa: a busca da compreensão acerca das percepções dos professores sobre o processo punitivo dos adolescentes, ou seja, quais reflexões surgiam quando pensavam sobre a maneira pela qual esses adolescentes são encaminhados a partir do momento em que é verificada a prática de ato infracional.

Os relatos coletados nas entrevistas apresentaram – em sua quase totalidade – críticas a esse processo, mas as instituições às quais as críticas foram direcionadas variaram, assim como o teor delas. Embora a grande maioria tenha afirmado sua posição contrária ao Estado – na figura, principalmente, do Poder Judiciário – no exercício de seu papel nesse processo, houve também aqueles que responsabilizassem a família

dos adolescentes pelo ato cometido e pelas consequências dele. O posicionamento das críticas também foi distinto, uma vez que parte deles se concentrou apenas em reflexões acerca das motivações que levam um adolescente à prática de ato infracional, enquanto outros foram além e também avaliaram o grau de punitivismo das medidas – se excessivo ou insuficiente. As críticas ao Estado e à família, portanto, também foram distintas, pois estiveram relacionadas a opiniões diferentes sobre o grau de punitivismo e sobre o que entendem como principais razões para esse tipo de consequência.

Inicialmente, dentre as falas que se mostraram favoráveis a um sistema de justiça ainda mais punitivo aos adolescentes que praticam atos infracionais, há aquelas que concentram o argumento na ideia de "pagar pelo que fez". Esse tipo de argumentação está baseado em uma análise do contexto individual, ou seja, há uma preocupação estritamente com a relação entre a punição e o indivíduo que comete o crime (Benetti, 2022). Os discursos, portanto, não se expandem para o entendimento de possíveis efeitos sociais da prática de atos infracionais por adolescentes. Alguns professores, embora não tenham se posicionado de maneira explícita em favor de uma justiça ainda mais punitiva para adolescentes que se apresentem em situação de conflito com a lei, expuseram percepções sobre o fato de que a punição deve depender do tipo de ato infracional praticado.

Além da noção sobre a perspectiva dos professores acerca da punição de adolescentes, alguns relatos nos trazem a reflexão de como as decisões e acordos firmados no âmbito do Poder Judiciário podem afetar a maneira pela qual os professores enxergam os alunos. Em mais de um caso, foi possível identificar o sentimento de medo por parte dos entrevistados a depender do ato infracional praticado pelos alunos, o que passa pela forma como o crime foi julgado, isto é, a maneira pela qual aquele ato infracional é construído no âmbito do judiciário e, a partir dessa construção, como ele é lido e utilizado pelos professores como insumo para categorização dos adolescentes, ainda que de maneira não necessariamente intencional. Em um estudo sobre os casos de declaração de culpa em uma comunidade na Califórnia – os quais não chegam a julgamento - David Sudnow (1965) argumenta que, na maioria dos casos, há um acordo feito entre defesa e acusação para que o crime original seja alterado para um crime mais brando - com a condição de que o acusado se declare culpado. Por um lado, a acusação pode constatar a culpa do acusado e, por outro, o acusado evita o risco de ir a julgamento e sofrer uma pena mais rigorosa. Adicionalmente, a decisão sobre qual crime será o "substituto" não é baseada em alguma normativa, uma vez que as leis não preveem essa alteração. Isso é feito, portanto, a partir de uma análise comportamental, em que o crime é colocado em uma "classe de eventos comportamentais" e o suposto criminoso é associado a um tipo de crime a partir de suas características sociais (Sudnow, 1965).

A influência da ação discricionária dos atores do Poder Judiciário no exercício da discricionariedade dos professores suscita o debate sobre a origem da hierarquia de gravidade entre diferentes atos infracionais. Embora pareça trivial dada a existência de regras formais a serem supostamente seguidas, uma visão sociológica das leis levanta questionamentos sobre a construção dessas normativas acerca de crimes e atos infracionais. Dessa forma, os relatos dos professores em questão podem ser interpretados sob a ótica de Becker (2008), a partir da qual a análise dos desvios e as falhas em obedecer a regras não se satura apenas por estatísticas ou diagnósticos médicos, mas sim através de uma concepção sociológica dos sujeitos e do contexto em que tais desvios estão inseridos. Segundo Becker (2008):

Se um ato é ou não desviante, portanto, depende de como outras pessoas reagem a ele. (...) O ponto é que a resposta das outras pessoas deve ser vista como problemática. O simples fato de uma pessoa ter cometido uma infração a uma regra não significa que outros reagirão como se isso tivesse acontecido. (...) O grau em que outras pessoas reagirão a um ato dado como desviante varia enormemente.

Ou seja, existe uma série de fatores que determinam se um comportamento é desviante ou não. Ainda segundo o autor, existem comportamentos apropriados que podem ser percebidos como desviantes e comportamentos infratores que podem não ser percebidos como desviantes. “O desvio é criado pelas reações de pessoas a tipos particulares de comportamento, pela rotulação desse comportamento como desviante” (Becker, 2018). O argumento, portanto, se sustenta na ideia de que os processos e os atores envolvidos em um contexto específico produzem e atualizam o conceito de crime, desvio ou ato infracional (Becker, 2008).

De maneira distinta dos discursos produzidos pelos professores com a noção de que a solução para a redução da violência deve se dar no sentido de punições mais severas, houve, também, entrevistados que direcionaram suas críticas justamente às instituições que reforçam o caráter punitivo das medidas socioeducativas, especialmente a Fundação Casa. As críticas, em primeiro lugar, se concentram nos maus tratos relatados pelos alunos que passaram pela instituição. Em complemento aos relatos de violações de direitos e denúncias de violência física dentro das unidades de internação, a percepção passada pelos professores é a de que a punição dentro da Fundação Casa não resulta em benefícios ao adolescente e à sociedade. O adolescente, portanto, é colocado em uma condição de julgamento perpétuo, uma vez que o julgamento do Poder Judiciário não se dá sobre delitos, mas sim sobre indivíduos – é a desmaterialização do delito (Donzelot, 1980). Em segundo lugar, os discursos contrários à atuação da Fundação Casa também se dão no sentido da defasagem do ensino e aprendizagem oferecidos nas unidades de internação.

Entendendo que o histórico da justiça juvenil e a compreensão sobre os direitos de crianças e adolescentes são parte central da política de atendimento socioeducativo, podemos afirmar, a partir das discussões feitas até aqui, que o distanciamento dos professores dos instrumentos legais que regem e orientam a execução das medidas socioeducativas fica claro ao analisarmos suas percepções sobre o processo punitivo de adolescentes. Esse distanciamento explicitado pela falta de conhecimento aprofundado sobre as medidas socioeducativas abre espaço para que o professor integre elementos do senso comum – materializados na sua percepção sobre o processo punitivo de adolescentes – e, dessa forma, baseie suas percepções em categorizações e julgamentos, as quais serão debatidas na próxima seção.

4. Categorizações e julgamentos na interação e percepção sobre os alunos em LA

De acordo com a perspectiva adotada neste trabalho, as percepções dos professores sobre os alunos em liberdade assistida não podem ser analisadas de maneira isolada. Aqui, o aspecto da interação entre os professores e os adolescentes exerce papel central e foi parte importante do roteiro de entrevistas. Cumpre salientar, porém, que, como observamos ao longo da discussão anteriormente colocada, há um espectro limitado de escolhas feitas pelos professores com relação à interpretação que fazem do grupo de alunos em liberdade assistida. Isso significa, portanto, que as representações coletivas contidas nos discursos dos professores podem ser lidas como "fachadas sociais", as quais, segundo Goffman, nunca são criadas, mas sim escolhidas durante a interação (Goffman, 2002). Ainda, consideramos, aqui, o conceito de categorias como princípios organizadores das ações e, consequentemente, das relações e interações dos indivíduos uns com os outros (Harrits; Møller, 2011).

Tendo em vista essa base argumentativa, passaremos pelas codificações identificadas que representam a percepção dos professores sobre os alunos em liberdade assistida e como essas percepções se manifestam no momento da interação com esses adolescentes.

4.1. Percepções sobre o aluno em liberdade assistida: do "introspectivo" ao "desinteressado"

De início, a categoria mais utilizada pelos professores para descreverem o comportamento dos alunos em liberdade assistida foi a de "introspectivo". Os discursos permitiram identificar que a percepção sobre esse comportamento estava associada a questões como a pouca sociabilidade – ou seja, uma espécie de isolamento desse

adolescente – e a postura mais reativa dos alunos em liberdade assistida, o que pode ser compreendido coloquialmente como "estar sempre na defensiva".

Ao longo das entrevistas, foi possível perceber que o comportamento introspectivo era mais comum entre alunos que retornavam à escola em condição de liberdade assistida após um período de internação na Fundação Casa, o que pode estar relacionado a um possível *"medo da rejeição, ele tem medo do olhar de todos, o olhar dos professores, o olhar da sociedade e o olhar dos amigos em volta dele"* (P10). Porém, alternativamente e de maneira mais predominante, os relatos indicam que essa postura está associada às práticas disciplinares adotadas dentro das unidades de internação da Fundação Casa, o que pode ser compreendido por meio da postura reativa desses adolescentes. O mecanismo de defesa exposto no relato do professor P3 na citação anterior se estende para uma percepção de que o aluno *"fica meio na retaguarda, meio assim na defensiva"* (P3), e com frequência direcionam a palavra à professora utilizando expressões marcadas como "sim senhor ou sim senhora". Em outro diálogo, a professora P5 pontua explicitamente a relação direta entre essa maneira de se comunicar e o fato de terem passado pela internação: *"A linguagem ali já fala. É a linguagem que usam lá dentro [das unidades de internação]. Já até consegui ver. A linguagem "sim senhor, não senhora" é realmente a linguagem que vem deles. Também chamam de 'Dona' ao invés de chamar pelo nome."* (P5).

Para compreender melhor a origem dessa relação, é preciso ao menos tangenciar a dinâmica imposta dentro das unidades de internação. Bruna Gisi (2016), a partir de sua pesquisa na Fundação Casa, argumenta que a racionalidade prática do isolamento institucional – neste caso, a medida de internação – é sustentada pelo procedimento interpretativo de juízes e agentes socioeducativos que transformam fatores estruturais em "características individuais transformáveis pela ação institucional e pela vontade do adolescente" (Gisi, 2016, p. 224). Dessa forma, no caso dos funcionários da Fundação Casa, essa conversão de atributos sociais e estruturais em fatores individuais se manifesta por meio da interpretação que fazem sobre o comportamento do adolescente como um "índice" de sua transformação, indicando que quanto mais submetido o adolescente está à instituição, mais preparado ele está para sair dela (Gisi, 2016). Esse argumento, portanto, também joga luz ao cenário de institucionalização e imposições disciplinares sobre os adolescentes internados relatado pelos professores como elemento importante que permanece como direcionador do comportamento de alunos em liberdade assistida mesmo após sua saída da unidade de internação.

Em trabalho realizado no Departamento Geral de Ações Socioeducativas (Degase) do Rio de Janeiro, Juliana Vinuto (2019) fornece insumos importantes para a compreensão das rotinas disciplinares dentro de unidades de internação na Fundação

Casa. Em sua tese de doutorado, a autora identifica que o aspecto da segurança é o que norteia o trabalho dos agentes socioeducativos de unidades do Degase, mesmo entre aqueles que têm maior engajamento com um trabalho socioeducativo (Vinuto, 2019). Para a concretização do "fazer segurança", é acionado um esquema disciplinar que envolve obrigar os adolescentes a andar com as mãos para trás e a cabeça baixa como forma de prevenção de conflitos, abrir e fechar cadeados, organizar-se em fila indiana (Vinuto, 2019), entre outras práticas cotidianas que acabam por moldar o comportamento desses jovens mesmo após o fim do cumprimento de medida em meio fechado.

A segunda categoria destacada na fala dos entrevistados é a ideia da família como uma das principais responsáveis pela situação de conflito com a lei pela qual atravessam os adolescentes. Inicialmente, a primeira forma mais encontrada de definirem essa responsabilização foi a noção de "desestruturação" dessa família. Nas palavras do professor P7, pode ser exemplificada por figuras *"de pai preso, de pai que foi assassinado, de gente que está no tráfico"* (P7). A suposta família desestruturada, segundo parte dos entrevistados, é o que dá margem para uma das razões de acúmulo de funções por parte dos professores. A carência afetiva dos adolescentes é diretamente associada pelos professores à ausência desse papel no núcleo familiar, o que os leva à percepção de que *"em muitos casos [a relação com os professores] é a única oportunidade que o aluno tem de afeto, de um conselho, de uma bronca bem dada, de uma chamada de atenção"* (P2). Adicionalmente, alguns entrevistados sugerem que há uma conivência dos familiares com a prática de ato infracional dos adolescentes, sendo por vezes considerada intencional, partindo do pressuposto de que *"muitas vezes a família sabe que ele já está se envolvendo no mundo do crime, mas como ele está mandando dinheiro pra dentro de casa, a família faz vista grossa"* (P5).

Sob o ponto de vista da estigmatização, essa perspectiva envolve uma racionalização e construção de um estigma que explique uma suposta inferioridade cultural do ambiente social do adolescente para, assim, limitar a pessoa estigmatizada e reduzir suas chances de vida (Goffman, 2012). A responsabilização da família por parte dos atores das instituições escolares já é objeto de estudos no campo da educação para a compreensão do fracasso escolar (Patto, 1990). Sob a influência das ciências médicas e da psicologia educacional, as teorias mais influentes para a construção de políticas educacionais no início do século 20 tinham como pressuposto a ideia de que "as dificuldades de aprendizagem que as crianças pobres costumam exibir na escola decorrem de distúrbios contraídos fora dela" (Patto, 1990). Nesse sentido, a construção da "criança problema" passava a depositar no meio em que os adolescentes estavam inseridos a maior carga de responsabilidade sobre o mal desempenho dos alunos na escola, ressaltando a noção de que o ambiente familiar é mais desajustado em famílias pobres (Patto, 1990).

Trazendo o argumento de Patto para a conjuntura atual do debate público dentro das instâncias legislativas do país, cumpre destacar o direcionamento das falas dos deputados favoráveis à redução da maioridade penal expostos no trabalho de Pedro Benetti (2022). Ao analisar um dos principais argumentos dos parlamentares de que a punição dos adolescentes transformaria a maneira pela qual os pais educam seus filhos, o autor destaca que, a partir desse discurso, "os deputados começam a apontar para a estigmatização e criminalização de certos modos de sociabilidade, apontando para uma relação entre pobreza e violência" (Benetti, 2022). Embora as fronteiras do "crime" de fato circundem os círculos dos adolescentes criados nas periferias de São Paulo de maneira múltipla e evidente, é preciso ter claro que a grande maioria dessa população nunca esteve inscrita no chamado "mundo do crime" (Feltran, 2008)

Houve, ainda, um aspecto recorrente destacado pelos professores chamou a atenção por não ter sido encontrado na literatura explorada: a percepção de autopromoção dos alunos em liberdade assistida. Sob essa perspectiva, o adolescente utiliza a sua condição de cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto como uma espécie de troféu, que permite que ele alcance um status em patamar elevado com relação aos demais alunos. Na visão de uma das entrevistadas, a autopromoção está associada a uma ideia distorcida do crime, em que a prática de ato infracional é um meio pelo qual o adolescente "ganha poder". Em outro relato, foi possível notar a ligação direta feita pela professora entre o suposto poder adquirido e a figura do "bandido". Essa percepção remete ao conceito de sujeição criminal, cunhado por Michel Misse, em que os processos de rotulação e estigmatização tornam o crime parte da identidade social daquele indivíduo, ou seja, aos olhos da sociedade, ele não é alguém que cometeu crimes, mas que sempre cometerá crimes - um sujeito irrecuperável (Misse, 2010). Adicionalmente, a sujeição criminal envolve um processo de subjetivação, em que o próprio indivíduo incorpora a acusação que lhe é feita e o leva a concordar com o estigma que lhe é colocado (Goffman, 2012; Misse, 2010), o que, no caso dos adolescentes, pode resultar em um comportamento de conversão positiva da condição de liberdade assistida.

5. Aspectos das interações entre professores e alunos em liberdade assistida

As percepções explicitadas pelos professores sobre os alunos em liberdade assistida devem ser observadas sob a perspectiva de como isso reflete na interação com esses adolescentes - com base no discurso dos próprios professores. Partindo da interpretação de Goffman, que busca olhar para os encontros cotidianos não só como lógicas específicas, mas sim como a produção constante da ordem, a interação é um

microcosmo da sociedade - é o momento em que o indivíduo descobre em qual categoria será incluído (Goffman, 2002, 2012).

O processo experienciado durante a interação gera no indivíduo, por um lado, insegurança em relação à maneira como o definirão e, por outro, incerteza pelo fato de não saber qual será essa categoria em específico (Goffman, 2012). As sensações às quais Goffman se refere compõem um cenário de tensionamento nas interações entre os ditos "normais" e os estigmatizados o que, do ponto de vista do encontro cotidiano na linha de frente dos serviços públicos, exige que haja uma "coprodução" para que as tensões latentes alcancem uma definição comum entre as partes – as quais possuem dependência mútua (Lotta; Pires, 2019). Embora essa "coprodução" possa ser compreendida como necessariamente pacífica, o desfecho resultante da definição comum entre os sujeitos envolvidos na interação pode ser tanto um acordo pacífico como uma eclosão de conflitos (Lotta; Pires, 2019), como é possível observar a partir dos relatos dos entrevistados.

Inicialmente, o tipo de codificação de interação que mais tem relação com as categorizações analisadas nas falas dos entrevistados é o sentimento de receio ou medo por parte dos professores quando interagem com alunos em liberdade assistida. Esse sentimento permite resgatar a percepção desses adolescentes como sujeitos perigosos, explicitada em trechos de falas dos entrevistados. Para além da suposição ou investigação dos professores para saberem qual o tipo de ato infracional praticado pelo aluno, é possível notar que esse sentimento de medo é perene e tem relação próxima com o processo de sujeição criminal desses adolescentes, uma vez que, aos olhos dos professores, a identidade social daquele indivíduo passa a incorporar o crime (Misse, 2007).

De acordo com alguns dos professores, o comportamento tende a ser de *"se proteger um pouco mais, porque você não sabe a reação da pessoa. Você não sabe do que ela é capaz. Você não sabe nem o que aconteceu [para ela estar cumprindo medida]"* (P6). Outro professor detalhou que, na prática, a interação entre professor e aluno em liberdade assistida se dá de modo que o professor *"pisa em ovos para falar com ele [o aluno]"* (P8). Ambos os relatos – especialmente o primeiro – retornam à questão já destacada anteriormente sobre a influência da discricionariedade de atores do Poder Judiciário sobre o exercício discricionário dos professores, mas, dessa vez, os discursos mostram claramente como isso se traduz durante as interações com os alunos em liberdade assistida. Esse argumento fica ainda mais explícito quando analisamos a afirmação da coordenadora de que "*Tem alguns profissionais que morrem de medo de contrariar, 'se ele quiser sair sem minha ordem [eu vou deixar], senão ele vai me matar'. Sempre pensam no pior, que vai acontecer o pior."* (C1) – ou seja, o medo do professor é refletido na interação com o aluno e, consequentemente, no seu acompanhamento pedagógico.

Essa tensão pode ser analisada sob a perspectiva de uma interação mista, ou seja, entre os ditos "normais" – nas palavras de Goffman – e os estigmatizados (Goffman, 2012). Por um lado, esse tipo de interação pode ser considerado angustiante para os "normais", uma vez que supõem que o estigmatizado pode ler significados não intencionais em suas ações. Por outro lado, a pessoa estigmatizada, dada sua posição na interação e as tensões latentes envolvidas, pode buscar se aproximar de contatos mistos com agressividade, gerando reações conflituosas (Goffman, 2012).

O receio dos professores também tem associação com a característica introspectiva dos alunos identificada nas entrevistas. Novamente analisando a situação sob o ponto de vista de uma interação mista, Goffman afirma que, "considerando o que pode enfrentar ao entrar em uma situação social mista, o indivíduo estigmatizado pode responder antecipadamente através de uma capa defensiva" (Goffman, 2012, p. 17). Essa interação entre o professor e o adolescente em liberdade assistida, portanto, mais uma vez torna explícita a alteração de comportamento do professor e o efeito disso na prática pedagógica, uma vez que o sentimento de "pisar em ovos para falar" acarreta um tratamento diferenciado a esse aluno e que não está previsto como ação de um acompanhamento pedagógico definido.

Com menor predominância, mas com falas que merecem destaque, outra categoria que reflete as interações é o comportamento passivo dos professores com relação aos alunos em liberdade assistida. Inicialmente, o caráter de "abandono pedagógico" do professor com relação a este aluno pode ser analisado a partir das já discutidas percepções sobre esse adolescente como indivíduo perigoso, cujas "perspectivas são o mundo do crime" e, portanto, cujo interesse pelos estudos seria de difícil estímulo.

6. Considerações finais

A partir de um trabalho de intersecção entre a escola e a política de atendimento socioeducativo, sob a ótica dos professores da Rede Estadual de São Paulo, é possível extrair importantes contribuições acerca do acesso a direitos por parte de adolescentes que cumprem medida socioeducativa em meio aberto. De um lado, pudemos observar o impacto do contexto de ambiguidade nas normativas e de barreiras estruturais que dificultam a interpretação dessa legislação por parte dos professores. De outro, discutimos como essa situação abre margem, portanto, para que os docentes coloquem em prática suas percepções sobre processo punitivo de adolescentes, as quais, em sua maioria, vão no caminho contrário ao que estabelece a política de atendimento socioeducativo e ao debate que permitiu sua construção. Nesse ponto, cabe a ressalva de que, a despeito da influência dos aspectos funcionais e organizacionais – as más condições de trabalho

-, tal como argumenta Gabriela Lotta (2012), são os fatores individuais e relacionais que tomam parte significativa na atividade do professor por meio da predominância de valores e referenciais que, não só direcionam suas percepções sobre os alunos em liberdade assistida, mas também afetam a interpretação por eles feita das informações recebidas (Lotta, 2012).

A partir do caminho percorrido na busca por discussões que ajudassem a elucidar as duas perguntas específicas de pesquisa, o fio argumentativo desenvolvido neste trabalho conecta os achados iniciais sobre o distanciamento dos professores da política de atendimento socioeducativo aos resultados observados através das análises das interações entre professores e alunos em liberdade assistida. Argumentamos, portanto, que as condições adversas de trabalho dos professores quebram a percepção idealizada sobre a profissão e influenciam parcialmente o baixo conhecimento sobre a política de atendimento socioeducativo, o que fica claro pela pouca clareza sobre a diferença entre a Fundação Casa e o sistema prisional, pela divergência sobre o sigilo ou não das informações dos alunos em liberdade assistida e sobre a existência ou não de acompanhamento pedagógico específico a esses adolescentes. Essa falta de conhecimento sobre a política abre espaço para que o professor integre elementos do senso comum – materializados na sua percepção sobre o processo punitivo de adolescentes – e, consequentemente, baseie suas percepções em categorizações e julgamentos, as quais se refletem nos aspectos comportamentais das interações entre professores e alunos em liberdade assistida.

Referências

BECKER, Howard. **Outsiders**. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 2008.

BENETTI, Pedro Rolo. Redução da maioridade penal: a longa trajetória de um discurso sobre adolescentes. **Sociologias**, v. 23, p. 168–203, 2022.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 jul. 1990

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica. Resolução n. 3, de 13 de maio de 2016. Define Diretrizes Nacionais para o atendimento escolar de adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 de maio de 2016, Seção 1, p. 6.

FELTRAN, Gabriel. O legítimo em disputa: As fronteiras do "mundo do crime" nas periferias de São Paulo. **Dilemas-Revista de Estudos de Conflito e Controle Social,** v. 1, n. 1, p. 93–126, 2008.

FERNANDES, Florestan. **Elementos de sociologia teórica**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1970.

GARFINKEL, Harold. "O que é etnometodologia?" In: GARFINKEL, Harold. **Estudos de Etnometodologia**. Petrópolis, Vozes, 2018, p. 93–121. Original: Garfinkel, Harold. Studies in Ethnomethodology. Upper Saddle River, Prentice-Hall, 1967.

GISI M. A., Bruna. **A racionalidade prática do isolamento institucional**: um estudo da execução da medida socioeducativa de internação em São Paulo. 2016. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

GOFFMAN, Erving. **A representação do eu na vida cotidiana**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2002

GOFFMAN, E. **Estigma**: Notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. Rio de Janeiro: LTC, 2012.

HARRITS, G. S.; MØLLER, M. Ø. Categories and categorization: towards a comprehensive sociological framework. **Distinktion: Scandinavian journal of social theory**, v. 12, n. 2, p. 229–247, 2011.

LOTTA, G.; PIRES, R. **Burocracia de nível de rua e (re)produção de desigualdades sociais**: comparando perspectivas de análise. In: PIRES, R. Implementando desigualdades. Repositório IPEA, p. 127–153, 2019.

MATLAND, Richard E. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of public administration research and theory**, v. 5, n. 2, p. 145–174, 1995.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Pesquisa Nacional das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto**. Brasília: MDS, 2018.

MISSE, M. Notas sobre a sujeição criminal de crianças e adolescentes. In: SÉ, J. T. S.; PAIVA, V. (orgs.). **Jovens em conflito com a lei**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

MISSE, M. **Crime, sujeito e sujeição criminal**: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria "bandido". Lua Nova, São Paulo , n. 79, p. 15–38, 2010.

OLIVEIRA, R. P. *et al*. Análise das desigualdades intraescolares no Brasil. **Estudos e Pesquisas Educacionais**, v. 4, p. 19, 2013.

PAULA, L. de. **Liberdade assistida**: punição e cidadania na cidade de São Paulo. Tese (Doutorado) – Departamento de Sociologia – FFLCH/USP, São Paulo, 2011

SUDNOW, David. Normal crimes: sociological features of the Penal Code in a public defender office. **Social Problems**, v. 12, n. 3, 1965.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. Portaria nº 46, de 22 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a tipificação da Rede Socioassistencial do município de São Paulo e a regulação de parceria operada por meio de convênios. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 23 dez. 2010.



CAPÍTULO 12

IMPLEMENTAÇÃO E (RE)PRODUÇÃO DE DESIGUALDADES DE GÊNERO: A BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA NA ATENÇÃO À SAÚDE REPRODUTIVA[1]

Juliana Rocha Miranda

Introdução

Este capítulo discute a atuação da burocracia de nível de rua na implementação de políticas públicas sensíveis a gênero, ao analisar o caso da atenção em saúde sexual e reprodutiva na Atenção Primária em Saúde (APS). Decisões discricionárias de BNR podem produzir ou reproduzir desigualdades socialmente existentes, em sentido contrário ao pretendido no desenho da política pública (Pires, 2019). Uma parte dos estudos sobre burocracia de nível de rua discute a relevância dos constrangimentos e incentivos para o exercício da discricionariedade e a produção de desigualdades que decorre disso, a exemplo das estratégias para processamento de massas e simplificação do trabalho (Brodkin, 2015; Lipsky, 2010; Tummers *et al.*, 2015).

Outra parte da literatura chama atenção também para o pertencimento e inserção social dos BNR e para a atribuição de identidades e categorias ao público atendido. Isso porque, no curso de suas ações discricionárias, BNR navegam entre leis e comando oficiais, mas também valores, percepções e crenças pessoais (Harrits; Møller, 2011, 2014a; Maynard-Moody; Musheno, 2003; Møller, 2009).

Nessas perspectivas de análise, políticas públicas sensíveis a gênero foram pouco endereçadas, em que pese a relevância das desigualdades de gênero para as dinâmicas sociais. Diante disso, buscamos responder:

a) como os incentivos do sistema organizacional refletem-se no exercício cotidiano de discricionariedade das profissionais de linha de frente, potencialmente (re) produzindo desigualdades relacionadas a gênero?

1 Este capítulo é uma versão sintética e adaptada da dissertação *Implementação e Desigualdades na Atenção à Saúde Reprodutiva* (2021), que se encontra disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/30345>.

b) como os processos de categorização relacionados a gênero caracterizam o exercício da discricionariedade dos BNR? Quais valores e ideias sobre gênero esses processos revelam?

Para responder a essas questões, selecionamos o caso da atenção em saúde reprodutiva na Atenção Primária à Saúde (APS), na qual os BNR têm significativa discricionariedade na operação dos atendimentos relacionados à contracepção, pré-natal e prevenção a infecções sexualmente transmissíveis. Nossa escolha é justificada pela potência de explorar questões específicas relacionadas a gênero no cotidiano da linha de frente, já que a saúde reprodutiva é um tema socialmente disputado por diferentes perspectivas, como a religiosa e a de movimentos feministas (Baxandall; Gordon, 2005; Davis, 2016). Além disso, o contexto urbano brasileiro é fortemente atravessado por desigualdades de gênero, que se articulam a outras desigualdades, como raça e condição socioeconômica, e se refletem em disparidades de renda, escolaridade, condições de trabalho, acesso a direitos reprodutivos, entre outras.

Na condução da pesquisa, nós selecionamos duas Unidades Básicas de Saúde (UBS), os serviços que implementam a APS, em dois territórios em São Paulo. Nós realizamos entrevistas semiestruturadas com profissionais que compõem as equipes de APS nessas UBS. O roteiro aplicado continha perguntas sobre o cotidiano de trabalho desses BNR, bem como pedidos de histórias e reflexões sobre os usuários do serviço, com foco nas demandas de saúde reprodutiva. Ao final da entrevista, aplicamos uma vinheta, um caso hipotético de gravidez na adolescência, combinada com elementos indicativos de vulnerabilidade social, e convidamos as profissionais a refletir a respeito e contar como agiriam diante dele. Ao todo, foram realizadas 33 entrevistas. Todas foram gravadas, transcritas e posteriormente analisadas com apoio do software de análise qualitativa *NVivo*.

Nossos resultados indicam, de uma parte, que a (re)produção de desigualdades de gênero decorre das restrições por falta de recursos e pela necessidade de cumprir metas, o que leva burocratas de nível de rua a racionar o atendimento em visitas, consultas de pré-natal e de planejamento familiar. De outra parte, a (re)produção de desigualdades está vinculada às normas sociais relacionadas a gênero, que impõem obrigações morais às mulheres, conforme revelado pelos processos de categorização das BNR. No âmbito da saúde sexual e reprodutiva, isso implica expectativas de cuidado e comportamento, que, quando não atendidas, podem resultar em condenação moral e mesmo intervenções que desrespeitam a autonomia de mulheres sobre seu corpo (Nunes; Lotta, 2019).

Além desta introdução, o texto está dividido em 6 seções. Na primeira, nós expomos o referencial teórico sobre burocracia de nível de rua que orientou essa análise. Em seguida, contextualizamos brevemente a saúde reprodutiva na APS e tratamos da seleção, coleta

e análise dos dados. A terceira seção é dedicada a descrever o cotidiano do trabalho com saúde reprodutiva na APS para mostrar como a discricionariedade é inerente ao trabalho com saúde sexual e reprodutiva. As duas seções seguintes entram mais detidamente na discussão sobre (re)produção de desigualdades. Na quarta seção, nós discutimos o modo como os constrangimentos organizacionais influenciam a discricionariedade dos BNR e, na quinta, como os processos de categorização revelam as desigualdades de gênero nas quais as BNR estão inseridas e que também reproduzem em suas ações discricionárias. Em seguida, na sexta seção, destacamos os aspectos de (re)produção de desigualdades que foram descritos nos resultados. Por fim, apresentamos nossas conclusões.

Referencial teórico: tematizando gênero na discussão sobre BNR e (re)produção de desigualdades

Os burocratas de nível de rua (BNR) podem ser compreendidos como "trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no curso de seus trabalhos e que têm discricionariedade substancial na execução de seu trabalho (tradução nossa)" (Lipsky, 2010, p.3). Enquanto atores da linha de frente, os BNR são premidos, simultaneamente, pelos comandos hierárquicos e pelas demandas dos usuários. Segundo Lipsky (2010), BNR efetivamente fazem políticas públicas, ao exercer a discricionariedade, discussão central na literatura que os analisa.

O ato discricionário é aquele que prevê algum grau de arbitrariedade dentro dos limites legais de sua atuação, isto é, liberdade dentro de alguns constrangimentos (Hupe, 2013). Do ponto de vista analítico, importa diferenciar o espaço da discricionariedade e o exercício da discricionariedade, sendo a primeira noção referente à existência de regras e à forma como foram construídas, enquanto a segunda trata da forma como BNR agem, em relação a outros elementos que orientem e influenciem sua ação (Lotta; Santiago, 2017). A noção de espaço é importante, enquanto ponto de partida da análise da discricionariedade, na medida em que contextualiza o ambiente de implementação pelos BNR.

Já a discricionariedade como exercício concentra-se nas variações de ação e decisão desses burocratas e, portanto, na distribuição de recursos e reconhecimento de direitos que operam cotidianamente (Lotta; Santiago, 2017). Se, por um lado, é nessa variação que se encontram ações de engajamento e esforço excepcional para ajudar alguns cidadãos, é também nela que reside o potencial de tratamento e atenção desiguais (Lipsky, 2010; Lotta; Pires, 2019), eventualmente ferindo as expectativas sociais de justiça e imparcialidade (Rothstein; Teorell, 2008). Este aspecto evoca a preocupação

central deste trabalho: a relação entre o exercício de discricionariedade e a (re)produção de desigualdades pelos BNR.

Parte das análises foca em como os BNR respondem aos incentivos e recursos institucionais e organizacionais. A ideia, nesse caso, é de uma resposta comportamental diante das alternativas oferecidas, ou seja, a ação discricionária ocorre dentro de um repertório condicionado por esses sistemas (Lotta, 2012). Trata-se de uma perspectiva que enfatiza como o trabalho no nível da rua é estruturado e formatado, por exemplo, a partir dos arranjos de governança entre Estado e organizações não estatais implementadoras, das dinâmicas de bem-estar social, do financiamento das políticas públicas, entre outros aspectos (Brodkin, 2013, 2015).

A (re)produção de desigualdades, nessa perspectiva, decorre do desenvolvimento de "válvulas de escape" emocionais, que servem para simplificar a realidade com a qual precisam lidar (Lipsky, 2010). Em parte, ocorrem práticas de atenção e tratamentos desiguais, que acarretam exclusões administrativas e, assim, afetam com diferentes intensidades os grupos atingidos (Brodkin; Majmundar, 2010). Os BNR também adotam estratégias para reduzir a disponibilidade do serviço e processar a enorme demanda que pressiona o trabalho cotidianamente (Lipsky, 2010; Tummers, 2017).

Mas esses aspectos são apenas parte da explicação do exercício da ação discricionária, já que fatores sociológicos mais amplos são relevantes nas dinâmicas de (re)produção de desigualdades operadas Por burocratas de nível de rua. Assim, optamos por abordar as desigualdades não somente como resultado das decisões dos BNR, mas como constitutivas da implementação, em decorrência de sua inserção sociocultural e de seus valores e visões de mundo (Lotta; Pires, 2019; Maynard-Moody; Musheno, 2003).

Neste trabalho, endereçamos essa dimensão do exercício da discricionariedade usando a noção de categorização (Harrits; Møller, 2011, 2014b; Møller, 2009). Uma tarefa primordial do BNR é categorizar demandas individualizadas de usuários que chegam a eles, tornando-os elegíveis para o Estado por meio do encaixe em determinados padrões (Lipsky, 2010). Contudo, os processos de categorização não se explicam somente em função de necessidades burocráticas, mas também por valores, normas e outros elementos culturais (Harrits; Møller, 2014b; Lotta; Pires, 2019; Maynard-Moody; Musheno, 2003; Møller, 2009; Møller; Harrits, 2013). Categorias são princípios organizadores da forma de compreensão e atuação no mundo e das formas de relacionamento e interação, o que está presente tanto no desenho das políticas – categorias oficiais –, como em sistemas de concepções mais amplas sobre o mundo e as pessoas – categorias sociais (Harrits; Møller, 2011).

Os BNR navegam entre categorias oficiais e sociais. Mas compreender o preenchimento de sentido e raciocínio que constrói as categorias é mais importante do que classificá-las como oficiais ou não. A categorização, assim, é o processo cognitivo de julgamento social que preenche de sentido e justifica as categorias. Esse processo pode ser fundado em merecimento (*deservingness*) – dimensão da moral individual – ou em direito (*entitlement*) – dimensão da moral coletiva, acordada (Harrits; Møller, 2011; Møller, 2009). Funciona ao classificar e valorar, reduzir ambiguidades sociais e produzir inclusão ou exclusão (Møller, 2009). Trata-se, ainda, de um processo de atribuição de identidades e pertencimentos a partir da imagem que se tem do público (Schneider; Ingram, 2019). Para tanto, as características do usuário são muito importantes, seja de uma perspectiva individual, de grupo ou na relação que estabelecem com o serviço (Dubois, 2009; Maynard-Moody; Musheno, 2003; Pires, 2017).

Neste trabalho, buscamos destacar a dimensão de gênero nessa marcação de identidades. De acordo com Siblot (2006), a forma como os indivíduos relacionam-se com os serviços públicos é *generificada*. Na esteira das divisões de tarefas no âmbito privado, bem como das expectativas sociais de gênero, homens e mulheres engajam-se de modo distinto com o serviço público. Homens tendem a lidar com tarefas consideradas mais complexas e, quando o fazem, são valorizados por suas habilidades, enquanto as mulheres têm um papel mais administrativo e relacionado ao cuidado (Siblot, 2006a, 2006b). Portanto, é de se esperar que os processos de categorização operados pelos BNR sejam influenciados por expectativas socialmente compartilhadas a respeito dos papéis de gênero, algo que se entrelaça a outras desigualdades, como raça e classe, no contexto urbano brasileiro.

Contexto e metodologia

Nas temáticas de saúde reprodutiva, a Atenção Primária à Saúde (APS) foca principalmente em prevenção de Infecções Sexualmente Transmissíveis (IST), anticoncepção e acompanhamento pré-natal. Seguindo o modelo ambulatorial e de prevenção e promoção à saúde para o qual foi concebida, a APS funciona como "porta de entrada" do sistema de saúde e opera numa lógica de referência e contrarreferência: é a partir do acompanhamento na APS que pacientes acessam outros níveis de complexidade e especialização do sistema, como atenção hospitalar ou especializada, e é para a APS que voltam para acompanhamento após procedimentos mais complexos, por exemplo, partos e laqueaduras.

As organizações de nível de rua que implementam a APS são as Unidades Básicas de Saúde (UBS), já a Estratégia de Saúde da Família (ESF) é a sua estratégia prioritária

de expansão, consolidação e organização. Trata-se de um programa de base territorial, de caráter generalista, que busca aproximação das políticas de saúde dos diversos contextos sociais, por meio de busca ativa e inserção comunitária. As equipes de ESF são multiprofissionais e cada uma delas tem pelo menos um médico, um enfermeiro, um auxiliar e/ou técnico de enfermagem e quatro a seis agentes comunitários de saúde. Estes são mais próximos dos usuários, pois vivem nas comunidades em que trabalham e são os contatos mais frequentes com as famílias no território (Lotta, 2010).

Profissionais de saúde bucal e agentes de combate às endemias podem, eventualmente, compor as equipes de ESF. Ainda, em alguns contextos, como nos que pesquisamos, a ESF trabalha com apoio do Núcleo Ampliado de Saúde da Família (NASF), uma equipe multiprofissional e interdisciplinar composta por diferentes profissionais e especialistas (psicólogos, nutricionistas, educadores físicos, assistentes sociais, entre outros), que atuam de maneira integrada para dar suporte e complementar as equipes de ESF.

O caso é interessante para análise da (re)produção das desigualdades de gênero, porque a saúde sexual e reprodutiva é objeto de intensa disputa social, tanto no debate público, como institucional. Embora as políticas de saúde reprodutiva possam ser consideradas como sensíveis a gênero (Marcondes; Diniz; Farah, 2018), já que resultam, em grande medida, das lutas e reivindicações de movimentos feministas (Baxandall; Gordon, 2005; Garcia, 2015), o tema permanece socialmente contencioso, por exemplo, em temáticas como o aborto. Assim, é bastante útil para iluminar aspectos da (re)produção de desigualdades pela BNR, tanto no registro organizacional, como dos processos de categorização.

A pesquisa foi realizada na cidade de São Paulo, uma metrópole plena de desigualdades. A justificativa de retratar o contexto urbano passa pela maior concentração populacional nessas áreas e a importância das discussões sobre esse tipo de desigualdades para o debate nacional. Além de análise documental, fizemos entrevistas e aplicamos vinhetas em duas UBS, cuja escolha obedeceu a três critérios: i) ser gerida pela mesma Organização Social de Saúde; ii) pertencer a regiões distantes do ponto de vista socioeconômico (UBS A com indicadores mais favoráveis que UBS B) e iii) implementar a Estratégia de Saúde da Família (ESF).

Os dados empíricos coletados foram documentos e entrevistas. Os primeiros consistiram em normativos de níveis federal e municipal sobre a atenção básica em saúde, assim como as principais orientações e comandos voltados para o trabalho com saúde reprodutiva. Esse material serviu para contextualizar a política pública e preparar as entrevistas. Estas, por sua vez, foram entrevistas semiestruturadas, que buscaram captar percepções, avaliações, sentimentos e valores sobre as e os pacientes-usuárias/os das

UBS, sobre direitos reprodutivos, planejamento familiar, gênero, sexualidade etc. Além disso, ao final do roteiro, aplicamos vinhetas, uma técnica que consiste na apresentação de imagens ou textos às pessoas entrevistadas, para estimular suas respostas sobre o que acham e/ou o que fariam diante de situações concretas (Harrits, 2019). A situação que apresentamos foi um caso de gravidez na adolescência, artificialmente criado, mas que buscou se aproximar ao máximo de situações reais, com fundamento em experiências de campo anteriores.

As profissionais entrevistadas foram justamente as que compõem as equipes de ESF: médicas, enfermeiras, auxiliares de enfermagem e agentes comunitárias de saúde (ACS) e profissionais do Núcleo Ampliado de Saúde da Família e Atenção Básica (NASF-AB). Ao todo, foram 33 entrevistas, que foram gravadas e transcritas para análise, na qual desenvolvemos uma codificação temática com base no referencial teórico.

Cotidiano de trabalho com saúde sexual e reprodutiva nas equipes de ESF

Na implementação de políticas públicas de saúde sexual e reprodutiva, as médicas fazem consultas, que têm caráter ambulatorial, e dividem-se entre consultas de pré-natal e "consultas de planejamento". Estas podem ser agendadas especificamente para este fim – por demanda ou por orientação de outros profissionais da equipe – ou podem ser consultas clínicas nas quais o tema é abordado como parte de um atendimento integral. A quem se recomenda uma consulta de planejamento familiar ou com quem se escolhe abordar questões sobre saúde sexual e reprodutiva é parte do exercício da discricionariedade. Segundo nossas entrevistadas, nas consultas de planejamento, as pacientes são sempre mulheres.

As médicas também exercem discricionariedade na atenção pré-natal, com a decisão de acionar ou não o pai da criança – ou parceiro da gestante – para participar de consultas. Nas entrevistas, na UBS A, houve somente uma menção ao "pré-natal do parceiro" e à informação de que era protocolo do MS, sobretudo por preocupações com ISTs (M1UBSA). Já na UBS B, o único médico entrevistado informou que estava preparando um material que servisse de cartão "pré-natal do homem" (M3UBSB), mas não tivemos acesso ao conteúdo. Também nesta UBS uma das enfermeiras mencionou a possibilidade de tentar aproximar o pai, que com frequência não dava certo, e as demais profissionais não tocaram no assunto. Dado que as leis e protocolos sobre saúde do homem e pré-natal do parceiro são mais recentes, foi notável o quanto esses tópicos foram raros no campo e objeto da ação discricionária pontual de alguns profissionais.

Ainda, outro registro do espaço para discricionariedade de médicas é a escolha do que abordar em temas de saúde sexual e reprodutiva e como fazê-lo.

> É, então, geralmente, assim, no pré-natal, no comecinho do pré-natal eu não falo muito da anticoncepção. Eu esclareço mais as dúvidas. É mais em relação ao que está por vir. Quando chega no meio das consultas de pré-natal, eu já começo a falar sobre amamentação, os sinais de parto. E daí no terceiro trimestre eu começo a perguntar "e aí você já tem o planejamento?" (M1UBSA).

As enfermeiras também têm considerável espaço para discricionariedade. Elas também realizam consultas, sendo as de pré-natal intercaladas com as médicas em ambas as UBS. Além disso, elas supervisionam, de acordo com a escala da semana, os setores de saúde da mulher (Papanicolau, medicação anticoncepcional, testes rápidos de gravidez e ISTs) e do acolhimento, espaço de livre demanda, no qual chegam demandas espontâneas de diversos tipos, inclusive de atenção à saúde reprodutiva.

A dispensa dos anticoncepcionais é na farmácia, a aplicação das injeções é no setor de medicação e a coleta de Papanicolau, junto com TRG e testes de ISTs, são realizadas na sala de saúde da mulher, ainda que tenham chegado na unidade via acolhimento. Enquanto supervisoras dos setores, as enfermeiras têm contato com as pacientes para isso e eventualmente fazem a aplicação, mas, em geral, essa é uma tarefa das auxiliares e técnicas de enfermagem. Estas participam, assim como enfermeiras e, mais raramente, médicas, dos grupos de prevenção e promoção em saúde, como os grupos de adolescentes e o grupo de planejamento familiar.

A divulgação dessas atividades, por sua vez, é uma tarefa das ACS na aproximação que fazem entre comunidade e unidade de saúde. Nas entrevistas, os relatos são de que elas tanto recomendam esses grupos para quem tem demanda de atendimentos em saúde reprodutiva, como os recomendam em casos em que enxergam necessidade – isto é, exercem sua discricionariedade ao decidir *quem* precisa dessa atenção e *quando*.

> Os ACS, eu falo que são o elo, né, a chave, eles divulgam na área. E **eles identificam os pacientes que têm a necessidade**... Tem uns que nunca manifestaram que querem, mas que eles veem que têm necessidade. Então eles acabam ofertando: ó, a gente tem planejamento familiar. E outros não, outros já propõem (E2UBSB).

As ACS fazem acompanhamento de pacientes, o que implica, em matéria de saúde sexual e reprodutiva: aconselhar prevenção de gravidez e doenças, cuidar de datas de exames e consultas para pacientes, lembrar pacientes de renovarem a receita,

oferecem preservativos, sugerem métodos contraceptivos, orientam amamentação, entre outras atividades.

Em relação às equipes NASF, ainda que todas as profissionais eventualmente tenham contato com o tema, em reuniões de matriciamento, nem todas têm muita atuação, em razão de sua especialidade. Se as assistentes sociais e psicólogas são bastante convocadas para atuar, profissionais de educação física, por exemplo, raramente atendem coisas desse tipo e, quando o fazem, é para cobrir a ausência de alguém mais adequado para lidar com a situação.

A terapeuta ocupacional e a nutricionista entrevistadas, ambas da UBS B, relataram lidar com a questão incidentalmente, por exemplo, na avaliação de uma criança com dificuldade motora ou orientação sobre alimentação para uma gestante ou nutriz. Já a psicóloga, da UBS A, e as assistentes sociais, de ambas as UBS, contaram histórias e se colocaram no papel de mediar e apoiar mulheres em situações de risco, vulnerabilidade e sofrimento mental que atravessavam temas como gravidez e aborto, por exemplo. As assistentes sociais, ainda, participam dos grupos de planejamento familiar – junto com enfermeiras e auxiliares – como detalharemos adiante.

Por fim, cabe mencionar o papel da gerência em coordenar essas ações ao monitorar as consultas de pré-natal e garantir que haja sempre agenda para gestantes, conferir se as metas do programa Rede Mãe Paulistana estão sendo cumpridas, engajar as equipes para que estimulem adesão ao pré-natal e articular a rede de saúde e de outras políticas públicas, atendendo a demandas externas e internas.

> (...) eu tenho que monitorar consultas de pré-natal, porque elas têm um número X de consultas para passar, porque tem contrato de gestão – aqui é uma OS, ok? Tem contrato de gestão. Então a gente tem essa questão de monitorar exames colhidos, a questão das doenças transmissíveis durante a gravidez, a sífilis, a gente tem que acompanhar de perto e tentar saber quantas gestantes eu tenho com sífilis, se nasceu o bebê, como está o bebê, são coisas que o gerente tem que estar apropriado, né. A questão de métodos anticoncepcionais, anticonceptivos, laqueadura, a gerência fica mais na questão de você saber se o encaminhamento está correto, como você está, onde está indo, se tudo está dando certo com a rede, entendeu? (GUBSA).

Por fim, é importante mencionar os grupos de prevenção e promoção em saúde, que são muito centrais no cotidiano da ESF e realizados por mais de um profissional. Grupos de adolescentes foram menos mencionados como primeira resposta sobre "trabalho com saúde reprodutiva" e apareceram mais no aprofundamento. Isso porque os grupos de adolescentes costumam tratar de temas diversos de saúde, e a saúde sexual e reprodutiva

é um entre outros abordados, como saúde mental, uso de drogas, alimentação etc. Além disso, o contato com adolescentes é menos recorrente, pois raramente procuram as UBS e, segundo relato das profissionais, raramente interagem ou mesmo estão em casa durante as visitas.

O grupo de planejamento familiar, por sua vez, foi bastante mencionado nas duas unidades, especialmente na UBS B. Trata-se de um grupo aberto a homens e mulheres que desejem participar. Na UBS B, a inscrição é feita por meio de uma agenda na recepção: pacientes com interesse em participar precisam deixar seu nome, número do SUS e um telefone para serem convocados posteriormente. Uma vez por mês, os grupos reúnem até 40 pessoas e, por vezes, ocorrem na unidade, por vezes no território.

Em ambas as unidades, os grupos são divididos em três reuniões: na primeira, ocorre uma palestra da enfermeira, na qual são orientados todos os métodos contraceptivos; na segunda, são pedidos exames e entregues documentos para quem desejar colocar DIU ou fazer esterilização cirúrgica; na terceira, por fim, são verificados os exames e, nos casos de laqueadura ou vasectomia, é realizada entrevista com assistente social, para assinatura do termo de consentimento e encaminhamento para o serviço de referência que vai fazer a cirurgia. Além da enfermeira e da assistente social, participam dos encontros uma auxiliar de enfermagem e eventualmente a médica. Embora os conteúdos sejam assim definidos, as profissionais que conduzem os grupos têm significativa discricionariedade para decidir como vão orientar sobre os métodos, como vão se comunicar com pacientes, o quanto vão se empenhar para que homens – em geral pouco frequentes – participem desses grupos etc.

Olhar para as tarefas e ações cotidianas, em matéria de saúde reprodutiva, de cada profissional da ESF, permite compreender que elas estabelecem contatos diferentes com as pacientes, com frequências diversas de interação e com objetivos finais. Em que pese as diferenças na frequência da interação e nos tipos de atendimento, é evidente que toda a equipe de ESF tem bastante espaço para ação discricionária. Se, por um lado, a ação discricionária é necessária e inevitável (Lipsky, 2010), alertamos para a necessidade de prestarmos atenção às possibilidades de (re)produção de desigualdades nesse tipo de atendimento.

De mãos atadas e sem tempo: constrangimentos organizacionais e estratégias de simplificação do trabalho

Um atravessamento comum a todas as profissionais são as *metas* que precisam cumprir. Esses compromissos podem vir de padrões estipulados pelo Ministério da

Saúde, pela Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e, eventualmente, pelo contrato de gestão assumidos pela OSS que gere os serviços – o que envolve, entre outras coisas, um número mínimo de atendimentos por área de abrangência das UBS. Neste trabalho, nós apreendemos como a existência de metas aparece nas narrativas das profissionais da ESF: um elemento de pressão e limitação do trabalho, em geral, e da implementação das ações de saúde reprodutiva, em específico para este trabalho.

No caso das ACS, que são o núcleo da ESF, na medida em que aproximam a unidade do território, as reclamações são sobre a quantidade de visitas que precisam fazer versus a qualidade do atendimento, que é reduzida pela necessidade de serem rápidas. Nas falas de três ACS de ambas UBS, e de uma ACS e uma Auxiliar de Enfermagem da UBS B, a saúde da família *"perdeu sua essência"* ou "*se descaracterizou*", porque o contato com a comunidade foi bastante reduzido. Além disso, elas relatam que o tempo gasto para preencher as fichas e documentos diários – o *"kit peso"*, como brincaram duas ACS em conversa informal – é excessivo e atrapalha o desempenho de suas tarefas mais substanciais de prevenção e promoção em saúde.

No caso das médicas, a principal reclamação foi sobre o tempo de consulta: a quantidade de atendimentos que precisam realizar impõe uma dinâmica de 15 minutos para consultas, o que deixa o trabalho muito difícil de cumprir todas as tarefas que necessárias ao pré-natal e aconselhar adequadamente sobre métodos contraceptivos.

Lidar com situações de estresse leva as BNR a se adaptarem às condições, simplificando seu trabalho, por meio das chamadas estratégias de *"coping"*. Estas variam entre práticas de ruptura ou adaptação das regras e, ainda, como no caso narrado neste trabalho, práticas de racionamento, que podem ser entendidas como diminuição da disponibilidade ou atratividade do serviço (Tummers *et al.*, 2015). Como ilustrado por uma médica, mesmo sabendo da regra de orientar sobre contracepção e esclarecer todos os métodos para as e os pacientes, a médica precisa selecionar o que fazer e, assim, simplificar a orientação para que caiba no tempo da consulta:

> Eu mesma, eu tinha seis pacientes marcadas por hora, eu não ia poder discutir "vamos lá, vamos discutir toda anticoncepção com você, vamos pensar". Fora que era agendado, então você também não pode fazer aquele processo de "ah, volta depois, pensa na sua casa" (...) Geralmente a pessoa chega pedindo anticoncepcional e, vide meus amigos que eu escuto, eles dão uma orientada geral do método, mas não ficam muito tentando mostrar todos, até porque, de maneira geral, você não tem o tempo de consulta pra poder discutir tudo isso com a paciente certinho (Médica B – pré-campo).

Esses mecanismos organizacionais refletem-se na reprodução de desigualdades, uma vez que as estratégias de simplificação implicam redução da qualidade da prestação em aspectos fundamentais (Brodkin; Majmundar, 2010; Tummers *et al.*, 2015). Esse é um desafio para a APS em geral. No que diz respeito às desigualdades de gênero, por meio da atenção em saúde sexual e reprodutiva, percebemos a (re)produção de desigualdades pela desinformação, baixa assistência ao planejamento reprodutivo e tempo insuficiente para o pré-natal.

> Essa questão de meta, vou ser muito sincera: eu acho um absurdo a gente ter que atender em tão pouco tempo as pessoas. Então você atender uma grávida em 15 minutos, para mim, isso é surreal. Uma criança em 15 minutos, um paciente idoso com diversas comorbidades, não é uma coisa que eu acho aceitável. Eu acho até um desrespeito com o profissional e com o paciente, então acho que muitas vezes algumas coisas se perdem por falta de informação. Mulheres estão engravidando sem nenhum planejamento, teve muito caso, todos sem nenhum planejamento, ou seja, ou não usavam direito o método contraceptivo ou não estavam usando mesmo porque não tinham essa informação num acompanhamento médico (M2UBSA).

As profissionais refletem que essas limitações e dificuldades são enfrentadas pela política de saúde em seu caráter sistêmico. Quando perguntadas sobre o suporte da gestão, por exemplo, havia algumas críticas à dificuldade de serem ouvidas em relação ao trabalho que elas conhecem melhor, porque estão nas pontas. Mas a maior parte respondeu que recebia o suporte que precisava e, no que achavam que não estavam bem apoiadas, atribuíam ao *"sistema"* ou a *"lá em cima"*, por entender que suas gerentes fazem o que podem diante das imposições que recebem. Os casos que apontam como limitadores são, principalmente, as insuficiências de outros serviços, como as filas nas referências hospitalares e especialidades, falta de recursos, questões políticas e ajustes do sistema econômico.

> Falando na gestão interna, aqui, a gente tem bastante suporte sim. Depois que veio essa gestão a gente melhorou muito, a gente consegue ter mais organização, flui melhor. Eu acho que o que a gente ainda tem muita dificuldade, não é uma coisa interna, vai além, é questão do tempo que a gente tem para acompanhamento dessas gestantes. Vinte minutos para o enfermeiro é pouco, 15 para o médico, então, nem se fala. Isso dificulta bastante a questão do atendimento com qualidade, de você poder ouvir, de poder pôr a mão... Isso realmente deixa muito a desejar (E2UBSB).

Esse tipo de problema mais amplo também foi abordado pelas gerentes e está em linha com as discussões que ressaltam os impactos, no cotidiano do atendimento, dos aspectos mais amplos do sistema econômico e do financiamento do SUS (Nunes, 2019), que também moldam, por sua vez, as condições de trabalho (Brodkin, 2013, 2015; Brodkin; Majmundar, 2010).

> Acho que falta investimento na saúde como um todo, no nosso país, e aí não é específico nem da OSS e nem de São Paulo, a gente podia ter uma qualidade de assistência se tivesse uma qualidade de equipamento, de condições de trabalho, eu acho que seria melhor, e aí falo do país todo (GUBSB).

A dimensão do financiamento reverbera, especialmente, na disponibilidade de materiais e recursos. Embora a UBS B seja muito maior que a UBS A, as duas são pequenas para a quantidade de profissionais que reúnem e para o fluxo de pacientes que recebem. Nos relatos, como traços gerais da ESF, apreendemos que faltam salas para atendimentos individuais de membros da equipe NASF, a ventilação é ruim e há poucos espaços para grupos de promoção em saúde dentro das UBS.

> A gente tem problema com a falta de espaço, mas que isso não é muito da empresa, não sei o que a empresa pode fazer com isso. Tipo, crescer a casa? [riso] (AE1UBSA).

Mas em relação aos materiais necessários para atender, assim como aos medicamentos e insumos, os relatos diferem um pouco. Enquanto na UBS A os equipamentos são bons e atendem às necessidades de todos, na UBS B há registros de aparelho sonar quebrado ou de má qualidade e de eventual falta de injeções anticoncepcionais e de DIU. Além disso, na UBS B não está disponível o Implante subcutâneo, ainda que na previsão legal a UBS esteja numa "região alvo" desse método.

> Sempre tem. Aqui é muito completo. Então a gente tem aparelhos até novos para ver batimento fetal, a gente tem tudo para atender um pré-natal básico, a gente tem aqui e sempre tem as medicações da suplementação da gestante. (...) Isso aí eu não posso reclamar, não. E a gente consegue, por exemplo, ultrassom, a gente indicando ultrassom, consegue super rápido para gestante, então, essa parte é legal. O Papanicolau sai super rápido para as mulheres, então... (M2UBSA).
>
> Falta, às vezes falta material sim. Porque o sonar mesmo que a gente tem aqui está quebrado, eu tenho o meu. A balança às vezes para de funcionar. Então tem materiais que às vezes falta, seria importante ter (M3UBSB).

> Ácido fólico no começo, mas o ácido fólico normalmente tem. Porque a gente tem duas formulações, a gente tem líquida e comprimido, então sempre tem algum. Agora o sulfato ferroso tem época que dá uma sumida, aí demora um pouquinho aqui, não sei se em todos os lugares. Normalmente a gente orienta elas a buscarem em outros lugares (M2UBSB).

Ademais, na época da realização das entrevistas, faltavam médicas capacitadas para inserção de DIU nas duas UBS. Ainda que se trate de um procedimento relativamente simples, do ponto de vista médico, é necessário um curso que habilite a médica para sua realização, o que não tinha ocorrido até aquele momento.

Nesta seção, vimos como as condições de trabalho podem constranger e formatar o trabalho das burocratas de nível de rua na atenção em saúde reprodutiva. As profissionais operam práticas de simplificação e racionamento do serviço, o que implica (re)produção de desigualdades de gênero. Se, por um lado, os incentivos institucionais são iguais nas duas UBS que estudamos, por outro lado, nós encontramos condições de trabalho mais árduas na UBS B, em razão da disponibilidade de materiais e da maior demanda.

Por fim, destacamos que as restrições de materiais e recursos têm reverberações emocionais nas profissionais. Na UBS A não há registros desse tipo, mas na UBS B as profissionais narraram sentimento de impotência, frustração e limitação diante das restrições e impossibilidades de agir.

> O que eu não gosto é de... muitas vezes a gente não tem recursos para muitas coisas. Então eu me sinto... com as mãos atadas, sabe? A gente tem que se virar nos 30, essa que é a verdade. Muitas coisas a gente que consegue os nossos próprios materiais, para conseguir articular, para conseguir fazer as atividades. Isso me angustia um pouco, sabe? Às vezes até usar computador... E muitas vezes a demanda é muito grande, a gente tem que dar prioridade (...) E aí é muito complicado, porque se a gente também pegar na mão de todos, ir lá para eles, pegar a cesta, ir lá na casa, continua, né, do jeito que está. E nem dá tempo, a gente não vai ter perna, porque vai ter muita gente (NASF3UBSB).

Categorizações e julgamentos sociais com base em gênero

Com inspiração em Maynard-Moody e Musheno (2001) e outros trabalhos que adotam essa estratégia (Lotta; Pires, 2020), nós pedimos às profissionais entrevistadas que nos contassem histórias sobre pacientes que elas consideravam fáceis e difíceis. Das 32 formulações coletadas sobre pacientes fáceis e difíceis, 7 eram sem recorte sobre saúde reprodutiva – e, portanto, foram desconsideradas –, 11 eram sobre pacientes

fáceis e 14 sobre pacientes difíceis. Seis das respostas sem recorte foram dadas na UBS A. As três demais desta unidade julgaram como fáceis (1) as mulheres mais novas, porque, clinicamente, elas têm poucas contraindicações e porque têm a *"a cabeça mais aberta"* para determinados assuntos, *"conversam numa boa"* (M2UBSA). Já as difíceis (2) são as *"pessoas com escolaridade baixa"*, para quem é necessário repetir muitas vezes a orientação, porque não entendem, têm muito tabu e são desinformadas (M2UBSA), assim como os "homens com sífilis", que não querem se tratar, porque não têm sintomas (AE2UBSA).

Na UBS B, por sua vez, o raciocínio que justifica compreender algumas pacientes como mais fáceis foi apresentado em 10 respostas. São fáceis os casos em que as adolescentes gestantes têm apoio da própria família e da família do pai da criança (GUBSB, NASF2); as que não se atrasam nas consultas (M1UBSB e M2UBSB); as mais jovens, pela facilidade de conversar sobre sexo, contracepção e prevenção de ISTs (M3UBSB, AE2UBSB, ACS4UBSB); as mulheres *esclarecidas*, que planejam a gravidez, porque se comprometem e não faltam nas consultas e criam um bom vínculo (AE1UBSB, E2UBSB e NASF2UBSB); e, ainda, as mães *esclarecidas* e de *mente aberta*, que levam as filhas adolescentes nas consultas para falar sobre anticoncepção (ACS6UBSB).

São difíceis (12), no entanto, as pacientes adolescentes, mais novas, porque dormem até tarde, não trabalham, não têm planejamento do dia a dia e, por isso, faltam nas consultas e coleta de exames. Por vezes, essas pacientes obrigam a mobilização das equipes para coleta de exames e consultas em casa (M1UBSB, M2UBSB, AE1UBSB, ACS2UBSB). Considerando os arranjos familiares e relacionamentos, argumentam que são difíceis as adolescentes que não têm apoio da família e que vão nas consultas com seus parceiros – pais de seus filhos –, porque estes não têm vínculo de cuidado e não entendem o acompanhamento, na medida em que só viram pais quando nasce o bebê, enquanto mulheres são mães desde o momento que engravidam (NASF2UBSB). A falta de apoio manifesta-se, ademais, nas mães de pacientes (não em *pai*, *pais* ou *família*) que não querem que as filhas tenham relações sexuais e, consequentemente, levam as filhas a terem relações escondidas.

> Eu acho que mais fácil é... o paciente. Mais difícil é a mãe do paciente (risadas). **O problema está na mãe**, muitas vezes, não no pai, né, porque geralmente elas não querem falar essas coisas para o pai. Aí tem umas que falam: "ah, mas se eu for lá, você vai contar pra minha mãe?" "Não, não vou contar pra sua mãe, pode ficar tranquila". Mas elas ficam bem receosas. Aí às vezes a mãe fala 'eu desconfio que ela está usando alguma coisa, mas ela não fala'. Aí eu fecho o bico, porque é sigilo, né, senão eu perco o vínculo com ela (ACS6UBSB).

Outros casos são excepcionais, mas muito importantes de serem mostrados, porque ilustram casos extremos, como as mulheres que têm muitos filhos e não aderem à contracepção, a exemplo de uma que estava na 11ª gestação, não queria fazer o pré-natal, não recebia visitas e, depois de ganhar a criança, não quis fazer a laqueadura ou usar nenhum outro tipo de método contraceptivo (E2UBSB); as mulheres mães que têm transtorno de personalidade e recusam-se a fazer anticoncepção (NASF2UBSB); aquelas cujos maridos recusam-se a fazer vasectomia e as proíbem de fazer anticoncepção ou usar camisinha (NASF1UBSB); os "meninos", adolescentes meninos, que têm muita dificuldade para se abrir, falar, perguntar (ACS4UBSB), como no caso de um paciente gay e soropositivo, que não mencionava nenhuma das duas coisas para a ACS e, assim, dificultava o atendimento: ela não podia tocar no assunto, para respeitar a vontade dele, ainda que já soubesse de tudo pela vizinhança (ACS5UBSB).

Outras respostas sobre paciente difícil versam sobre pessoas mais velhas, que se recusam a falar sobre ISTs, são "resistentes" ao tema, têm a mente fechada (AE2UBSB); e as mulheres que chegam grávidas de relações abusivas, em razão da ausência de políticas públicas que permitissem sair da situação de violência e pensar a própria vida e saúde reprodutiva (GUBSB).

A classificação entre pacientes fáceis e difíceis permite entrever os processos de categorização e qual o raciocínio empregado neles. A lógica de merecimento orienta fortemente essa separação e as categorizações mais benéficas às usuárias correspondem aos casos em que elas se comportam de acordo com as expectativas das profissionais (Lotta; Pires, 2020; Maynard-Moody; Musheno, 2003; Møller, 2009). Especificamente no que diz respeito a gênero, algumas dessas expectativas implicam invalidação da autonomia de mulheres sobre o próprio corpo, como o caso das mulheres pobres ou com problemas de saúde mental, inaptas à maternidade (Davis, 2016; Mattar; Diniz, 2012) e as que se recusam a fazer contracepção.

Indicações de métodos contraceptivos: atribuição de identidades e exercício da discricionariedade

Na presente seção, faremos uma exploração de como a categorização por merecimento pode aparecer em encaminhamentos e desfechos de procedimentos para um aspecto da saúde reprodutiva no cotidiano da APS: os métodos contraceptivos. No que diz respeito à contracepção, as profissionais, especialmente as médicas, costumam dizer que "cada caso é um caso" e que a decisão de qual prescrever ou recomendar "varia muito". Ou seja, trata-se de um encaminhamento que exige bastante da discricionariedade profissional, no sentido de que as BNR precisam avaliar, fazer inferências e diagnosticar

o que é melhor para cada paciente (Abbott, 1988). Por exemplo, aspectos biomédicos e contraindicações são mencionados, frequentemente, como impeditivos de recomendar métodos hormonais.

> A gente tem que ver, primeiro de tudo, as contraindicações. Por exemplo, mulheres acima de 35 anos, tabagistas, então não é legal usar método hormonal; mulheres que já têm história de pressão muito alta, descontrolada, que já tiveram trombose ou alguma história familiar importante de trombose, a gente opta por indicar, por exemplo, o DIU de cobre (M2UBSA).

Mas acontecem também considerações sobre quem é *o público* para cada método com base em outros critérios, como "o perfil" das pacientes e sua capacidade ou não de aderir a determinado método. Para as entrevistadas, *"mulheres desorganizadas"*, em especial adolescentes, não conseguem se adaptar direito ao método oral. Este é adequado para *"casais recentes"* e *"pessoas com planejamento"*. Por sua vez, o contraceptivo injetável, especialmente o trimestral, desponta como alternativa para a desorganização, já que tem longa duração e é mais fácil lembrar.

> Como a minha área, eu considero ela muito vulnerável, e é a área que sempre tem mais gestante, eu tenho que ficar bem em cima em relação a contraceptivo. Tento dar, se elas se adaptam a trimestral – injeção trimestral –, que é medroxiprogesterona, porque fica muito mais fácil delas aderirem: então é só uma picada a cada três meses. (M1UBSB)

O DIU é bastante recomendado para "mulheres que têm muitos filhos" ou que "não querem filho agora". O método foi descrito com maior aprovação das profissionais do que a laqueadura, porque a inserção é um procedimento simples, não cirúrgico, eventualmente feito na própria UBS, quando há médicos habilitados. A laqueadura é *"outra cesárea"*, *"uma cirurgia mesmo"*. Apesar disso, é muito buscada por pacientes que querem o método definitivo e, eventualmente, enfrentam *"muita burocracia"* e excesso de critérios para conseguir o procedimento. As profissionais comparam a laqueadura com a vasectomia: um procedimento simples e de fácil recuperação. Os homens, no entanto, são bastante "*resistentes*". Muitos têm tabu, ficam com medo de impotência sexual ou jogam para as mulheres essa responsabilidade. Eles são resistentes também ao uso de camisinha e, em alguns casos, sequer acompanham as esposas nas reuniões de planejamento familiar. Os preservativos, aliás, são normalmente mencionados para tratar de ISTs e, mesmo assim, apareceram pouco. Às perguntas específicas de aprofundamento, as profissionais explicaram que ficam no *display*, próximo à recepção, com livre acesso para quem quiser pegar.

Por fim, não houve nenhuma menção espontânea ao contraceptivo emergencial e às perguntas de aprofundamento, a maior parte respondeu que aparece "quase nada" ou "nunca aparece". Ainda, o implante subcutâneo somente está disponível na UBS A e, mesmo ali, é pouco conhecido e foi implantado em pouquíssimas pacientes. O público-alvo descrito coincide, em grande medida, com a descrição de "vulnerável" presente na lei que instituiu o método e o decreto que o regulamentou no município de São Paulo. Para além das problematizações possíveis a esses documentos e à escolha de quem é vulnerável, por vezes, com base em critérios morais, as descrições das pacientes que usam ou deveriam usar o implante subcutâneo combinam-se com algumas expressões pejorativas, como *"drogada"* ou *"mendiga"*.

Em resumo, percebemos que existe, na indicação de métodos contraceptivos, uma forte influência das imagens de público (Schneider; Ingram, 2019) que as profissionais constroem em seus mapas mentais, com base em suas crenças e valores, conforme discutimos na seção anterior (Dubois, 1999; Maynard-Moody; Musheno, 2003; Møller, 2009). Isso porque as indicações foram enunciadas de acordo com tipos de usuário, num esquema de encaixe: o que é adequado para quem ou qual é o público-alvo de cada método. O problema, mais uma vez, está em subverter a lógica de autonomia das mulheres sobre suas escolhas reprodutivas, com base em valores e crenças das profissionais sobre seu o comportamento e identidade.

Interpretação e ação em caso de gravidez na adolescência: uma análise qualitativa da aplicação de vinhetas

A vinheta foi recebida como um caso típico ou recorrente na UBS B e um caso atípico ou pouco frequente na UBS A. A síntese do caso apresentado encontra-se listada a seguir:

Adolescente: Mariana, 15 anos, não trabalha.
Demanda de atendimento: gestante que não tem feito pré-natal.
Configuração familiar: mãe, padrasto, dois irmãos.
Emprego dos chefes de família: mãe desempregada, padrasto porteiro.
Histórico/comportamento: frequentava escola, gostava de festas, saía de vez em quando, mas reduziu a frequência desde que começou a namorar.
Companheiro: Robson, 17 anos.
Ocupação do companheiro: desempregado, faz bico de vez em quando.
Outras informações: gosta de jogar futebol no bairro.

Todas as entrevistadas propuseram encaminhamentos para o caso e 16 delas compartilharam processos de categorização. As principais categorias acionadas são ***adolescente*** – que se refere à Mariana e à coletividade de adolescentes do sexo feminino – ***mãe***, ***família*** e ***gestante***. Ainda que o raciocínio empregado em alguns casos fosse de compreensão e apoio à Mariana (7 entrevistadas), a maior parte foi de reprovação do comportamento, ao chamá-la, por exemplo, de ***preguiçosa*** ou ***irresponsável***. Já a ***mãe*** é identificada como culpada pela situação da filha, porque não cuidou, não educou. Os processos de categorização são semelhantes nas duas UBS.

Nos processos de categorização, as profissionais não concentram suas marcações de identidades em figuras masculinas – o *parceiro*, o *pai*, o *padrasto*. A ênfase nas mulheres como foco desses processos pode estar ligada ao fato de que as profissionais da atenção básica em saúde têm mais contato com mulheres no cotidiano de implementação. Quando questionadas sobre o público, as profissionais informaram que são as mulheres que procuram os serviços e recebem as ACS, nas visitas. Ou seja, as ACS não falam necessariamente com todos os moradores da casa, já que algumas pessoas estão fora do trabalho ou da escola. O contato, em geral, é com "a mãe", "a esposa" ou "a avó", que as recebem e fala sobre os demais.

Além disso, esse fenômeno revela valores e percepções das profissionais relacionados a papéis de gênero. Isso porque as categorizações estão ancoradas em percepções socialmente compartilhadas de que as mulheres devem ser responsáveis exclusivas pela reprodução e pelo planejamento reprodutivo, e de que são as mulheres as responsáveis pelo cuidado com os demais membros da família e a educação dos filhos (Barsted, 1992; Biroli, 2018).

Por fim, os encaminhamentos apresentados podem ser agrupados em quatro tipos. Em primeiro lugar, temos os encaminhamentos que promovem direitos (12), no sentido de oferecer amparo à paciente para além da atenção em saúde, por exemplo, recomendar que busque reconhecimento de paternidade da criança, sugerir emprego. O segundo tipo são os encaminhamentos padronizados por normas e protocolos (25), como discutir o caso em equipe ou aumentar o número de visitas. O terceiro grupo de encaminhamentos corresponde aos encaminhamentos cujo preenchimento pode variar muito (15), como conversar com a mãe ou conscientizar a adolescente. Por fim, embora minoria, existem os encaminhamentos que visam constranger as pacientes ou intervir em seus corpos (4), como amedrontá-las sobre os riscos da gestação ou forçá-las ao atendimento pré-natal. Este tipo de encaminhamento é indicativo de maior tutela sobre as mulheres e desrespeito à sua autonomia (Nunes; Lotta, 2019). Três destes encaminhamentos foram registrados na UBS B.

A BNR na (re)produção de desigualdades de gênero

Por meio dos resultados, pudemos apreender como a (re)produção das desigualdades de gênero ocorre por influência dos incentivos e constrangimentos organizacionais (Brodkin, 2015; Brodkin; Majmundar, 2010; Lipsky, 2010; Tummers *et al.*, 2015). Lado a lado com as orientações e protocolos sobre como devem ser os atendimentos em matéria de saúde reprodutiva, as BNR têm limitação de recursos para prestar adequadamente o serviço: faltam tempo e materiais em face da alta demanda.

Além disso, mapeamos o modo como percepções e valores sobre gênero marcam o processo de categorização (Maynard-Moody; Musheno, 2003; Møller, 2009). Na construção de quais pacientes são fáceis ou difíceis, as BNR justificam as categorias escolhidas com base em valores sobre a quem cabe o papel de planejamento reprodutivo e contracepção, assim como o papel de cuidado (Barsted, 1992; Biroli, 2018). Além disso, elas hierarquizam mulheres que merecem ou não ser mães, com base na adequação a certos padrões, como ter recursos, não ter problemas de saúde mental etc. (Davis, 2016; Mattar; Diniz, 2012).

Além disso, vimos como esses processos de categorização podem informar a ação discricionária, por meio de encaixes entre perfis de público-alvo e determinados encaminhamentos (Harrits; Møller, 2014a; Maynard-Moody; Musheno, 2003; Møller, 2009; Møller; Harrits, 2013; Schneider; Ingram, 2019). A hierarquização entre quem está mais apta a determinado método não está fundada na autonomia das mulheres sobre o próprio corpo, mas sim em valores sobre como devem se comportar as mulheres. Esses aspectos são reforçados na análise da vinheta, embora excepcionais, alguns encaminhamentos são de intervenção e tutela das mulheres (Nunes; Lotta, 2019).

Assim, podemos concluir que, de fato, a dimensão de gênero importa para a (re) produção de desigualdades na implementação de políticas públicas (Siblot, 2006). Em linha com os debates de gênero, isso implica não somente desigualdades entre homens e mulheres, mas entre mulheres, já que gênero se entrecruza a outros eixos de desigualdade e opressão, como raça e classe (Biroli, 2018; Davis, 2016).

Considerando o perfil sociodemográfico do público atendido, ressaltamos que as consequências decorrentes do racionamento e simplificação do trabalho tendem a colocar em ainda mais vulnerabilidade o público do território da UBS B. Ou seja, são as mulheres negras, pobres e jovens – que já se encontram em mais desvantagem social – as mais afetadas pela reprodução de desigualdades.

Conclusão

Neste trabalho, nós procuramos investigar a (re)produção das desigualdades de gênero, na implementação feita por burocratas de nível e rua, por meio dos incentivos organizacionais a que estão expostos e dos processos de categorização que operam.

Como resultados, encontramos como a (re)produção e desigualdades de gênero podem estar atreladas às restrições de recursos e necessidade de cumprir metas, o que leva a racionamento ou indisponibilidade do serviço em atendimentos de pré-natal, contracepção, visitas domiciliares etc. Além disso, valores e percepções relacionadas a gênero fundamentam processos de categorização operados pelas BNR e podem informar ações discricionárias que aumentam desigualdades. Desse modo, este trabalho tem a contribuição de incorporar o aspecto de gênero nos estudos sobre (re)produção de desigualdades na implementação.

Como agendas futuras, apontamos para o interesse em aprofundar a questão da diferenciação social envolvendo gênero, o que tem enorme complexidade, dadas as múltiplas desigualdades e importância de uma abordagem interseccional para o tema. Além disso, novos trabalhos devem prestar atenção em outros temas de gênero e saúde reprodutiva, como a atenção em saúde para pessoas travestis e transexuais.

Referências

BARSTED, L. L. Legalização e descriminalização: 10 anos de luta feminista. **Revista Estudos Feministas**, *[S. l.]*, v. 00, n. 00, p. 104–130, 1992.

BAXANDALL, R.; GORDON, L. Second-wave feminism. In: HEWITT, N. A. (org.). **A companion to American women's history.** 2nd. ed. Malden: Blackwell Publishing, 2005. p. 414–430. E-book. Disponível em: <http://www.ghbook.ir/index.php?name=مقالات همجوم&option=com_dbook&task=readonline&book_id=13629&page=108&chkhashk=03C706812F&Itemid=218&lang=fa&tmpl=component>.

BIROLI, F. **Gênero e desigualdades:** limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018. *E-book*.

BRODKIN, E. Z. Commodification, inclusion, or what? Workfare in everyday organizational life. *In*: BRODKIN, E. Z.; MARSTON, G. (org.). **Work and the welfare state: street-level organization and workfare politics**. Washington, DC: Georgetown University Press, 2013. p. 143–166. *E-book*.

BRODKIN, E. Z. The inside story: street-level research in the US and beyond. *In*: HUPE, P.; HILL, M.; BUFFAT, A. (org.). **Understanding street-level bureaucracy**. Bristol: Policy Press, 2015. p. 25–42. *E-book*. Disponível em: <https://doi.org/10.1332/policypress/9781447313267.003.0002>.

BRODKIN, E. Z.; MAJMUNDAR, M. Administrative exclusion: organizations and the hidden costs of welfare claiming. **Journal of Public Administration Research and Theory**, *[S. l.]*, v. 20, n. 4, p. 827–848, 2010. Disponível em: https://doi.org/10.1093/jopart/mup046.

DAVIS, A. Racismo, controle de natalidade e direitos reprodutivos. *In*: **Mulheres, raça e classe**. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 1689–1699. *E-book*.

DUBOIS, J. Les politiques publiques territoriales. **Les politiques publiques territoriales**, *[S. l.]*, 2009. Disponível em: https://doi.org/10.4000/books.pur.13409

DUBOIS, V. **La vie au guichet:** administrer la misère. Paris: Editions Economica, 1999. *E-book*.

GARCIA, C. C. **Breve história do feminismo**. 3ª ed. São Paulo: Claridade, 2015. *E-book*. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-1-4614-7990-1

HARRITS, G. S. Using vignettes in street-level bureaucracy research. *In*: HUPE, P. (org.). **Research handbook on street-level bureaucracy:** the ground floor of government in context. Northampton: Edward Elgar Publishing Limited, 2019. p. 392–409. *E-book*.

HARRITS, G. S.; MØLLER, M. Ø. Categories and categorization: towards a comprehensive sociological framework. **Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory**, *[S. l.]*, v. 12, n. October 2014, p. 37–41, 2011. Disponível em: https://doi.org/10.1080/1600910X.2011.579450.

HARRITS, G. S.; MØLLER, M. Ø. Prevention at the front line: how home nurses, pedagogues, and teachers transform public worry into decisions on special efforts. **Public Management Review**, *[S. l.]*, v. 16, n. 4, p. 447–480, 2014 a. Disponível em: https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841980.

HUPE, P. Dimensions of discretion: specifying the object of street-level bureaucracy research. **DMS-Der Moderne Staat**, *[S. l.]*, v. 2, p. 425–440, 2013.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dillemmas of the individual in public services**. New York: Russell Sage Foundation, 2010. *E-book*.

LOTTA, G. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. *In*: FARIA, C. A. P. de (org.). **Implementação de Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. p. 20–49. *E-book*.

LOTTA, G.; PIRES, R. R. C. Chapter 6 – Incorporating dimensions of social inequality. *In*: HUPE, P. (org.). **Research handbook on street-level bureaucracy**: the ground floor of government in context. 1. ed. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2019. p. 86–101. *E-book*.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C. Categorizando usuários "fáceis" e "difíceis": práticas cotidianas de implementação de políticas públicas e a produção de diferenças sociais. **Dados**, *[S. l.]*, v. 63, n. 4, p. 1–40, 2020.

LOTTA, G.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB**, *[S. l.]*, v. 83, n. 1, p. 21–42, 2017.

MARCONDES, M. M.; DINIZ, A. P. R.; FARAH, M. F. S. Transversalidade de gênero: uma análise sobre os significados mobilizados na estruturação da política para mulheres no Brasil. **Revista do Serviço Público**, *[S. l.]*, v. 69, n. 2, p. 36–62, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.21874/rsp.v69i2.2297

MATTAR, L. D.; DINIZ, C. S. G. Hierarquias reprodutivas: maternidade e desigualdades no exercício de direitos humanos pelas mulheres artigos. **Interface**, *[S. l.]*, v. 16, n. 40, p. 107–120, 2012.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. **Cops, teachers and counselors:** stories from the front lines of public services. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003. *E-book*.

MØLLER, M. Ø. **Solidarity and categorization**. 2009. *[s. l.]*, 2009.

MØLLER, M. Ø.; HARRITS, G. S. Constructing at-risk target groups. **Critical policy studies**, *[S. l.]*, v. 7, n. 2, p. 155–176, 2013.

NUNES, J.; LOTTA, G. Discretion, power and the reproduction of inequality in health policy implementation: practices, discursive styles and classifications of Brazil's community health workers. **Social Science and Medicine**, *[S. l.]*, v. 242, p. 112–551, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2019.112551

PIRES, R. R. C. Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas. *[S. l.]*, n. August, 2017.

PIRES, R. R. C. Implementando desigualdades. *In*: PIRES, R. R. C. (org.). **Implemetando desigualdades**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 13–50. *E-book*.

SCHNEIDER, A.; INGRAM, H. Social construction of target populations: implications for politics and policy. **The American Political Science Review**, *[S. l.]*, v. 87, n. 2, p. 334–347, 2019.

SIBLOT, Y. « Je suis la secrétaire de la famille ! » La prise en charge féminine des tâches administratives entre subordination et ressource. **Genèses**, *[S. l.]*, v. 3, n. 64, p. 46–66, 2006 a.

SIBLOT, Y. **Faire valoir ses droits au quotidien:** les services publics dans les quartier populaire. Paris: Presses de Sciences Po, 2006 b. *E-book*. Disponível em: https://ejournal.poltektegal.ac.id/index.php/siklus/article/view/298%0Ahttp://repositorio.unan.edu.ni/2986/1/5624.pdf%0Ahttp://dx.doi.org/10.1016/j.jana.2015.10.005%0Ahttp://www.biomedcentral.com/1471-2458/12/58%0Ahttp://ovidsp.ovid.com/ovidweb.cgi?T=JS&P

TUMMERS, L. The relationship between coping and job performance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, *[S. l.]*, v. 27, n. 1, p. 150–162, 2017. Disponível em: https://doi.org/10.1093/jopart/muw058

TUMMERS, L. L. G. *et al.* Coping during public service delivery: a conceptualization and systematic review of the literature. **Journal of Public Administration Research and Theory**, *[S. l.]*, v. 25, n. 4, p. 1099–1126, 2015. Disponível em: https://doi.org/10.1093/jopart/muu056.



CAPÍTULO

13

GÊNERO E RAÇA NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE COMBATE A VIOLÊNCIA CONTRA MULHERES: UMA ANÁLISE DA BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA NO PROCESSO DE REPRODUÇÃO DE DESIGUALDADES

Natália Cordeiro
Michelle Fernandez

Introdução

> Era noite, a delegacia estava vazia e uma mulher preta, recém-saída do atendimento, volta ao serviço, entra na sala das escrivãs e diz preocupada:
>
> — Tem um homem batendo numa mulher aqui na praça[1]! Chute, empurrão, tudo. Não é flagrante, não?!
>
> — Vou pedir aos meninos [comissários da polícia] para darem uma olhada – responde um agente.
>
> Um comissário aparece e vai até o lado de fora da delegacia:
>
> — São dois moradores de rua... – ele diz e não intervém.
>
> Exatos dez minutos depois, chegam duas mulheres brancas de classe média e são atendidas. Do lado de fora, a mulher que avisou da situação grita: "ele vai matar ela, moço!", se referindo à agressão que continuava acontecendo na praça. O comissário prosseguiu o atendimento às duas mulheres brancas (DC, 18.07.22).

O trecho acima foi retirado do Diário de Campo (DC) elaborado a partir da etnografia realizada na 1ª Delegacia Especializada de Atendimento às Mulheres (Deam) de Pernambuco, entre maio e novembro de 2022[2]. A partir do trecho acima, constatamos que, naquela ocasião, uma política pública de enfrentamento à violência contra as

1 A 1ª Deam fica localizada numa praça no bairro de Santo Amaro, bairro da área central do Recife.

2 Para o estudo completo ver: Cordeiro, Natália. (Re)produção de desigualdades na implementação de políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres sob uma perspectiva interseccional. Tese de doutorado. Departamento de Ciência Política. Universidade Federal de Pernambuco, 2023.

mulheres não cumpriu sua função primordial que é tirar as mulheres da situação de violência, do risco eminente. Ao marginalizar as necessidades de uma mulher em situação de rua, pobre e preta, o serviço adotou uma perspectiva particular e produziu outras formas de desigualdade para além da desigualdade de gênero à qual ela estava submetida no momento em que sofria a violência em frente a uma delegacia especializada.

O caso ilustra um processo recorrente de subalternização, por meio do qual sujeitos individuais ou coletivos são colocados em posições marginais em função das relações sociais nas quais estão inseridas e da intersecção entre elas. Ele desvela ainda processos pelos quais desigualdades sociais já existentes são efetivamente reproduzidas por meio da acumulação de desvantagens ao longo das trajetórias desses sujeitos, impactando suas possibilidades de destino. Tais processos são coletivos e relacionais, o que confere papel fundamental às interações cotidianas entre as populações em situação de vulnerabilidade e os serviços prestados pelo Estado para construção de suas trajetórias sociais.

Embora nos últimos 50 anos tenha havido avanços enormes no reconhecimento da desigualdade de gênero como um problema a ser enfrentado pelo Estado através das políticas públicas, a realidade evidencia o quanto essa ainda é uma questão latente na sociedade. Um olhar mais atento demonstra ainda diferenças abissais na forma como tais políticas atendem mulheres negras e mulheres brancas – o que não pode ser pensado sem levar a questão da classe em consideração. A partir disso, este capítulo pretende refletir como a atuação dos burocratas de nível de rua (BNR) no processo de implementação de políticas públicas pode (re)produzir desigualdades entre as mulheres devido aos marcadores sociais de raça e classe. Para tanto, analisaremos a atuação dos BNR – neste caso, os comissários de polícia – na 1ª Delegacia Especializada de Atendimento a Mulheres (Deam) de Pernambuco a partir de uma etnografia no referido serviço, realizada entre maio e dezembro de 2022.

Articulamos dois campos de conhecimento. Por um lado, a perspectiva interseccional da desigualdade social e, por outro, os processos e atores envolvidos na implementação de políticas públicas. Ambos vêm sendo desenvolvidos no cenário global nos anos recentes, mas ainda são poucos os esforços de aproximação entre eles (Pires, 2019). Analisamos os processos de categorização, de julgamentos morais e reprodução de valores, normas e posições sociais vigentes dos agentes implementadores e seu poder de influenciar no acesso das mulheres negras, pobres, lésbicas, transexuais, etc. a bens e serviços públicos. Esta análise nos mostra que a atuação dos BNR tem o potencial de reproduzir desigualdades na implementação de políticas para mulheres.

1. O debate sobre violência de gênero no Brasil

No Brasil, a partir dos anos 1970, a desigualdade de gênero passou a ser denunciada como um problema social e político, ou seja, como algo que não era natural, mas construído socialmente e, portanto, requer ação do Estado via políticas públicas para sua superação. Até então, a preservação da esfera privada em relação à intervenção estatal e mesmo às normas e aos valores majoritários na esfera pública significou a preservação de relações de autoridade que limitaram a autonomia e a integridade das mulheres (Biroli; Miguel, 2014). Desde esse período, diversas questões foram formuladas pelo feminismo, enquanto movimento social e campo teórico, como expressões da desigualdade de gênero: a injusta divisão sexual do trabalho, a não garantia dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, a violência contra as mulheres etc.

Com o passar do tempo, novas contradições foram apontadas como problemas oriundos e/ou relacionados às desigualdades de gênero e as pautas e os sujeitos do feminismo se diversificaram. No entanto, a violência contra as mulheres teve uma centralidade e permanência na atuação feminista, de modo que acabou sendo um dos principais eixos em torno dos quais as políticas públicas voltadas para as mulheres foram estruturadas local, estadual e nacionalmente. Assim, embora este capítulo trate da influência da atuação dos BNR na implementação de políticas para as mulheres de forma geral, ele se baseia nos achados da pesquisa de campo mencionada acima, de modo que as discussões sobre violência contra as mulheres têm centralidade ao longo do texto.

Conforme introduzido, na medida em que a violência contra as mulheres foi politizada, uma série de avanços se sucederam como a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), criação de organismos de políticas para as mulheres nos níveis nacional, estadual e municipal, implementação de Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres (Deam), de casas-abrigo para mulheres ameaçadas de morte e de centros de referência de atenção às mulheres, promulgação da Lei Maria da Penha (LMP) e da Lei do Feminicídio.

Apesar disso, os índices de violência contra as mulheres permanecem altíssimos: de acordo com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2023), em 2022 os feminicídios[3] cresceram 6,1%. Os homicídios dolosos de mulheres também cresceram 1,2% em relação ao ano anterior. O recorte em termos de raça/cor das mulheres vítimas de violência letal no país reafirma os elementos do racismo que perpassam todas as modalidades criminosas no país. Entre as vítimas de feminicídio, têm-se que 61,1% eram negras e

3 Feminicídio é a categoria penal dada a toda morte de mulheres ocorrida por sua condição de gênero ou quando envolve violência doméstica ou familiar. Trata-se, portanto, de uma morte necessariamente discriminatória (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023).

38,4% brancas. Nos demais assassinatos de mulheres, o percentual de vítimas negras é ainda maior, com 68,9% dos casos, para 30,4% de brancas.

O que há por trás desses dados? Sobretudo, qual a influência das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres nesta realidade? Consciente da abrangência de tais questões e da impossibilidade de uma resposta única para elas, haja vista a complexidade dos fenômenos envolvidos e a capacidade explicativa limitada do caso estudado, buscaremos trazer neste capítulo elementos para reflexão sobre o potencial de reprodução de desigualdades de gênero, raça e classe na implementação de políticas públicas para as mulheres. Realizar esse esforço é importante, pois somente assim gênero, raça e classe deixarão de ser operadores velados da exclusão e da reprodução de desigualdades e passarão a ser considerados como itens importantes a serem tratados nas propostas de reforma do serviço público e dos processos de produção de políticas públicas, impactando de maneira eficaz a vida das mulheres em sua mais ampla diversidade.

2. Burocracia de nível de rua, interseccionalidade e desigualdade

As análises interseccionais sobre o fenômeno da desigualdade são fruto da ampliação da concepção tradicional de desigualdade social, isto é, do movimento de deixar de pensá-la em termos de desigualdade de oportunidades para pensá-la em termos de desigualdades de posições ou resultados. A primeira definição se tornou hegemônica no campo da economia e das agências internacionais e estimulou o uso de medidas de diferenças individuais de renda dentro das fronteiras nacionais. As críticas a esta compreensão reducionista contribuíram para a abrir caminhos para um melhor entendimento da manutenção e das várias formas de manifestação e experiências da desigualdade (Pires, 2019).

As compreensões multidimensionais da desigualdade, por sua vez, chamam atenção para o fato de que a redução da desigualdade dificilmente será atingida apenas pelo aumento ou pela melhoria da distribuição de renda: diversas outras formas de desigualdades (e não somente a econômica) impõem barreiras que dificultam a ascensão, o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida de segmentos socialmente excluídos. Nesse sentido, tais abordagens propõem que se pense em termos de interdependências entre as várias formas de desigualdade que envolvem articulações entre desigualdades de quê, entre quem, quando e onde para refletir sobre estratégias de mitigação (Pires, 2019).

Dialogam com este quadro as contribuições provindas de pesquisas que mobilizam o conceito de interseccionalidade, termo que, embora tenha sido cunhado por Crenshaw (1989), faz referência às elaborações oriundas do feminismo negro de forma mais ampla. Interseccionalidade denota as várias maneiras pelas quais raça, gênero e classe e outras estruturas interagem para moldar as múltiplas dimensões das experiências que atravessam as mulheres negras (Akotirene, 2019). A potenciação simultânea das disparidades de classe social, gênero, raça ou etnia, sexualidade, território, geração etc. criam um complexo esquema de relações sociais, com discriminações múltiplas que se manifestam em desigualdades de autonomia, bem-estar, no exercício de direitos e de oportunidades, em capacidades e tratamentos.

A forma como as discriminações são expressas também se baseia nos estereótipos que hierarquizam e desqualificam determinados grupos sociais em razão das relações sociais nas quais estão inseridos. Tais estereótipos estão presentes em diversos âmbitos da vida social e, assim como a discriminação, permeiam as próprias instituições e são reproduzidos por elas (Cepal, 2016). Isso porque as instituições do Estado não são um dado da realidade, mas se constituem em tempos e espaços específicos, a partir de disputas e relações de poder; elas são parte de processos históricos conflituosos através dos quais práticas e valores se estabilizaram. Esse processo faz com que, muitas vezes, se negue a historicidade, fazendo com que as instituições se apresentem como parte da natureza intrínseca do mundo social (Teixeira; Lobo; Abreu, 2019).

Portanto, pode-se dizer que os encontros diários entre os cidadãos e as burocracias estatais são um ingrediente central na construção rotineira do Estado e no ordenamento, formação e transformação das relações entre os diferentes atores (Auyero, 2012). Tais contatos cotidianos entre segmentos vulneráveis da população, os serviços e as políticas públicas podem, em algumas circunstâncias, contribuir para reforçar vulnerabilidades e formas de exclusão, perpetuando, assim, desigualdades sociais já existentes (Pires, 2019).

Assim, o enfrentamento das desigualdades sociais requer mudanças não somente nas estruturas e normas formais, visando fortalecer os sistemas de promoção e proteção social com base em direitos, mas também na cultura e nas normas informais que naturalizam a discriminação e o privilégio de alguns grupos sociais. Nesse sentido, as abordagens interseccionais das desigualdades vêm contribuindo para evidenciar as dimensões de reprodução histórica, processual e relacional do fenômeno, afastando-o do entendimento que se baseia apenas nos indicadores econômicos e incorporando a apreensão de sua constituição no cotidiano das pessoas (Pires, 2019).

A desigualdade social vem sendo tratada pela literatura especializada como uma consequência da implementação, isto é, a desigualdade seria um entre os muitos

resultados e impactos associados à tomada de decisão característica dos processos de implementação. Pires e Lotta (2019), no entanto, criticam essa concepção, argumentando que ela é muito restrita e acaba levando à inobservância de que as desigualdades são também elemento constitutivo dos processos de implementação, estando presentes nas interações que os permeiam.

Autores como Maynard-Moody e Musheno (2000, 2003, 2012, 2015), Dubois (2019), Pires (2019), Pires e Lotta (2020) têm proposto formas alternativas de pensar a desigualdade social nos processos de implementação de políticas públicas. Eles têm procurado levar a(s) desigualdade(s) ao centro das análises por entendê-la(s) como um elemento que interfere na agência dos BNR, nos seus comportamentos e nas suas interações com os usuários. Complementares às abordagens tradicionais – que geralmente tratam a desigualdade como um resultado potencial, via efeito distributivo – as visões alternativas destacam o papel constitutivo da desigualdade nos encontros entre trabalhadores e usuários.

Dentre as múltiplas interações que acontecem no dia a dia das sociedades modernas, há uma que tem despertado interesse especial de estudiosos da área de políticas públicas (Lipsky, 1980; Maynard-Moody; Musheno, 2003; Pires, 2019; Lotta, 2010). São as que ocorrem entre os cidadãos e os BNR. Na medida em que os estudos sobre implementação se desenvolveram, ficou evidente que tirar leis e decisões do papel e colocá-las em prática é um processo mais complexo do que pode parecer à primeira vista. Isso porque requer o envolvimento de uma multiplicidade de atores, procedimentos e interações que não são neutros e influenciam a forma como as políticas públicas são produzidas. A implementação, portanto, passou a ser concebida como lócus para atividade política em torno das políticas públicas.

Os avanços nos estudos desse campo expuseram a dimensão dos níveis de incerteza no atingimento de objetivos pretendidos por uma determinada política e demonstraram a possibilidade de emergirem efeitos não pretendidos do processo de implementação. Um dos efeitos não pretendidos é denominado por Pires (2019) de "efeito social da implementação" e se refere ao conjunto de repercussões que o desenvolvimento de uma política pública pode gerar sobre a posição, a trajetória e a identificação social de um sujeito.

Diante do exposto, pode-se dizer que a combinação de uma perspectiva interseccional da desigualdade com uma análise dos processos de implementação de políticas públicas e seus efeitos sociais abre possibilidades promissoras. Fundamentalmente, permite elucidar um fenômeno ainda pouco conhecido e estudado, mas que, dada sua extensão na vida cotidiana das pessoas, pode ser entendido como um motor importante de reprodução das desigualdades sociais já existentes. Além

disso, oferece base conceitual e analítica para se pensar como as diferentes formas de desigualdades e experiências de exclusão são tratadas cotidianamente nos atos de Estado, assim como para explorar as consequências do processo de implementação sobre sujeitos e grupos vulneráveis, em termos de reforço da marginalização.

Mobilizar tais perspectivas teóricas é potencialmente profícuo para se pensar a implementação das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres, haja vista que, embora tenha havido avanços no reconhecimento da desigualdade de gênero como um problema a ser enfrentado pelo Estado através das políticas públicas, a realidade demonstra dados absolutamente discrepantes entre a forma que tais políticas atendem às mulheres.

Conforme as feministas negras argumentam (Crenshaw, 1989; Davis, 2016; Collins, 2018; Akotirene, 2019), onde as estruturas sociais de raça, gênero, classe e outras convergem, as políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres baseadas unicamente nas experiências das mulheres que não compartilham a mesma classe ou raça terão alcance limitado para aquelas que por causa destas relações sociais enfrentam obstáculos diferentes.

3. Apontamentos metodológicos

Comumente, os tradicionais modelos de interpretação dos mecanismos de intermediação de interesses não dão conta da diversificação e complexidade dos processos relativos ao campo das políticas públicas. Os modelos de análise tradicionais são limitados com relação à compreensão do significado de determinadas práticas políticas para os atores que as executam, assim como no que tange à compreensão da forma como burocratas e políticos moldam suas ações à medida que interagem (Lotta, 2010).

Nesse sentido, o uso da etnografia como método de análise das políticas públicas vem dando seus primeiros passos (Lotta, 2010; Auyero, 2011). Com o potencial de revelar dinâmicas de funcionamento do poder e da política pouco acessíveis por outros métodos, a pesquisa supõe o reconhecimento de que as respostas dos atores a situações sociais objetivas não ocorrem em um único estágio, sem a intervenção de componentes subjetivos (Kuschnir; Carneiro, 1999).

A etnografia contribui para as políticas públicas ao possibilitar uma visão crítica sobre a formulação e implementação das mesmas e ao fornecer instrumentais teóricos metodológicos para estudá-las (Rodrigues, 2008). Isso é especialmente verdadeiro quando se procura investigar temas sensíveis, como expressões do racismo, do patriarcado e das desigualdades de classe – e a intersecção entre eles – nas práticas e

ações estatais. Mesmo outras técnicas qualitativas, como as entrevistas, são limitadas com relação à apreensão desses fenômenos, uma vez que são temas sobre os quais dificilmente as pessoas falarão abertamente.

Aqueles que adotam o método etnográfico não podem ignorar que o próprio trabalho de campo provoca nele intervenções, a ponto de ser um fator de transformação da cultura dos pesquisados. Assim, em lugar de perseguir uma neutralidade impossível, a pesquisadora deve refletir sobre as posições e identidades a ela conferidas ao longo do trabalho de campo. Sendo este um dos elementos centrais para revelar a natureza da relação entre os envolvidos, na medida em que durante o trabalho de campo, pesquisadora e pesquisadas passam por um processo de socialização intenso, que vai redefinindo as identidades de uma em relação às outras (Kuschnir, 2005).

Ter policiais como sujeitos da análise foi um grande desafio, pois por saberem que são avaliados negativamente por grande parte da sociedade, eles nutrem uma grande desconfiança em serem alvo de pesquisas. No entanto, a relação estabelecida entre a pesquisadora e os comissários era bastante protocolar e relativamente distante, pois se dava em meio ao tumultuado dia a dia da 1ª Deam, que dava margem para poucas conversas informais. Também ponderamos que o tempo de permanência e a frequência com que se foi a campo permitiu não só uma familiaridade entre pesquisadora e pesquisados, como também diminui as chances de os policiais *performarem* uma atuação que fosse capaz de enviesar a análise.

A etnografia é uma abordagem metodológica composta por técnicas e procedimentos de coleta de dados associados a uma prática de trabalho de campo que se baseia na convivência consentida e relativamente prolongada da pesquisadora com o grupo social a ser estudado. A pesquisa de campo etnográfica responde a uma demanda científica de produção de dados a partir de uma inter-relação entre pesquisadora e sujeito pesquisado. Essa interação ocorre através de técnicas de pesquisa como observação direta, conversas informais e formais, entrevistas não diretivas, etc. (Peirano, 2008). Nesse sentido, este capítulo parte de uma abordagem etnográfica para a realização da análise proposta.

3.1. Contextualizando o campo

A 1ª Deam de Pernambuco foi criada em 1985, tendo sido a segunda Deam inaugurada no país. À época, todo o efetivo de policiais civis era composto por mulheres. Atualmente, a Deam funciona na Praça do Campo Santo, no bairro de Santo Amaro, região popular e central da capital; relativamente acessível para as usuárias, por estar próxima

de importantes corredores de transporte público. No seu quadro de funcionários, há policiais homens e mulheres. Funcionam no estado hoje 14 Deam e no período em que a pesquisa foi feita, a 1ª Deam era a única que funcionava 24 horas.

Por sugestão da delegada titular que viabilizou nosso acesso, foi feito o acompanhamento de uma das turmas do plantão[4]. A rotina de observação consistia em ir duas vezes por semana para a 1ª Deam, incluindo finais de semana e noites, para acompanhar a mesma equipe pelo período de realização do trabalho de campo. Após algumas idas a campo, identificamos que o melhor lugar para ficar era a recepção, pois é lá onde o primeiro contato entre BNR e usuárias acontece, através de triagens informais. De lá, era possível ouvir o contexto da violência, algumas interações entre agentes e usuárias e perceber o funcionamento da 1ª Deam de forma geral.

Ressaltamos ainda que estamos considerando especificamente os comissários de polícia[5] como BNRs da referida política. Além de tomarmos por base a literatura especializada que considera os policiais como típicos BNR (Maynard-Moody; Musheno, 2003), entendemos que são eles quem atuam na ponta do serviço, atuando como elo entre Estado e sociedade. Eles, no entanto, se diferenciam de outros BNR por serem "burocratas de arma na cintura", mesmo fazendo um serviço absolutamente burocrático e interno, eles fazem questão de deixar bastante evidente a sua arma. Desse modo, argumentamos que, além da autoridade que já é inerente a um BNR, a relação de poder e, consequentemente, de desigualdade estabelecida entre tais agentes e as usuárias que procuram o serviço se amplia a partir desse simbolismo.

Outra questão merece destaque, no primeiro dia de campo nos deparamos com uma questão ético-político-metodológica que nos acompanharia em todo o percurso da pesquisa: para analisar a reprodução das desigualdades pelos BNR com relação à raça e à classe das mulheres que recorrem à 1ª Deam, era necessário classificar tais mulheres com relação a estes marcadores. Por não ter tido acesso a nenhum documento a partir do qual pudesse extrair a informação relativa à autodeclaração[6] das mulheres usuárias

4 Cada turma trabalha 24 horas e folga 72 horas, totalizando quatro turmas que atuam para darem conta do fluxo do serviço.

5 Comissários de polícia são policiais civis que atuam há mais de vinte anos na corporação e, então, adquirem esse status que é o mais elevado na Polícia Civil. Na 1ª Deam-PE, eles atuam fazendo a triagem informal dos casos (fazendo o primeiro contato com as usuárias e lhes perguntando onde moram e contra quem é a queixa), os Boletins de Ocorrência e outras questões burocráticas internas do serviço.

6 De acordo com Camilloto e Camilloto (2022), a autodeclaração racial é a manifestação pública do sujeito sobre a forma como ele se autoidentifica quanto à sua raça. Vai, portanto, além da identificação subjetiva e particular, é a exteriorização da sua autoidentificação para o conhecimento de outrem, declarando-a em alguma oportunidade de sua vida. O direito de se autodeclarar publicamente como sendo uma pessoa negra está relacionado com a autonomia que todo indivíduo possui de dizer algo sobre si mesmo e foi uma das principais conquistas do Movimento Negro brasileiro.

do serviço e nem sempre conseguirmos ouvir suas respostas quando perguntadas sobre qual era sua raça/cor, precisamos realizar a heteroclassificação racial das usuárias da 1ª Deam de Pernambuco.

Inseridas no complexo emaranhado de questões que envolvem a discussão sobre raça – conceito relacional e histórico que no caso brasileiro envolve o mito da democracia racial, a amplitude da miscigenação, o colorismo, e as diferentes formas de leitura racial que cada região do país tem (Rodrigues, 2021) – e diante da impossibilidade de nos basearmos na autodeclaração, as usuárias da 1ª Deam foram classificadas por nós em pretas, pardas e brancas, assim como faz o IBGE[7].

Devido ao violento processo de colonização e às políticas de embranquecimento brasileiros, há uma grande variedade de tons de pele no Brasil e este ainda acaba sendo um dos principais critérios para a classificação racial dos sujeitos. Nesse sentido, classificar as mulheres pretas e as mulheres brancas foi mais simples; classificar as mulheres pardas, por sua vez, foi mais difícil. Temos ciência das imprecisões desse procedimento, mas diante das contingências, foi essa a alternativa encontrada. Ressaltamos que buscamos fazê-lo da maneira mais ética possível, tendo como base a literatura na área e os aprendizados com os movimentos negros, em especial os feministas negros, de Pernambuco.

Com relação à classe das mulheres, também enfrentamos desafios no processo de classificação. Diante da diversidade de conceitos de classe nas ciências sociais e as intensas disputas teóricas em torno deles, optamos, diante dos objetivos desta pesquisa, por tomar como base o conceito de classe de Bourdieu (1987).

De forma resumida, para o autor as classes sociais são multidimensionais, sendo compostas pelos seguintes poderes sociais fundamentais: o capital econômico, em suas diversas formas; o capital cultural ou informacional, também em suas diversas formas; e outras duas formas de capital que estão altamente correlacionadas, o capital social, que consiste de recursos baseados em contatos e participação em grupos e o capital simbólico que é a forma que os diferentes tipos de capital toma uma vez percebidos e reconhecidos como legítimos (Bourdieu, 2013).

Assim, classificamos grosseiramente as usuárias da 1ª Deam em pobres, classe popular e classe média[8]. Reiteramos que não tivemos acesso a documentos que pudessem orientar a classificação de uma forma mais objetiva. Levamos em conta para esse processo o local de moradia das mulheres, elementos como grau de escolaridade, profissão etc. a postura das mulheres ao procurarem o serviço, a forma de falar, de se

7 No período do campo, não foram identificadas nenhuma mulher indígena ou amarela.

8 Tais categorias não têm definição *a priori* baseada na literatura, elas surgiram da empírica, a partir da realização da coleta de dados por meio do trabalho de campo. A categorização foi feita com base nos critérios mencionados.

vestir, se possuíam advogado ou não, o meio de transporte utilizado para ir e voltar do serviço, se tinham contatos na delegacia ou em outras políticas.

Esse processo de classificação se baseou no que Bourdieu (2013) chamou de objetividade de primeira ordem, aquela registrada pela distribuição das propriedades materiais; e de objetividade de segunda ordem, aquela das classificações e das representações contrastantes que são produzidas pelos agentes na base de um conhecimento prático das distribuições tal como se manifestam nos estilos de vida. Mais uma vez, estamos cientes dos riscos e imprecisões subjacentes a esse proceder.

4. Burocracia de nível de rua e reprodução de desigualdades de gênero, raça e classe

Através de um estudo de campo realizado em abrigos para mulheres em situação de violência na cidade de Los Angeles, Crenshaw (1991) constatou que, na maioria das vezes, a violência que faz as mulheres procurarem os abrigos é apenas a manifestação mais imediata e latente da subordinação experimentada por elas. De acordo com a autora, tais abrigos lidam não apenas com situações de violência, mas também com outras formas de dominação multicamadas e rotineiras que comumente convergem nas vidas dessas mulheres – pobreza, responsabilização do cuidado com as crianças, desemprego, falta de capacitação profissional, moradia precária etc. –, dificultando sua capacidade de criar alternativas às relações violentas que as levaram aos abrigos.

Outro exemplo mobilizado por Crenshaw (1991) refere-se aos assistentes sociais que atendem mulheres vítimas de estupro e relatam que mulheres negras apresentam demandas para além das relativas à situação de violência sexual em si. Isso faz com que estes profissionais precisem acessar uma série de outros recursos para dar conta dessas necessidades, o que, muitas vezes, os coloca em desacordo com as normas das instituições para as quais trabalham. Isso ocorre porque a forma como a atuação de tais instituições foi pensada, usualmente, tem referenciais brancos e de classe média que ignoram o fato de que diferentes demandas requerem diferentes prioridades em termos de alocação de recursos. Consequentemente, essas normas dificultam a capacidade dos assistentes de atender às necessidades das mulheres não brancas e pobres.

O caso da mulher em situação de rua sofrendo violência em frente à 1ª Deam, trazido no começo do capítulo, corrobora com o argumento da autora. Além dele, outros casos vivenciados na nossa pesquisa podem ser referenciados para dar materialidade a esta discussão. Um deles foi a ocasião em que uma mulher preta e pobre fez o Boletim de Ocorrência (BO) e solicitou a Medida Protetiva de Urgência (MPU) contra seu sobrinho

e este, como retaliação, cortou o abastecimento de água da sua casa e ela não sabia o que fazer. O comissário a atendeu, disse que não podiam fazer nada por ela ali e orientou que ela procurasse a Compesa[9].

Também identificamos uma grande quantidade de mulheres em sofrimento mental ou que faziam uso abusivo de drogas procurando a 1ª Deam, a maioria delas são mulheres pobres e negras. Nestas ocasiões, os BNR demonstram uma completa inabilidade em lidar com estas usuárias, em encaminhar suas demandas através da articulação com serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e do Sistema Único de Saúde (SUS) e expressam sem nenhum constrangimento opiniões estigmatizadas e preconceituosas sobre as mesmas, como "a gente brinca que aqui devia ter um carro do Ulisses Pernambucano [hospital psiquiátrico], tanto pras clientes quanto pra gente porque é cada coisa..." (DC, 06.07.22) e "essa daí [se referindo a uma usuária preta e pobre] tem que apertar o botão de reset" (DC, 26.07.22). As situações demonstram a complexidade das situações de vulnerabilidade às quais mulheres negras e pobres estão submetidas.

Com base nesses exemplos, resgatamos alguns dos elementos propostos por Crenshaw (1991) que ajudam a pensar sobre a reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas para mulheres.

O primeiro refere-se ao fato de que a população negra foi representada ao longo da história ocidental como patologicamente violenta; as narrativas e as imagens que retratam de forma mais completa e complexa sua experiência foram invisibilizadas. Assim, buscando se proteger dos estereótipos aos quais foi submetida, muitas vezes, a comunidade negra suprimiu algumas questões do debate público em nome do antirracismo. Entretanto, os custos disso são reais: onde a informação sobre a violência contra as mulheres não está disponível, é improvável que a problemática seja abordada como uma questão séria (Crenshaw, 1991, 2002).

Outro elemento trazido pela autora é a relutância das mulheres negras em chamar a polícia e/ou outras instituições públicas diante das situações de violência. Esta hesitação tem a ver com a falta de vontade geral entre as pessoas negras para submeter sua vida privada ao escrutínio e controle de uma força policial, que é frequentemente hostil com este segmento social. As queixas das mulheres negras sofrem estigmatizações pelos aparelhos do Estado. Há, portanto, uma ética comunitária generalizada contra a intervenção pública, produto do desejo de criar um mundo privado livre das intervenções violentas das instituições nas vidas das pessoas subordinadas racialmente (Crenshaw, 1991; Akotirene, 2019).

9 Agência pública responsável pelo abastecimento de água em Pernambuco.

As formulações feministas hegemônicas relativas à violência também atuaram no sentido de suprimir as experiências das mulheres não privilegiadas. Um dos principais discursos feministas adotados ao longo dos tempos era o de que todas as mulheres, independente de raça, classe, sexualidade etc. são passíveis de sofrerem violência. Tal formulação se baseia na premissa amplamente difundida de que a violência contra as mulheres ocorre majoritariamente em contextos de pobreza e vulnerabilidades sociais de outras ordens. Ou seja, ao longo do processo de politização da violência contra as mulheres, houve um esforço para superar a crença de que a violência ocorre apenas nas casas dos "outros", demonstrando que eram errôneos os estereótipos a respeito dos perfis das vítimas (Crenshaw, 1991).

No entanto, tais argumentos não tinham como prioridade combater a violência contra as mulheres pertencentes às comunidades estereotipadas, como é o caso das mulheres negras. Na realidade, buscavam remover estereótipos a fim de dar visibilidade à violência contra as mulheres brancas das classes média e alta. Para Crenshaw (1991), a premissa subjacente a esse apelo aparentemente universalista seria sensibilizar os grupos sociais dominantes focando nas suas experiências. Dito de outro modo, o feminismo hegemônico, ao politizar a violência contra as mulheres, negligenciou as especificidades das violências cometidas nas casas dos "outros".

Para pensar a situação do Brasil, é fundamental trazer para o centro da análise o processo de colonização e suas implicações. Violações e apropriações massivas das mulheres negras (e indígenas) foram instrumento de guerra, de conquista e de assentamento colonial, o que as desumanizou através da perda dos *status* social e político fruto da escravidão. Assim, as mulheres não brancas foram objetificadas, submetidas à intensidade letal do trabalho e ao estupro colonial (Almeida; Pereira, 2012).

Estas imagens conformam o imaginário social e informam sobre os supostos atributos intelectuais, morais, estéticos e sexuais das mulheres negras, tanto no âmbito público como privado das relações sociais: dotadas de grande força física, sujas, maliciosas, promíscuas, sedutoras, animais... são algumas das "adjetivações que fazem referências a elas, e que perpassam os sentidos, as expectativas e práticas segundo os quais vivenciam seus relacionamentos interpessoais – inclusive aqueles que se encontram perpassados pela violência doméstica e familiar" (Almeida; Pereira, 2012: 56). Nesse sentido, Mello e Valença (2020) dirão que há um condicionamento político e cultural segundo o qual as mulheres devem ser protegidas em função de sua fragilidade, entretanto, nem todas as mulheres são reconhecidas como frágeis.

Essa discussão evidencia que tratar sobre as diferenças entre as mulheres não é um debate abstrato ou insignificante. Na verdade, esses conflitos são mais do que diferenças

como tais, eles levantam questões críticas de poder. O problema não é "simplesmente" mulheres brancas dominarem o movimento antiviolência; o que subjaz à questão é que comumente são elas quem têm poder para determinar, seja através de recursos materiais ou retóricos, se as diferenças interseccionais serão incorporadas às políticas. Neste sentido, a luta pela incorporação dessas diferenças não é um conflito insignificante ou superficial sobre quem se senta à frente da mesa. No contexto da violência contra as mulheres, é uma questão de quem vai sobreviver e quem não vai (Crenshaw, 1991).

Sendo a interseccionalidade algo que se refere não apenas às múltiplas identidades, mas que é, antes de tudo, uma lente analítica para se pensar a interação estrutural e seus efeitos políticos legais (Akotirene, 2019), é fundamental compreender o peso das classificações raciais, de gênero e de classe não apenas na moldura dos comportamentos individuais ou de grupos, mas na definição de estratégias políticas estatais e não estatais (Almeida, 2019). Disso decorre a necessidade de nos debruçarmos sobre os processos que dão concretude cotidiana ao Estado na lida com grupos vulneráveis e sobre a possível contribuição desses processos para a reprodução de desigualdades.

Os estudos sobre implementação se voltam para os efeitos não esperados, a fim de identificar os processos e mecanismos que causam os efeitos colaterais e/ou perversos, indo além do exame das falhas ocorridas nas dinâmicas da implementação que respondem pelos resultados frustrados. Um tipo especial de efeito não pretendido central para esta análise é o efeito social da implementação e diz respeito ao conjunto de repercussões que o envolvimento com uma política pública pode gerar sobre a posição, a trajetória e a identificação social de um sujeito. Ele tem caráter decisivo na constituição de um sentido de lugar social para os cidadãos, pois essas relações têm desdobramentos tanto materiais quanto simbólicos para uma leitura que os usuários fazem sobre sua localização no espaço social (Pires, 2019).

Ainda que, na prática, os desdobramentos materiais e simbólicos da implementação se apresentem de forma intimamente interligada, sua separação para fins analíticos é útil. A dimensão material pode ser pensada a partir de uma lógica alocativa e distributiva: de acordo com a implementação de uma determinada política, podem emergir barreiras de acesso ou critérios de seleção não previstos formalmente, mas que incidem justo nos segmentos sociais mais precarizados. Em sociedades muito desiguais, esses processos podem promover uma acumulação de desvantagens com a soma das desigualdades prévias àquelas, fruto do processo de implementação. Isso tem o potencial de gerar déficit de atenção, cobertura e cuidado para grupos populacionais específicos, como negros, mulheres, jovens, pobres, entre outros (Pires, 2019).

Exemplo disso é a triagem informal[10] feita pelos comissários de polícia quando as mulheres chegam à 1ª Deam. São feitas duas perguntas aparentemente simples às usuárias, mas que por si só podem atuar como barreira de entrada das mesmas no serviço. Os BNR perguntam contra quem é a queixa e onde a mulher mora.

Ao perguntarem contra quem é a queixa, os comissários conseguem enquadrar ou não o caso na LMP, já que a lei se destina aos casos de violência doméstica e familiar que, por definição, é qualquer ação ou omissão baseada no gênero que cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial à mulher. A lei especifica ainda que ela ocorre 1) no âmbito da unidade doméstica; 2) no âmbito da família; ou 3) em qualquer relação íntima de afeto. As relações enunciadas independem de orientação sexual. Portanto, ao responder que quer denunciar o marido, namorado, ex-marido, ex-namorado, pai, irmão, tio... a usuária é atendida, mas se ela responder que quer denunciar um vizinho, um desconhecido que fotografou suas partes íntimas na rua ou ameaças de estupro através de redes sociais – exemplos retirados do diário de campo – ela não é e isso tem consequências diferentes para mulheres negras e brancas como veremos adiante.

Ao perguntarem o local onde as mulheres moram, os BNR interditam, de forma discricionária, o atendimento de usuárias que não moram na capital Recife, mesmo que elas tenham vindo por conta da orientação de agentes policiais de outras delegacias, que estejam correndo risco iminente ou que não tenham dinheiro para outra passagem de transporte coletivo para chegar ao local indicado.

Outra situação vivenciada exemplifica os efeitos materiais da reprodução de desigualdades – nesta ocasião cometida contra uma mulher lésbica. Uma mulher ligou para a 1ª Deam e recebeu a seguinte orientação: "quando é mulher contra mulher tem que ser na delegacia do bairro, aqui é pra quando o acusado é homem" (DC, 18.05.22). Embora não tenha sido possível saber qual era a queixa, a orientação dada pelo comissário foi baseada em uma interpretação arbitrária da LMP, uma vez que nela as vítimas sempre serão mulheres, mas a violência pode ter sido cometida tanto por homens quanto por mulheres.

Já a dimensão simbólica parte do reconhecimento do Estado como esfera de produção de categorias e definições daquilo que é oficial, legal ou tolerado (Bourdieu, 2013). As organizações públicas que implementam as políticas e atuam basicamente no "processamento" de pessoas por meio da atribuição de status público às mesmas. Esse fluxo pode causar deslocamento ou estabilização de situações sociais e identidades públicas, de modo que tais relações podem se tornar decisivas na constituição de um

10 Dizemos que a triagem é informal porque esse atendimento não gera protocolos, distribuição de senhas, preenchimento de formulários, nem nada do tipo.

sentido de pertença e valor social. Portanto, a interação com a política pública desempenha um papel importante no ajustamento das estruturas mentais às estruturas sociais, já que os usuários das políticas públicas dependem, e muitas vezes com urgência, dos bens e serviços fornecidos pelo governo para o seu bem-estar. As políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres ilustram isso perfeitamente, como podemos ver a partir do exemplo a seguir, retirado do DC:

> Às 21:34, chega uma mulher preta e pobre para fazer BO contra seu ex-marido, pai do seu filho que a ameaçou com uma arma. Enquanto ela explicava o caso, houve o seguinte diálogo:
>
> – Ele me mandou uma mensagem querendo conversar comigo, eu perguntei o que era que ele queria, ele desconversou, eu insisti, mas acabei aceitando. Ele foi na minha casa, quando eu vi, ele tava apontando uma arma pra mim – relata a usuária.
>
> – E por que essa intimidade toda, dele subir na sua casa? – interroga o comissário.
>
> A mulher gagueja, titubeia, fica claramente constrangida com a pergunta e diz:
>
> – Porque eu não achei que era nada demais. (DC, 06.07.22).

O período de campo também permitiu verificar o processo de julgamento feito pelos BNR para classificar se um determinado caso envolve ou não uma "vítima de verdade" (Lins, 2014). Isto é, de acordo com o tipo de violência sofrida e com quem é a mulher em situação de violência, os BNR determinam se aquele caso merece ou não sua credibilidade e investimento. Isso reforça o argumento de que as demandas das mulheres diante do sistema de justiça criminal são submetidas a um intensa "hermenêutica da suspeita" que envolve constrangimentos e humilhações ao longo do inquérito policial; que vasculha a moralidade da vítima, sua resistência e que é reticente em condenar somente pelo exclusivo testemunho da mulher (Andrade, 2004).

As consequências negativas dessa ação discricionária tendem a afetar prioritariamente as mulheres negras e pobres, já que atendem menos aos critérios que fariam delas "vítimas de verdade". Isso ocorre porque suas ações são moralmente julgadas com base em estereótipos (Almeida; Pereira, 2012), porque são desumanizadas pelo processo do racismo (Neves, 2022) e porque são tidas como menos frágeis (Mello; Valença, 2020).

Um tipo diferente de violência simbólica foi identificada durante o período de campo, aquela na qual pessoas tinham prioridade no atendimento por conhecerem alguém que trabalhava na 1ª Deam. Na maioria das vezes, a pessoa conhecida era a

delegada, podendo ser também algum agente policial como investigadores ou escrivãs. Essa rede de contatos privilegia quase que totalmente as mulheres brancas e de classe média.

Um efeito simbólico da reprodução de desigualdades fundamental identificado por nós diz respeito ao tempo de espera ao qual as usuárias são submetidas ao buscarem o serviço. De acordo com Auyero (2012), a espera é um mecanismo institucional que (re)produz subordinação política. Segundo o autor, fazer as pessoas esperarem sem, no entanto, tirar suas esperanças é componente fundamental da dominação. Em uma das idas à delegacia, uma usuária branca e pobre, acompanhada de sua filha menor de idade, perguntou a uma das pesquisadoras se ela tinha bônus no celular para fazer uma ligação: "estou aqui desde de manhã, queria dar notícia em casa" (DC, 23.05.22). A pesquisadora diz que sim, já eram quase 14h. A mulher já havia feito o BO e estava esperando a escrivã voltar do almoço para solicitar a MPU. Ela foi em busca de informação para saber se ainda demoraria e, diante da ausência de respostas, comentou "ninguém fala nada, dá vontade da pessoa ir embora" (DC, 23.05.22). Na ocasião, a usuária e sua filha "almoçaram" uma pipoca.

Em consonância com Pires (2019), situações como a narrada evidenciam que, na prática, os desdobramentos materiais e simbólicos da implementação se apresentam de forma intimamente interligada: algumas mulheres vão embora sem serem atendidas, elas desistem de esperar. Considerando a fragilidade em que muitas usuárias se encontram no momento da denúncia da violência, o medo que sentem, obstáculos como o tempo de espera podem ser uma "desculpa" para dissuadir tais mulheres de levar adiante a denúncia.

Além disso, esperar por muito tempo pode ser especialmente difícil ou até mesmo impossível para mulheres empregadas (que não podem faltar ao trabalho), mulheres desempregadas (que precisam encontrar modos de garantir seu sustento) ou mulheres responsáveis pelo cuidado com crianças, idosos ou pessoas adoecidas. Este é o perfil da maioria das mulheres pobres e negras. Como exemplificado, esperar longamente pode submeter as mulheres empobrecidas a situações adversas, como sentir fome e não ter condições de fazer um lanche e não ter a possibilidade de tomar água, já que não é disponibilizada água para as usuárias beberem.

Entre as razões pelas quais desigualdades podem ser reproduzidas nas políticas públicas, estão os desafios do controle hierárquico e da prestação de contas, bem como as contradições entre comportamento discricionário e o princípio burocrático do tratamento isonômico com base em critérios não prescritos pela lei ou comando superior. As práticas cotidianas dos BNR teriam o potencial de criar padrões diferenciais de distribuição de bens e serviços públicos, reforçando as desigualdades sociais existentes em vez de colaborar para mitigá-las. A seguir, duas situações testemunhadas em plantões

imediatamente consecutivos da 1ª Deam de Pernambuco e registradas no DC:

> Uma usuária preta e pobre é atendida pelo comissário, ao explicar o caso, ele a encaminha para a delegacia de crimes cibernéticos. Ela sai revoltada e com medo porque ela e seu filho estão recebendo ameaças virtuais de estupro e assassinato. Seu marido, que está preso, está sendo jurado de morte quando sair da cadeia. (DC, 28.06.22).

> Chega uma usuária branca e de classe média dizendo que o pai do seu filho fez um vídeo na internet expondo o processo que está em tramitação referente à pensão alimentícia [...] Pelo seu relato e a partir das perguntas que o comissário faz ainda na recepção, o caso não envolve violência doméstica e familiar propriamente ditas. O comissário K discute com o comissário S sobre o caso: — Como ele é parte do processo, não cabe denúncia pelo fato dele estar expondo o caso... — diz um comissário. — Podemos tentar encaixar o processo como crime de stalking[11]... — rebate outro comissário. (DC, 02.07.22).

Na primeira situação, a despeito do seu caráter claramente patriarcal, manifestado na ameaça de estupro, o comissário encaminha a usuária para outro serviço, enquanto no segundo caso, onde a questão de desigualdade de gênero é bem mais sutil, os BNR debatem entre si e constroem juntos uma alternativa para atender a usuária branca. No processo de "tradução" dos fatos em crimes, parece que eles só entenderam a língua de uma delas, a branca.

Outro fator que pode levar à reprodução de desigualdades pelos BNR na implementação de políticas públicas é o processo de classificação feito pelos referidos agentes das usuárias e dos casos pelos quais elas buscam os serviços. Esse processo mistura categorias formais fornecidas pelos atos normativos que dão suporte à política pública com julgamentos morais baseados em valores, estereótipos e pré-concepções dominantes de uma sociedade (Pires, 2019). O caso da mulher em situação de rua já evocado – repetição que evidencia a profundidade dos seus sentidos – fundamenta bem esse argumento.

A avaliação pessoal feita pelo comissário sobre qual usuária "merecia" ser atendida ou sobre qual usuária de fato sofria violência passível de ser enquadrada na LMP foi moldada a partir das estruturas sociais que, além de patriarcais, são classistas e, fundamentalmente, racistas. Isso porque no momento em que o BNR diz "são dois moradores de rua" ele desconsidera a possibilidade de haver violência patriarcal entre

11 O crime de *stalking* é definido como perseguição reiterada, por qualquer meio, como a internet *(cyberstalking)*, que ameaça a integridade física e psicológica de alguém, interferindo na liberdade e na privacidade da vítima (Brasil, 2021).

populações vulnerabilizadas, a possibilidade desta violência ocorrer fora do ambiente doméstico, desconsidera que ali poderia existir uma relação íntima que caracterizasse o crime como violência doméstica ou familiar. O agente, portanto, naturaliza a violência sofrida diante dos seus olhos por uma mulher preta que vive em situação de rua; ele retira dela toda a sua humanidade, exatamente como supõe o racismo e a recoloca em um lugar de vulnerabilidade e invisibilidade cujas consequências podem custar a sua própria vida.

Outra causa da reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas tem relação com a ideia de que ser um beneficiário de uma política pública traz consequências ao sujeito para além do serviço prestado ou do benefício concedido. Dito de outro modo, serviços concedidos aos cidadãos comumente são acompanhados da expectativa de contrapartidas comportamentais, de modo que ser beneficiário, na prática, pressupõe formas "certas" de ser e agir (Pires, 2019). O tempo de espera ao qual as usuárias são submetidas quando chegam no serviço e a forma como os BNR gerenciam esse tempo exemplificam isso. Com base no julgamento feito pelos comissários, esse tempo varia e esse processo tem a ver diretamente com quem são as mulheres que esperam. Apesar de parecer algo fortuito, esse processo de espera e gestão do tempo produz de maneira interativa (entre usuárias e comissários) a mensagem de que quem espera deve seguir esperando. No caso das mulheres negras e pobres, esperar resignadamente é um elemento que contribui para provarem que são verdadeiras vítimas.

Ainda nesse sentido, o período em campo nos permitiu observar diferenças de posturas entre as usuárias ao chegarem à 1ª Deam. Diante da inexistência de recepcionista no serviço, algumas mulheres adotam a postura de aguardar até que algum agente apareça e a oriente; outras perguntam para quem já está aguardando como devem proceder; e outras entram diretamente na sala de BO (a mais próxima da recepção) para se informar. Essas diferenças aparentemente aleatórias, na verdade, têm a ver com as desigualdades sociais. Isso porque a postura da imensa maioria das mulheres brancas, em especial as de classe média, era adentrar imediatamente na sala de BO para pedir informações, mesmo que os agentes estivessem em atendimento e/ou que a porta estivesse fechada. As mulheres negras (a imensa maioria das que recorreram ao serviço enquanto estive em campo eram também pobres ou de classe popular) costumavam, em sua maioria, esperar que alguém aparecesse para poder se informar. Já as mulheres brancas pobres ou de classe popular tinham posturas mais variáveis. Ressaltamos que houve exceções em todos os grupos, o que evidencia que o pertencimento a um grupo social não determina a forma de ser e agir daquele indivíduo, em absoluto, mas aponta para algumas reflexões sobre a construção social de algumas de suas características.

Para Bairros (1995), em uma sociedade racista como a brasileira, as expectativas comportamentais sobre as mulheres negras giram em torno de atributos como submissão, passividade e resignação. Difundidos no imaginário social, essas são algumas das características esperadas para essas mulheres quando recorrem a serviços públicos. A dimensão ideológica do racismo faz dele um processo de constituição de subjetividades, de indivíduos cuja consciência e afetos estão de algum modo conectados com as práticas sociais.

Já com relação às mulheres brancas, uma postura mais ativa (de abrir a porta, buscar informações, tendo havido um episódio em que a mulher entrou diretamente na sala onde estava a delegada, sem nenhuma mediação ou constrangimento) nos pareceu estar relacionada com a classe social mais alta, pois as de classe popular ou pobres tinham uma postura mais comedida. Essa variação nos comportamentos pode ser explicada pelo fato de a branquitude moldar, no imaginário social, a ideia de que as pessoas brancas são os sujeitos universais, as portadoras de direitos, merecedoras de atenção (Bento, 2002). Isso, no entanto, quando se intersecciona com a classe sofre alterações, de modo que as mulheres pobres tendem a adotar um comportamento tido como "adequado" para receberem um bom atendimento, já que se sabem dependentes do Estado para resolver sua situação.

Outra questão central refere-se ao sistema online utilizado na 1ª Deam para realização dos BO e processamento dos casos. Na parte das informações pessoais da mulher, há um item referente à sua identificação racial, abaixo um compilado de situações:

> – A senhora se acha de que cor? – pergunta o comissário a uma usuária preta.
> – Parda, né? – respondeu ao olhar para si.
> – É – respondeu o comissário. (DC, 11.05.22)

> Uma mulher preta, de classe popular, foi chamada para fazer o BO. Em algum momento do procedimento, escuto o comissário perguntar:
> – A senhora é negra ou parda?
> – Nenhum dos dois – respondeu a usuária.
> – Mas só tem essas opções, negra e parda… – explicou o comissário. (DC, 18.10.22)

> Enquanto faz o BO, o comissário pergunta à usuária branca:
> – Você se considera de que cor: branca, parda, negra?
> – Amarela – diz a mulher rindo.
> – Amarela tem não – ele diz.
> – Mas invente aí – ela retruca. (DC, 22.07.22)

Na primeira situação, a usuária, em dúvida, pede a legitimação do comissário para declarar sua raça/cor e este o faz sem nenhum tipo de constrangimento. Na segunda, o BNR limita as opções de raça/cor com a qual a usuária pode se identificar a partir da identificação que ele próprio faz da usuária. Esse procedimento se repetiu algumas vezes e evidencia as tensões entre a auto e a heteroidentificação racial. A terceira situação expõe a imensa dificuldade que as pessoas brancas brasileiras têm em se reconhecerem brancas. Ressaltamos ainda que, não raro, adjetivos como "morena" eram utilizados para se referir à raça/cor das usuárias, o que também aponta para problemas originados pelo mito da democracia racial no país (Nascimento, 1978).

A partir do discutido se percebe a eficácia do racismo brasileiro em influenciar na percepção que as mulheres negras têm de si – seja negando sua negritude, seja as submetendo à baixa estima, seja retirando sua autonomia em relação à forma como se identificam do ponto de vista racial – e a dificuldade das mulheres brancas em se reconhecerem como tal – e as implicações disso no momento da autodeclaração racial. Neste caso, consequências simbólicas ligadas à percepção sobre si, estima, valor e posição social e que estão intimamente relacionados ao modo como o racismo está estruturado.

Considerações finais

A atuação dos BNR tem efeito totalizante e universalizante das práticas identificadas como estatais e a análise feita permite concluir que essa atuação é fortemente marcada pela intersecção entre racismo, questões de gênero e desigualdades de classe. Nesse sentido, o Estado tem papel central no que diz respeito à violência contra as mulheres, em especial as não pertencentes aos grupos hegemônicos.

Ao investigar os efeitos das condições de trabalho e das decisões discricionárias dos BNR da 1ª Deam sobre as usuárias, foram identificadas resistências e divergências entre as prescrições formais previstas na LMP e a ação local dos agentes. Ficou demonstrado que tais processos são orientados pelo juízo que os comissários fazem das usuárias e das situações de violência nas quais estão envolvidas e isso é influenciado pela intersecção entre a raça e a classe das mulheres. As consequências de tais práticas são potencialmente danosas para as mulheres pobres e negras, pois para elas os custos de um mau atendimento são mais altos. Também são elas que têm mais chances de serem impedidas de acessar o serviço devido aos estereótipos que dão sustentação às desigualdades de raça, classe e gênero interseccionadas.

Assim, as discussões realizadas neste capítulo corroboram com o que o feminismo negro há muito tem denunciado: as violências às quais as mulheres negras estão

submetidas são marcadas por complexidades derivadas da intersecção entre os marcadores sociais de gênero, raça e classe. Apesar disso, as referências que orientam a criação e a implementação das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres continuam sendo brancas, de classe média e cis heteronormativas.

Referências bibliográficas

AKOTIRENE, Carla. **Interseccionalidade**. São Paulo: Pólen, 2019.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Pólen, 2019.

ALMEIDA, Tânia Mara Campos de; PEREIRA, Bruna Cristina Jaquetto. Violência doméstica e familiar contra mulheres pretas e pardas no Brasil: reflexões pela ótica dos estudos feministas latino-americanos. **Crítica e Sociedade**, Uberlândia, v. 2, n. 2, p. 42–63, dez. 2012.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Sistema de Justiça criminal no tratamento da violência contra a mulher. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, [S.I.], v. 1, n. 48, p. 260–290, mai. 2004.

AUYERO, Javier. Patients of the state: an ethnographic account of poor people's waiting. **Latin American Research Review**, Austin, v. 46, n. 1, 2011.

AUYERO, Javier. **Patients of the state**: the politics of waiting in Argentina. Durham, NC; London: Duke University Press, 2012.

BAIRROS, Luiza. Nossos feminismos revisitados. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 3, n. 2, p. 458–463, jul. 1995.

BENTO, Maria Aparecida da Silva. **Pactos narcísicos no racismo**: branquitude e poder nas organizações empresariais e no poder público. 2002. 185 f. Tese (Doutorado em Psicologia). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002.

BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. **Feminismo e política**. São Paulo: Boitempo, 2014.

BOURDIEU, Pierre. What makes a social class? On the theoretical and practical existence of groups. **Berkeley Journal of Sociology**, [S.I.] v. 32, p. 1–17. 1987.

BOURDIEU, Pierre. Capital simbólico e classes sociais. **Journal of Classical Sociology**, [S.I.], v. 13, n. 2, p. 105–115, mai. 2013.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**: cursos no Collège de France. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. **Lei nº 14.132/2021**. Acrescenta o art. 147-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para prever o crime de perseguição; e revoga o art. 65 do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais). 2021, 31 de março. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.132-de-31-de-marco-de-2021-311668732>. Acesso 22 de setembro de 2023.

CAMILLOTO, Bruno; CAMILLOTO, Ludmilla. Comissões de heteroidentificação racial: por quem os sinos deveriam dobrar? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 43, p. 1–18, jun. 2022.

COLLINS, Patricia Hill. **Pensamento feminista negro**: conhecimento, consciência e a política do empoderamento. São Paulo: Boitempo, 2019. 462 p.

CRENSHAW, Kimberle. **Demarginalizing the intersection of race and sex**: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. University of Chicago Legal Forum: v. 1, article 8, 1989.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171–188, jan. 2002.

CRENSHAW, Kimberle. Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color. **Stanford Law Review**, [S.I.], v. 43, n. 6, p. 1241–1299, jul. 1991. JSTOR.

DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DUBOIS, Vincent. Políticas no guichê, políticas do guichê. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 105–126.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2023. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf>. Acessado em: 29 de agosto de 2023.

KUSCHNIR, Karina; CARNEIRO, Leandro Piquet. As dimensões subjetivas da política: cultura política e antropologia da política. **Estudos históricos**, Rio de Janeiro, v. 13, 1999.

KUSCHNIR, Karina. **Antropologia da política**: uma perspectiva brasileira. Centre for Brazilian Studies, University of Oxford, Working Paper 64, 2005.

LINS, Beatriz Accioly. **A lei nas entrelinhas**: a Lei Maria da Penha e o trabalho policial em duas delegacias de defesa da mulher em São paulo. 2014. 174 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2014.

LIPSKY, Michael. **Street level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. Nova Iorque: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, Gabriela; PIRES, Roberto Rocha C. Categorizando usuários "fáceis" e "difíceis": práticas cotidianas de implementação de políticas públicas e a produção de diferenças sociais. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 63, n. 4, p. 1–40, nov. 2020.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **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 (Doutorado em Ciência Política). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010.

MAYNARD-MOODY, Steven; MUSHENO, Michael. **Cops, teachers, counselors**: narratives of street-level judgment. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

MAYNARD-MOODY, Steven; MUSHENO, Michael. Playing the rules: discretion in social and policy context. In: HUPE, P.; HILL, M.; BUFFAT, A. **Understanding street-level bureaucracy**. Chicago: Policy Press, 2015, p. 169–186.

MAYNARD-MOODY, Steven; MUSHENO, Michael. Social equities and inequities in practice: street-level workers as agents and pragmatists. **Public Administration Review**, v. 72, n. 1, p. 16– 23, 2012.

MAYNARD-MOODY, Steven; MUSHENO, Michael. State agent or citizen agent: two narratives of discretion. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 2, p. 329–358, 2000.

MELLO, Marília Montenegro Pessoa de; VALENÇA, Manuela Abath. "Pancada de amor não dói": a audiência de custódia e a visibilidade invertida da vítima nos casos de violência doméstica. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 1238–1274, 2020.

NASCIMENTO, Abdias do. **O genocídio do negro brasileiro**: processo de um racismo mascarado. São Paulo: Paz e Terra, 1978.

NEVES, Ciane Sueli das. **E eu não sou uma mulher?** Silêncio sobre a violência doméstica contra as mulheres negras em Pernambuco. 2022. 166 f. Tese (Doutorado em Direito). Recife: Universidade Católica de Pernambuco, 2022.

PEIRANO, Mariza. Etnografia não é método. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 42, n. 20, p. 377–391, jul. 2014.

PIRES, Roberto Rocha C. Introdução. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 13–52.

RODRIGUES, Gabriela Machado Bacelar. **(Contra) Mestiçagem negra**: pele clara, anticolorismo e comissões de heteroidentificação racial. 2021. 271 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia). Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2021.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Artigos Inéditos**, Fortaleza, v. 1, n. 1, p. 7–15, jan. 2008.



CAPÍTULO

14

O PAPEL DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA NO ACESSO AO PROCESSO TRANSEXUALIZADOR NO SUS

Luiz Fernando Prado de Miranda
José Ângelo Machado

1. Introdução

Este capítulo tem como proposta investigar os fatores que explicam a desigualdade de acesso ao Processo Transexualizador no SUS com foco na atuação dos profissionais de saúde. No âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), o Processo Transexualizador é regulamentado pelo Anexo 1 do Anexo XXI da Portaria de Consolidação GM/MS nº 2 de 2017 e é composto por um conjunto de mais de dez procedimentos (acolhimento, cirurgias de modificação corporal, hormonioterapia, acompanhamento clínico, entre outros) que visam à garantia da atenção integral à saúde das pessoas travestis e transexuais[1]. Embora essa Portaria tenha papel relevante para oferta do serviço no SUS, ainda há desafios para garantir sua universalidade, equidade e integralidade.

Essa política se organiza a partir de uma linha de cuidado que se inicia na Atenção Básica — porta de entrada do SUS —, a qual deve acolher e encaminhar o paciente, mas pode ser um primeiro local de estigmatização e violação de direitos da população transexual e travesti no sistema de saúde, o que é um empecilho para o encaminhamento ao serviço especializado (Popadiuk; Oliveira; Signorelli, 2017; Pereira; Chazan, 2019). A segunda e principal componente desta linha de cuidado é a Atenção Especializada. A maior parte do processo transexualizador no SUS está concentrado neste componente, que abrange procedimentos ambulatoriais e cirúrgicos ofertados nos serviços especializados de referência. Estudos anteriores apontam um caráter seletivo para a produção de diagnósticos impostos como requisito necessários para o acesso aos serviços e aos procedimentos especializados, reforçando estereótipos de gênero, a partir de uma

1 Optou-se pelo uso dos termos transexuais e travestis em conformidade com o público-alvo abrangido pela Portaria do Ministério da Saúde (Ministério da Saúde, 2017a), contudo é sabido que há outros públicos que podem ser beneficiados pela política, os quais são contemplados por termos mais inclusivos e amplos, que serão descritos ao longo deste trabalho. Neste trabalho "trans" será utilizado, via de regra, como uma abreviação de transexuais, exceto nas situações em que expressamente seja realizada outra descrição para o termo.

lógica heternormativa, binária e patologizante (Lionço, 2009; Rocon; Sodré; Rodrigues, 2016). Além disso, há um número altamente reduzido de estabelecimentos de referência no processo transexualizador no país.

Analisando as principais barreiras de acesso[2] apontadas em estudos anteriores, é possível relacioná-las a duas dimensões analíticas propostas pela literatura de implementação de políticas públicas. A primeira é a dimensão institucional, na qual estão incluídos os arranjos e instrumentos institucionais relativos ao desenho da política (Pires, 2019). A partir dessa dimensão, as desigualdades podem ser produzidas ou reproduzidas, por meio, por exemplo, da instrumentação seletiva ou dos dispositivos de fixação de sentido, de modo que o próprio desenho promove instrumentos de acesso à política que materializam valores sociais preconcebidos (Pires, 2019).

A segunda dimensão analítica proposta pela literatura é a dimensão operativa, que é quando a política passa a ser executada (Lotta, 2019), na qual estão incluídas as "práticas de implementação e interações nas linhas de frente do serviço público" (Pires, 2019, p. 26) e os *gaps* de implementação. O foco dessa dimensão concentra-se na prestação do serviço público na "ponta", ou seja, quando ele passa a ser efetivamente operacionalizado. Nesse sentido, é importante reconhecer que a atuação dos burocratas de nível de rua — associada aos *gaps* de implementação — pode produzir ou reproduzir desigualdades, valendo-se de mecanismos como: resistência e divergência com as prescrições formais das políticas públicas; classificação e julgamento no acesso às políticas; e regulação moral nas interações (Pires, 2019).

Os mecanismos presentes nessas duas perspectivas analíticas produzem efeitos sociais simbólicos e materiais sobre a implementação (Pires, 2019), os quais podem, portanto, afetar o resultado das políticas públicas. Dessa forma, surge a terceira perspectiva analítica que será objeto desta pesquisa: a relacional. De acordo com Gomes (2019), as duas perspectivas apresentadas são muito importantes e complementares para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas, contudo, para além do olhar micro (operacionalização) e macro (institucional), é relevante que as políticas públicas também sejam investigadas sob a ótica dos seus resultados, para seja possível alterá-las e guiá-las ao atingimento de seus reais objetivos.

Tem-se por objetivo, portanto, responder à seguinte pergunta de pesquisa: como a atuação dos profissionais de saúde associada aos aspectos relacionais (dos usuários), institucionais (do desenho) e operativos (da implementação) produz desigualdade de acesso ao processo transexualizador no SUS?

2 Entende-se por barreira de acesso qualquer fator que limite, restrinja ou o exclua o acesso à política pública.

Ao se concentrar no cruzamento das três dimensões analíticas aqui referidas, este trabalho propõe uma interlocução de perspectivas — muitas vezes consideradas distintas, mas aqui tratadas de forma complementar —, proporcionando uma investigação mais completa na explicação das desigualdades de acesso a uma política pública. O seu objetivo principal é investigar o papel dos burocratas do nível de rua (atenção básica e, principalmente, atenção especializada) na construção de desigualdades no acesso ao processo transexualizador no SUS.

2. Metodologia

Este trabalho configura-se como uma pesquisa descritiva, que combina métodos e técnicas de natureza quantitativa e qualitativa, dentre eles a análise de redes associada, de forma complementar, a outras técnicas e abordagens de pesquisa. Uma das etapas fundamentais foi sua submissão e aprovação pelo Comitê de Ética em Pesquisa da UFMG pelo Parecer nº 5.723.490.[3]

As hipóteses deste trabalho estão relacionadas à implementação da política. Hipótese 1: A implementação reproduz desigualdades criadas pelo desenho da política e produz novas barreiras de acesso ao processo transexualizador no SUS, sobretudo por meio da atuação dos profissionais de saúde. Hipótese 2: As desigualdades produzidas pelo desenho e pela implementação da política beneficiam o acesso de usuários com determinadas características socioeconômicas e de redes sociais.

As variáveis foram constituídas a partir das hipóteses deste trabalho e das referências que as subsidiaram. Nesta pesquisa, o acesso continuado à política pública foi escolhido como variável dependente, visto que essa se apresentou como a melhor forma de mensurar a desigualdade de acesso, frente aos dados disponíveis. Em síntese essa variável estará representada por aqueles que acessam (usuários) ou não acessam (não usuários, mas que compõem o público-alvo) o processo transexualizador no SUS. O Quadro 1 apresenta uma breve síntese dessas variáveis e como elas foram operacionalizadas.

3 Para o estudo completo ver: MIRANDA, Luiz Fernando Prado. **Desigualdade de acesso ao processo transexualizador no SUS.** Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciência Política, 2023.

Quadro 1 — Variáveis independentes

Variável independente	Descrição	Operacionalização	Método de coleta de dados
Instrumentos institucionais	Barreiras de acesso relacionadas ao desenho do processo transexualizador no SUS.	Análise das normativas que instituem e regulamentam o processo transexualizador no SUS.	Levantamento bibliográfico e documental.
Gaps de implementação	Barreiras de acesso que surgem pela dificuldade de se atingir os objetivos propostos, sobretudo enquanto reforço das barreiras institucionais.	Análise da implementação nos três casos estudados, por meio de dados secundários, levantamento do histórico de implementação e coleta das percepções dos profissionais e usuários.	Levantamento documental, entrevistas e formulário online.
Práticas dos burocratas do nível de rua	Práticas adotadas pelos profissionais de saúde, baseadas em sua discricionariedade e autonomia, interpretadas sobretudo como efeitos não esperados.	Coleta e análise de relatos dos profissionais e dos usuários, bem como da percepção destes acerca de suas vivências nos serviços públicos de saúde e no processo transexualizador no SUS.	Entrevistas e formulário online.
Condições socioeconômicas	Indicadores que sintetizam as condições socioeconômicas das pessoas trans e travestis.	Coleta e análise dos indicadores: local de residência; faixa etária; cor/raça; identidade de gênero; escolaridade; rendimento individual; rendimento domiciliar per capita; ocupação (principal e secundária); participação em organizações sociais (participa e já participou).	Formulário online.
Redes sociais	Construção e análise das redes sociais das pessoas trans e travestis.	Caracterização das redes sociais, a partir do cálculo das seguintes medidas: tamanho; densidade; diâmetro; diversidade; homofilia; centralidade de grau.	Formulário online e aplicação de questionário sociométrico.

Fonte: Elaboração própria.

Para operacionalização desta pesquisa, foram adotados diferentes métodos de coleta e análise de dados, conforme descrito no Quadro 1. Para garantir variabilidade dos casos estudados e evitar o enviesamento das análises restritas a um único estabelecimento de saúde, foram escolhidas três unidades federativas para análise, com foco em alguns

de seus estabelecimentos de saúde. Buscou-se contemplar as diferenças regionais de implementação da política em nível nacional (número e distribuição dos serviços de referência nos estados; ano de início dos atendimentos; habilitação do estabelecimento pelo Ministério da Saúde). Foram escolhidos os estados do Amazonas (Ambulatório de Diversidade Sexual e Gêneros), Minas Gerais (Ambulatório Trans Anyky Lima) e do Rio Grande do Sul (Programa Transdisciplinar de Identidade de Gênero (Protig) e Centro de Saúde Santa Marta) para serem estudados.

Foram utilizadas três técnicas diferentes de coletas de dados primários: entrevistas semiestruturadas; formulário online; e questionário sociométrico. A coleta de dados ocorreu entre novembro de 2022 e janeiro de 2023. As entrevistas se configuraram como uma das etapas preliminares de coleta de informações sobre o processo transexualizador no SUS nas três localidades. Foram entrevistadas três mulheres trans, sendo cada uma de um dos estados analisados. Visto que havia outras formas de coleta de informações das pessoas transexuais e travestis, as três entrevistas iniciais foram consideradas suficientes. Entre os profissionais de saúde que atuam nos serviços estudados, foram realizadas cinco entrevistas individuais e uma entrevista coletiva (com três profissionais simultaneamente).

O formulário *online* tinha por objetivo coletar os dados socioeconômicos dos participantes, bem como verificar as condições de acesso aos serviços de saúde de modo geral e de acesso ao processo transexualizador no SUS. Os dados sobre as redes sociais dos participantes foram coletados por meio da aplicação de um questionário sociométrico utilizando o *software Network Canvas* — considerado o mais intuitivo, visual e acessível frente às opções analisadas. A pergunta norteadora para os respondentes era: "Quem foram as pessoas mais importantes para que você tivesse conhecimento e/ou acessasse o processo transexualizador no SUS?". Essas redes não abordaram todos os contatos pessoais ou mesmo os primários dos indivíduos investigados, mas apenas aquelas inseridas no contexto do processo transexualizador no SUS, por isso optou-se por caracterizá-las como de redes de comunidades (Marques, 2007). Para construção do perfil socioeconômico e das redes sociais, foram contatadas 178 pessoas por meio de buscas nas redes sociais (*Twitter*, *Instagram*, *WhatsApp)* e pelo *site Skokka*. Ao todo, 34 pessoas responderam a ambos os instrumentos (formulário online e questionário sociométrico) e cumpriram com os pré-requisitos estabelecidos para participação na pesquisa.

Tabela 1 — Número de respondentes por nível de acesso ao processo transexualizador no SUS

Estado de residência	Acessa ou acessou de forma continuada (apenas procedimentos não cirúrgicos)	Acessa ou acessou de forma continuada (incluindo procedimentos cirúrgicos)	Não acessa ou teve o acesso interrompido	Total
Amazonas (AM)	6	0	6	12
Minas Gerais (MG)	5	0	8	13
Rio Grande do Sul (RS)	3	2	4	9
Total	14	2	18	34

Fonte: Elaborada pelo autor.

3. Dimensão explorada

Esta seção apresentará os principais resultados encontrados a partir das três dimensões analíticas exploradas. A compreensão sistêmica sobre essas dimensões é fundamental para se compreender a participação dos burocratas do nível de rua durante o processo de implementação, o que será melhor explorado na quarta seção.

3.1. Dimensão institucional

Os instrumentos escolhidos para uma política pública não são neutros, portanto possuem capacidade de influenciar seus resultados, o que já é suficiente para que sua investigação seja também considerada neste estudo. Ademais, quando se busca compreender os resultados e efeitos de uma política, é fundamental conhecer o seu desenho para que se possa comparar os impactos encontrados ao que formalmente se propunha nos seus objetivos (Pires, 2019). A análise institucional origina-se da premissa de que fatores institucionais criam incentivos e constrangimentos, e criam mecanismos que viabilizam a ação. Esses fatores podem ser expressos como os instrumentos que dão as diretrizes sobre como deverá se dar o processo de implementação e, por consequência, podem afetar a forma como bens e serviços são entregues ao público (Howlett, 2011).

Para operacionalizar esta dimensão analítica foram estudadas quatro resoluções do Conselho Federal de Medicina e dez portarias do Ministério da Saúde que tratam especificamente sobre o tema, além de documentos e normativas complementares relacionados ao histórico do processo transexualizador no Brasil que se iniciou em

1971 com a primeira cirurgia de "mudança de sexo"[4] realizada no país (Rocon; Sodré; Rodrigues, 2016).

As resoluções do Conselho Federal de Medicina (CFM) tiveram uma tímida evolução entre as três primeiras publicações (CFM–Brasil, 1997; CFM–Brasil, 2002; CFM–Brasil, 2010), sempre focadas na inclusão de novos procedimentos cirúrgicos e pouco direcionadas à atenção integral à saúde das pessoas transexuais e travestis. Essas resoluções continham um olhar patologizante e medicalizante sobre as identidades de gênero dissidentes. Até 2010, as Resoluções do CFM classificavam a transexualidade como "paciente transexual portador de desvio psicológico permanente de identidade sexual, com rejeição do fenótipo e tendência à automutilação e/ou autoextermínio" (CFM–Brasil, 2010, p. 1).

A Resolução CFM nº 2.265/2019 rompe de forma significativa com as outras resoluções publicadas pela referida autarquia. Pela primeira vez: a transexualidade e a travestilidade são citadas em conformidade com a 11ª edição da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde (CID-11); a resolução não se restringe aos procedimentos cirúrgicos e cita a importância de uma linha de cuidado integral; passa a ser mais inclusiva abrangendo também outras expressões identitárias; inclui cuidados específicos para crianças e adolescentes; prevê a construção de um Projeto Terapêutico Singular (PTS) para cada paciente; e prevê a autodeterminação como suficiente para o reconhecimento da identidade de gênero (CFM–Brasil, 2020).

As Portarias do Ministério da Saúde, por sua vez, não incorporaram ainda as alterações propostas por esta última Resolução do CFM (CFM–Brasil, 2020). A Portaria GM/MS nº 2.803/2013 (Ministério da Saúde, 2013d) vigente por meio da consolidação na Portaria GM/MS nº 2/2017 (Ministério da Saúde, 2017a) teve alterações e avanços importantes com relação às portarias de 2008 (Ministério da Saúde, 2008a; Ministério da Saúde, 2008b), como: inclusão de homens trans e travestis; ampliação expressiva de procedimentos; divisão da linha de cuidado entre atenção básica e especializada; divisão das modalidades de oferta entre ambulatorial e hospitalar, podendo ser ofertadas de forma separada.

Ainda que esta portaria (Ministério da Saúde, 2017a) seja um importante mecanismo para a garantia e regulamentação formal para o acesso ao processo transexualizador no SUS, algumas barreiras surgem a partir de seu desenho ou do histórico de sua formulação. (1) A falta de clareza sobre a exigência de um diagnóstico para acesso aos procedimentos por vezes reforça a lógica patologizante sobre as identidades transexuais e travestis

4 Termo utilizado à época, o que corresponderia à cirurgia de redesignação sexual no sexo masculino, de acordo com a Portaria GM/MS nº 02/2017.

(Lionço, 2009; Rocon; Sodré; Rodrigues, 2016; Rocon *et al.*, 2019). (2) A idade mínima limita o acesso de crianças e adolescentes à política. (3) Os procedimentos previstos em caráter experimental são praticamente impossíveis de serem acessados. (4) Há procedimentos que são demandados pela população trans e travesti e não estão previstos na Portaria, exemplo: retirada de silicone industrial. (5) As experiências de variabilidade de gênero são distintas e não são representadas exclusivamente pelas identidades transexuais e travestis (Coleman *et al.*, 2012). Pessoas não-binárias e intersexo, por exemplo, poderiam usufruir de procedimentos da Portaria, mas não estão previstas nela. (6) A definição da Atenção Básica como porta de entrada para o serviço, embora garanta maior capilaridade do serviço, também é onde os profissionais de saúde estão menos preparados para lidar com o público trans e travesti, haja visto o relato dessas populações no acesso a esses serviços explorado em pesquisas anteriores (Popadiuk; Oliveira; Signorelli, 2017; Pereira; Chazan, 2019; Rocon *et al.*, 2019).

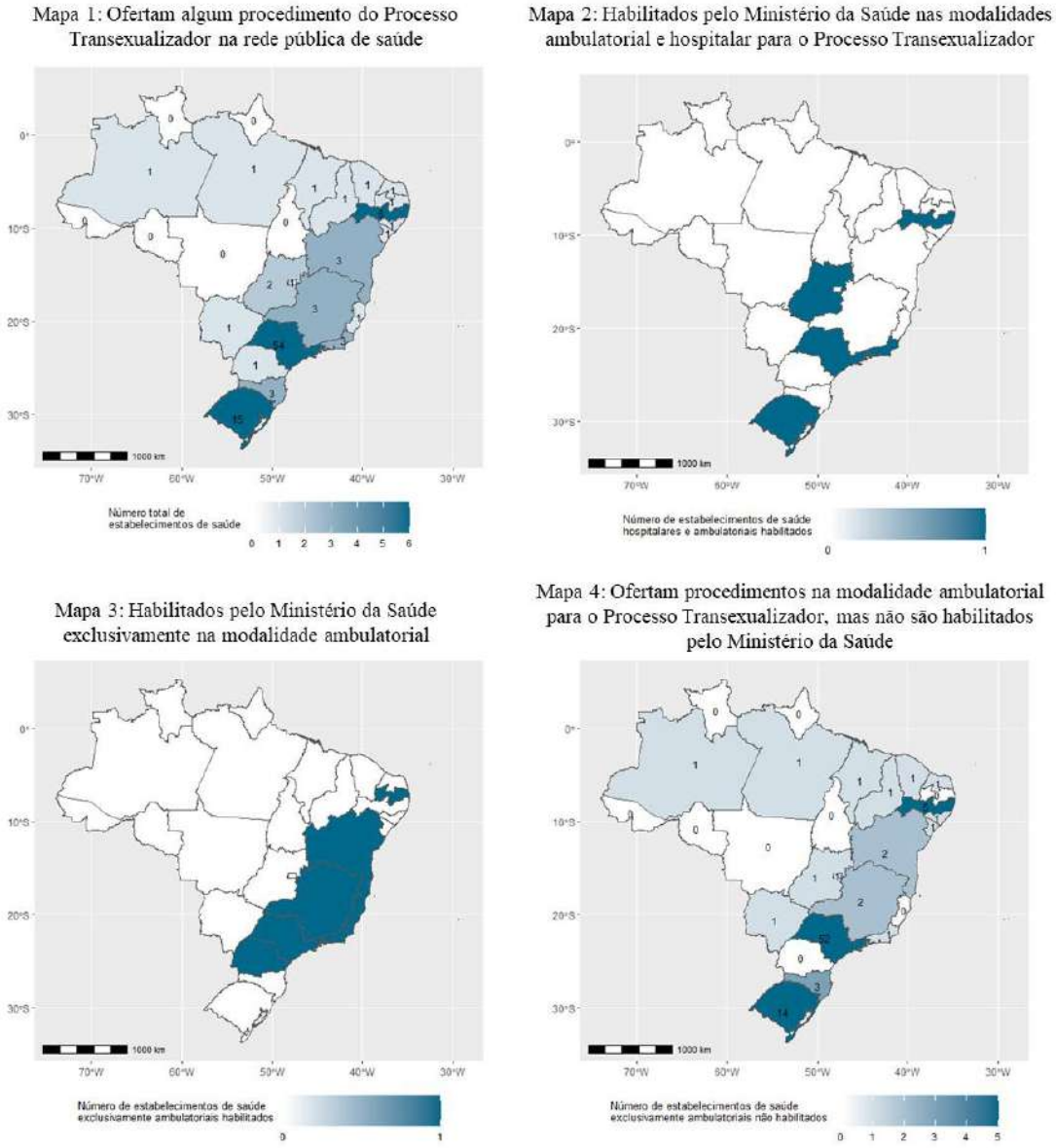
(7) O processo de habilitação[5] é bastante complexo e burocrático, além de estar centralizado na União, o que depende da vontade do gestor federal para que a publicação ocorra. Entre os anos de 2019 e 2022, não houve publicação de habilitações, embora houvesse estabelecimentos com a habilitação já aprovada[6]. (8) A concentração dos estabelecimentos que ofertam o processo transexualizador gera uma desigualdade no acesso a esses procedimentos, privilegiando residentes dos estados e, principalmente, dos municípios que dispõem dessas unidades de saúde (Popadiuk; Oliveira; Signorelli, 2017). Foram identificados, ao todo, 102 estabelecimentos que ofertavam algum procedimento do processo transexualizador na rede pública de saúde, conforme disponível no Mapa 1 da Figura 1. Desses, cinco estão habilitados pelo Ministério da Saúde nas modalidades hospitalar e ambulatorial (Mapa 2 da Figura 1) e sete estão habilitados apenas na modalidade ambulatorial (Mapa 3 da Figura 1) (CNES, 2022). Os outros 90 estabelecimentos fazem parte das redes de saúde estaduais e municipais, mas não são habilitados pelo Ministério da Saúde (Mapa 4 da Figura 1).[7]

5 A habilitação consiste na ratificação, pelo gestor federal, do credenciamento estadual e municipal, o qual representa cumprimento de requisitos para que o serviço componha a rede SUS e seja considerado apto para receber recursos federais.

6 Resposta ao pedido de acesso à informação cadastrado na plataforma Fala.BR sob o nº 25072.037978/2022-28 (SEI nº 0029479790), de 27/09/2022, emitida pela Coordenação-Geral de Gestão Orçamentária e Financeira e pelo Departamento de Regulação Assistencial e Controle em 11 de outubro de 2022.

7 Entre os meses de março e setembro de 2023, ocorreram seis novas habilitações de estabelecimentos na modalidade hospitalar (sendo uma delas apenas a atualização da habilitação do Hospital de Clínicas do Rio Grande do Sul, conforme Portaria vigente (Ministério da Saúde, 2017a)) e oito habilitações na modalidade ambulatorial (CNES, 2023). Como esse fato ocorreu após o encerramento da coleta de dados deste trabalho, essa informação não está contemplada nesta pesquisa.

Figura 1 — Distribuição por estado dos estabelecimentos de saúde conforme categorização de oferta do processo transexualizador no SUS



Fonte: Elaborada pelo autor a partir de Benevides, 2020; Ciasca; Hercowitz; Junior, 2021; Ufjf, 2022; Ufal, 2021; Clemente, 2022; Cnes, 2022; Prefeitura Municipal De São Paulo, 2022; Trindade, 2022.

3.2. Dimensão operativa

É sabido que parte desses obstáculos decorre do próprio desenho da política, mas podem ser reforçados durante a operacionalização da política. O principal viés de análise da dimensão operativa, nesta parte do trabalho, se dará pelos *gaps* de implementação e pelos efeitos não esperados da política de saúde. Pode-se dizer que os *gaps* são mais simples de serem investigados, pois partem da comparação do que foi alcançado pela política frente ao que ela se propunha, identificando as lacunas entre esses dois

"momentos", que impedem o alcance dos seus resultados pretendidos. Os efeitos não desejados ou não esperados da política pública, são aqueles que, em geral, são difíceis de serem antecipados ou de serem submetidos a uma intervenção, e que atuam nos objetivos da política pública, mas em seu sentido oposto (Pires, 2019). Os efeitos não desejados relacionados aos profissionais de saúde serão melhor descritos na seção seguinte.

Antes de descrever as barreiras identificadas à dimensão operativa, é importante descrever brevemente os quatro serviços estudados e as diferenças entre si. O Ambulatório de Diversidade Sexual e Gêneros foi criado no ano de 2017, está situado na Policlínica PAM/Codajás, na cidade de Manaus, e possui atuação conjunta com a Universidade do Estado do Amazonas (UEA). O serviço ambulatorial do processo transexualizador na unidade funciona de segunda a sexta-feira, das 07h às 17h. Desde sua implantação, o ambulatório realizou 564 atendimentos até o ano de 2022 (Ambulatório da Diversidade Sexual e Gêneros, 2022).

O Ambulatório Trans Anyky Lima foi criado no ano de 2017 e está localizado no Hospital Eduardo de Menezes (HEM)[8], que é um dos hospitais da rede da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (FHEMIG). O Ambulatório está localizado no bairro Bonsucesso, na regional Barreiro, a cerca de 19 km do centro da cidade de Belo Horizonte. O atendimento do processo transexualizador na unidade funciona nas quintas-feiras das 7h30 às 17h30. Desde seu surgimento, o Ambulatório Trans já atendeu cerca de 700 usuários e, atualmente, atende por volta de 116 pacientes mensalmente.

O Programa Transdisciplinar de Identidade de Gênero (Protig) surgiu em 1998 no Hospital de Clínicas de Porto Alegre. O Protig foi inaugurado após a primeira regulamentação pelo CFM do processo transexualizador (CFM-Brasil, 1997). O hospital é de gestão municipal, mas o aporte de recursos é federal, uma vez que o serviço possui habilitação pelo Ministério da Saúde. O Hospital de Clínicas está localizado no bairro Santa Cecília, que fica a cerca de 3 km do centro de Porto Alegre. O atendimento do Protig funciona nas segundas-feiras das 8h30 às 11h30 e as cirurgias são realizadas na primeira segunda-feira de cada mês, na parte da manhã e da tarde. Desde sua criação, o programa já avaliou mais de mil pacientes, tendo realizado cirurgias em mais de trezentos. Atualmente, possui cerca de 200 pacientes de assistência continuada.

Para além do Hospital de Clínicas, o Município de Porto Alegre também possui mais três unidades que ofertam o processo transexualizador em nível ambulatorial. Diferentemente de outros locais do estado, o processo transexualizador no Município de

8 A publicação da habilitação do Ambulatório do Hospital Eduardo de Menezes ocorreu em março de 2023 (Ministério da Saúde, 2023) — após o encerramento da coleta de dados deste trabalho —, portanto, as análises realizadas são referentes ao contexto anterior à sua habilitação.

Porto Alegre está vinculado à atenção primária e não à atenção especializada. O serviço estudado neste trabalho começou a ser ofertado em 2019 no Posto de Saúde Modelo, a cerca de 3km do centro do município (Coelho, 2019). Com o passar do tempo, o serviço foi sendo ampliado e, em 2022, transferido para o Centro de Saúde Santa Marta (Conte, 2022b). Em agosto de 2022, o Posto Modelo realizava cerca de 80 atendimentos por mês (Conte, 2022a). Já na nova localização, o serviço ganhou novas salas e passou a realizar atendimentos de segunda a sexta-feira das 13h às 19h (Conte, 2022b).

As diferenças entre esses serviços também se materializam em diferentes barreiras de acesso. A Tabela 2 e o Gráfico 1 apresentam uma síntese importante de algumas dessas barreiras.

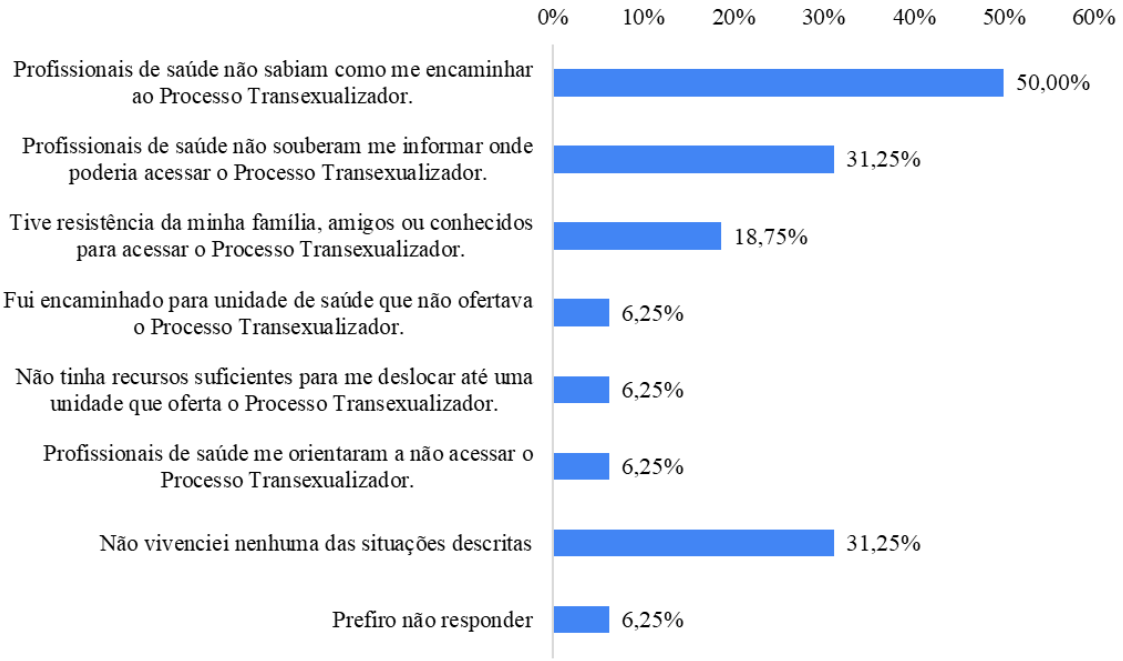
Tabela 2 — Motivos pelos quais os respondentes não acessaram o processo transexualizador

Motivo	Amazonas (AM)	Minas Gerais (MG)	Rio Grande do Sul (RS)	Total Geral
Não tenho recursos para arcar com os custos dos serviços, procedimentos, tratamentos etc. que gostaria de acessar.	66,67%	50,00%	25,00%	45,45%
Tenho receio de sofrer preconceito ou discriminação dos profissionais de saúde ao tentar acessar algum dos serviços, procedimentos, práticas etc. do processo transexualizador.	33,33%	50,00%	25,00%	36,36%
Tempo de espera para acessar os serviços, procedimentos, práticas etc. do processo transexualizador é muito longo.	66,67%	50,00%	0,00%	36,36%
Não sei como acessar os serviços, procedimento, prática etc. do processo transexualizador.	33,33%	50,00%	0,00%	27,27%
Não sei onde são ofertados os serviços, procedimentos, práticas etc. do processo transexualizador.	33,33%	50,00%	0,00%	27,27%
Os serviços, procedimentos, práticas etc. do processo transexualizador não são ofertados em minha cidade.	0,00%	50,00%	25,00%	27,27%

Motivo	Amazonas (AM)	Minas Gerais (MG)	Rio Grande do Sul (RS)	Total Geral
Tenho receio de sofrer preconceito ou discriminação ao passar por algum serviço, procedimento, prática etc. do processo transexualizador.	0,00%	50,00%	0,00%	18,18%
Não conheço os serviços, procedimentos, práticas etc. ofertados.	33,33%	25,00%	0,00%	18,18%
Fui recomendado(a/e) por algum profissional de saúde a não acessar o processo transexualizador.	0,00%	25,00%	0,00%	9,09%
Outros	66,67%	25,00%	50,00%	45,45%

Fonte: Elaborada pelo autor.

Gráfico 1 — Distribuição dos respondentes por situações vivenciadas para ter o primeiro acesso ao processo transexualizador



Fonte: Elaborado pelo autor.

As barreiras operativas podem ser agrupadas em oito categorias. (1) Os custos são a primeira delas. Apesar de ser uma política ofertada gratuitamente pelo SUS, existem custos financeiros implícitos que podem dificultar ou impedir o acesso, o que é apresentado como principal motivo na Tabela 2. Os custos de deslocamento para acessar o serviço ou mesmo para adquirir hormônios, no caso dos serviços não habilitados, são exemplos disso. (2) O segundo agrupamento são os de procedimentos não ofertados

no serviço, embora estejam previstos na portaria (Ministério da Saúde, 2017a). Essa realidade é mais comum e frequente nos serviços não habilitados, os quais estão restritos aos financiamentos estaduais ou municipais. 18,80% dos respondentes precisaram interromper algum tratamento ou procedimento do processo transexualizador por falta de profissionais, medicamentos ou insumos. Quase 60% dos respondentes já acessaram algum procedimento sem o acompanhamento de um profissional de saúde habilitado, o que implica riscos à sua saúde.

(3) A localização geográfica também é uma barreira importante. Para além da localização entre os municípios, a localização geográfica do serviço no próprio município é um aspecto importante de análise, haja vista seu impacto sobre o acesso dos usuários. Conforme descrito, o Hospital Eduardo de Menezes fica a aproximadamente 19 km do centro da cidade e o deslocamento do centro até o estabelecimento leva cerca de 1h no transporte público. Já em Porto Alegre, o paciente encontra quatro opções disponíveis para acesso ao serviço em diferentes pontos da cidade. (4) Os dias e horários de funcionamento do serviço também estão relacionados à sua disponibilidade. Há serviços que possuem 50h semanais disponíveis para atendimentos (Manaus) e outros que possuem apenas 3h (Protig). Em entrevista, os respondentes relataram dificuldade para ter o primeiro acesso aos serviços com menor disponibilidade semanal.

(5) A regulação do acesso aos serviços de saúde é um importante instrumento para fins de planejamento e organização das políticas de saúde, bem como para a garantia da equidade no seu acesso. Contudo, na prática, o que se nota é uma desassistência de parte dos usuários que residem em municípios que não ofertam o processo transexualizador por diversos fatores, dentre eles a inexistência de pactuação para o encaminhamento a outro município. Além do aspecto regional da oferta do serviço, existe um aspecto mais burocrático para o acesso de um serviço regulado. Os pacientes possuem maior facilidade de acesso aos serviços "porta aberta", que é quando novos pacientes são acolhidos sem a necessidade de agendamento ou de encaminhamento por outro serviço de saúde. (6) A regulação está relacionada a uma outra barreira: o tempo de espera. Para mais de 35% dos respondentes, o tempo de espera muito longo foi um dos motivos para não acessar o processo transexualizador. Os diferentes modelos de implementação da política também se refletem nessa barreira, conforme descrito na Tabela 3.

Tabela 3 — Tempo de espera em meses9 por estado para ter o primeiro acesso em nível ambulatorial do processo transexualizador

Estado de residência	Máximo	Mínimo	Média	Mediana
Amazonas (AM)	7	0,25	2,55	2
Minas Gerais (MG)	6	2	3,75	3,5
Rio Grande do Sul (RS)	24	1	13,6	9,5
Total	24	0,25	7,18	3

Fonte: Elaborada pelo autor.

(7) A falta de informação e conhecimento também é uma barreira de acesso relevante. De acordo com a Tabela 2, dentre os motivos pelos quais os respondentes não acessaram o processo transexualizador: 27,27% dos respondentes não sabem como acessar o serviço; 27,27% não sabem onde são ofertados; e 18,18% não conhece os serviços e procedimentos ofertados. (8) Por fim, o receio das repercussões sociais após o acesso ao processo transexualizador também é tido como uma barreira. Para 18,18% dos respondentes, que não acessaram o processo transexualizador, o receio de sofrer preconceito ou discriminação ao acessarem o serviço é um dos motivos para este não acesso (Tabela 2). 18,75% dos respondentes tiveram resistência da família, amigos ou conhecidos para que tivessem acesso ao processo transexualizador.

3.3. Dimensão relacional

A introdução da dimensão relacional busca abarcar a complexidade dos fenômenos sociais (Wasserman; Faust, 1994; Higgins; Ribeiro, 2018) e das relações sociais presentes durante a implementação de uma política pública (Lotta, 2010; Lotta, 2018). Foram explorados diversos fatores (socioeconômicos e de redes) — conforme descrito no Quadro 1 — que poderiam ser influenciados pelas barreiras operativas e institucionais, entretanto esta seção dará enfoque aos que se mostraram relevantes frente às hipóteses apresentadas.

Destaca-se preliminarmente que o perfil dos respondentes apresentou melhor situação socioeconômica quando comparado aos dados disponíveis sobre a população transexual e travesti do país em outras pesquisas (Cedec, 2021; Benevides, 2023), o que produz limitações para análise dos resultados deste trabalho. Com relação ao nível de escolaridade, as informações apresentadas pela Tabela 4 indicam que os respondentes que acessam o processo transexualizador no SUS são, proporcionalmente, mais

9 O tempo de espera é autorreferido e pode ser diferente daqueles acompanhados pelos sistemas oficiais de informação do SUS.

escolarizados do que aqueles que não acessam. 62,5% daqueles que acessam o processo transexualizador possuem nível superior incompleto ou acima disso, já entre os que não acessam essa proporção foi de 50%.

Tabela 4 — Proporção de respondentes por nível de acesso segmentado pela escolaridade

Escolaridade	Acessa ou acessou de forma continuada	Não acessa ou teve o acesso interrompido	Total
Acima de Ensino Superior completo	12,50%	5,56%	8,82%
Ensino Superior completo	25,00%	11,11%	17,65%
Ensino Superior incompleto	25,00%	33,33%	29,41%
Ensino Médio completo	25,00%	44,44%	35,29%
Ensino Médio incompleto	6,25%	0,00%	2,94%
Ensino Fundamental completo	0,00%	5,56%	2,94%
Ensino Fundamental incompleto	6,25%	0,00%	2,94%
Total	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**

Fonte: Elaborada pelo autor.

De acordo com a Tabela 5, a proporção de pessoas que não possuem rendimento domiciliar dentre os que não acessam o processo transexualizador no SUS é substantivamente maior do que entre aqueles que acessam. Embora as duas faixas de renda mais altas concentrem proporcionalmente mais respondentes entre os que não acessam, essas diferenças são pouco representativas em relação às faixas que possuem as maiores proporções. Com relação à faixa entre 2 e 4 salários mínimos, por exemplo, a proporção daqueles que acessam é quase 10% maior. A informação do rendimento domiciliar é importante para este trabalho, pois permite construir análises convergentes com a formação de redes sociais.

Tabela 5 — Proporção de respondentes por nível de acesso segmentado pelo rendimento domiciliar per capita

Rendimento domiciliar *per capita*	Acessa ou acessou de forma continuada	Não acessa ou teve o acesso interrompido	Total
De 10 a 20 salários mínimos (R$ 12.120,01 a R$ 24.240,00)	0,00%	5,56%	2,94%
De 4 a 10 salários mínimos (R$ 4.484,01 a R$ 12.120,00)	12,50%	16,67%	14,71%

Rendimento domiciliar *per capita*	Acessa ou acessou de forma continuada	Não acessa ou teve o acesso interrompido	Total
De 2 a 4 salários mínimos (R$ 2.424,01 a R$ 4.848,00)	37,50%	27,78%	32,35%
Até 2 salários mínimos (R$ 2.424,00)	31,25%	5,56%	17,65%
Não possuo rendimento domiciliar	6,25%	27,78%	17,65%
Não sei	6,25%	5,56%	5,88%
Prefiro não responder	6,25%	11,11%	8,82%
Total	100,00%	100,00%	**100,00%**

Fonte: Elaborada pelo autor.

Partindo para a análise das características das redes sociais, o primeiro cruzamento está relacionado a uma das medidas mais importantes da rede dos respondentes, o tamanho. O tamanho da rede corresponde ao número de nós, neste caso aos indivíduos nela presentes. Redes maiores podem representar maior potencial de troca de bens materiais e imateriais entre os indivíduos nela presentes (Marques, 2007). De acordo com a Tabela 6, em todos os casos, as redes de pessoas que acessavam de forma continuada o processo transexualizador no SUS foram consideravelmente maiores do que as redes daqueles que não acessaram ou tiveram o acesso interrompido.

Tabela 6 — Média e mediana do tamanho das redes sociais

Estado	Acessa ou acessou de forma continuada		Não acessa ou teve o acesso interrompido		Total	
	Média	Mediana	Média	Mediana	Média	Mediana
Amazonas (AM)	8,33	9,00	5,67	5,50	7,00	6,50
Minas Gerais (MG)	8,00	8,00	3,63	4,00	5,31	5,00
Rio Grande do Sul (RS)	18,60	25,00	2,25	2,00	11,33	7,00
Total	11,44	9,00	4,00	4,00	7,50	6,00

Fonte: Elaborada pelo autor.

As últimas dimensões analisadas dizem respeito à diversidade das redes. Na Tabela 7 estão dispostos os dados sobre o número de esferas sociais presentes nas redes sociais dos diferentes respondentes. No geral, o número de esferas dos respondentes que acessam a política pública foi o dobro (para a mediana) ou próximo disso (para a média) em relação aos que não acessam. Essa diferença também se reproduziu entre os estados.

O número de esferas corresponde à diversidade de uma rede social. Quanto maior a diversidade, mais rica tende a ser a sociabilidade dos indivíduos (Marques, 2007). Uma rede mais diversa aumenta o repertório de informações disponíveis nela e, para esta pesquisa, aponta na direção de que é uma característica de rede importante para se promover o acesso ao processo transexualizador no SUS.

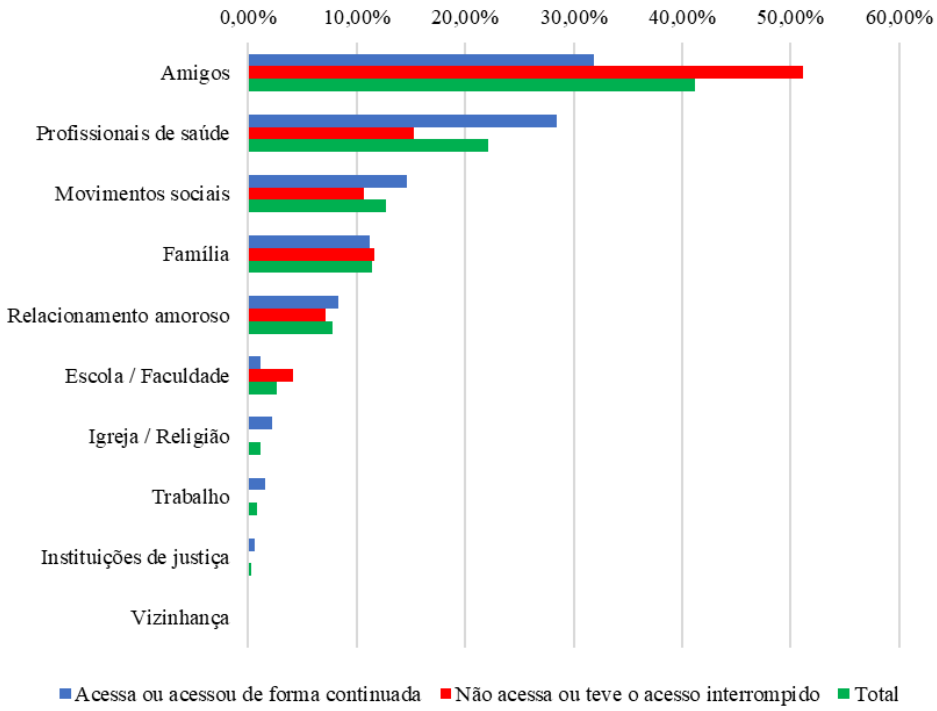
Tabela 7 — Média e mediana do número de esferas sociais presentes nas redes sociais

Estado	Acessa ou acessou de forma continuada		Não acessa ou teve o acesso interrompido		Total	
	Média	Mediana	Média	Mediana	Média	Mediana
Amazonas (AM)	3,00	3,00	2,50	2,00	2,75	2,00
Minas Gerais (MG)	3,80	4,00	2,13	2,50	2,77	3,00
Rio Grande do Sul (RS)	5,40	5,00	1,50	2,00	3,67	4,00
Total	**4,00**	**4,00**	**2,11**	**2,00**	**3,00**	**3,00**

Fonte: Elaborada pelo autor.

O Gráfico 2 apresenta os dados da participação das esferas sociais nas redes dos respondentes, segmentadas por níveis de acesso. O número de nós mais frequentes na rede dos indivíduos faz parte da esfera de amigos, todavia a diferença é bastante significativa entre os níveis de acesso. Para os que acessam o processo transexualizador, os nós da esfera de amigos representam em média 31,84% e, para os que não acessam, 51,13%. Um dos fatores para esta diferença é a diversidade das redes dos respondentes de acordo com seu nível de acesso, de modo que, entre aqueles que não acessam, há uma menor diversidade (Tabela 7), com forte concentração na esfera de amigos. Já entre os que acessam, há um maior número de esferas e, por consequência, uma maior distribuição dos nós entre elas. A diferença da presença dos profissionais de saúde se aproxima do dobro entre os diferentes níveis de acesso. Para os que acessaram, a média foi de 28,49% dos nós e, entre os que não acessaram, foi de 15,24%. Na sequência, estão os movimentos sociais, com frequência média de 14,60% na rede dos que acessaram e 10,67% nos que não acessaram. Na quarta posição, está a família com diferenças decimais entre os diferentes níveis de acesso. Nenhuma das demais esferas teve proporção média maior de 10%.

Gráfico 2 — Média da proporção de pessoas por esfera social nas redes sociais segmentada pelos níveis de acesso ao processo transexualizador no SUS10



Fonte: Elaborado pelo autor.

Após análise dos dados apresentados, pode-se dizer que o desenho e a implementação do processo transexualizador beneficiam pessoas de maior escolaridade e maior rendimento domiciliar *per capita* e com redes sociais maiores e mais diversas, com uma presença importante dos profissionais de saúde. A corroboração ou refutação dessa hipótese não significa necessariamente que as barreiras adotadas criam incentivos ou constrangimentos objetivos de acesso aos usuários, mas sim que determinadas características dos usuários podem ser mais ou menos permeáveis a esses obstáculos.

4. Práticas adotadas pelos profissionais de saúde

Considerando o caráter interativo da implementação das políticas públicas (Lotta, 2019), os processos decisórios envolvidos em sua execução cotidiana (Hupe; Hill, 2006) e a autonomia e discricionariedade dos burocratas do nível de rua (Lipsky, 2019), os profissionais de saúde ganham um papel de fundamental relevância para a produção, reprodução ou superação de barreiras de acesso. A presença dos profissionais de saúde na rede dos usuários reforça sua importância para esta política (Gráfico 2). Dentre os respondentes de Minas Gerais que acessam o processo transexualizador no SUS, 80% citaram o coordenador do Ambulatório como um dos nós de sua rede. Já entre os

10 Foram excluídos os respondentes que não possuíam nenhum nó em suas redes.

respondentes que acessam no Amazonas, 66,67% têm a coordenadora do Ambulatório entre os nós de sua rede e 50% inseriram uma outra médica deste mesmo estabelecimento em suas redes. Esses dados reforçam a proximidade e a importância dos profissionais dos estabelecimentos especializados para usuários.

Antes que se proceda com a análise, é pertinente destacar um dos achados deste trabalho frente às suas hipóteses previamente apresentadas. A partir do levantamento bibliográfico realizado por esta pesquisa, que apontava violações dos direitos de pessoas trans e travestis nos serviços de saúde e falhas estruturais do processo transexualizador na sua operacionalização pelos serviços de referência, (Lionço, 2009; Popadiuk; Oliveira; Signorelli, 2017; Pereira; Chazan, 2019; Rocon *et al.*, 2019), esperava-se chegar ao resultado de que a atuação dos profissionais de saúde gerava efeitos não esperados negativos sobre o acesso ao processo transexualizador no SUS. Em certa medida, esta hipótese foi validada, contudo, os resultados deste estudo também apontam para uma direção distinta, de modo que as práticas adotadas pelos burocratas de rua são de fundamental importância para superação de barreiras de acesso, sobretudo daquelas analisadas na dimensão institucional. Deste modo, optou-se por dividir esta seção em duas partes: a primeira que aborda as práticas produtoras de desigualdade e a segunda sobre as práticas que minimizam essa desigualdade de acesso.

4.1. Práticas produzem e reproduzem desigualdades de acesso ao processo transexualizador no SUS

O processo transexualizador se insere no contexto das demais políticas de saúde, estando imerso nas redes de atenção à saúde (Ministério da Saúde, 2017a). Ademais, é sabido também que a forma como as pessoas transexuais e travestis são tratadas nos serviços de saúde pode gerar afastamento e evasão (Lerner; Martin; Gorsky, 2021). Assim, torna-se importante um olhar sistêmico sobre o acesso desses usuários ao SUS antes de se adentrar no processo transexualizador.

Gráfico 3 — Proporção de respondentes por situação vivenciada no sistema de saúde



Fonte: Elaborado pelo autor.

As situações vivenciadas demonstram o absoluto despreparo dos sistemas de saúde para lidar com pessoas transexuais e travestis. Destaca-se aqui as situações vividas por mais de 30% dos respondentes: tiveram que ensinar a um profissional de saúde sobre os cuidados adequados para pessoas trans e travestis; se recusaram a usar o nome social; realização de perguntas desnecessárias ou invasivas, por profissionais de saúde que não estavam relacionadas ao motivo da visita do usuário; recusa dos profissionais a realizarem procedimentos relacionados à transição de gênero (Gráfico 3). De acordo ainda com os dados coletados, 50% dos respondentes já deixaram de acessar algum equipamento de saúde, mesmo precisando, por terem vivenciado alguma das situações relatadas no Gráfico 3. 41,18% não deixaram de acessar; 5,88% talvez deixaram de acessar; e 2,94% não souberam responder. Esses dados, corroboram achados da literatura que já haviam identificado alguns desses fatores como preditores importantes para o não acesso aos serviços de saúde por pessoas transgênero nos Estados Unidos pelo receio antecipado de serem desrespeitadas ou maltratadas (Lerner; Martin; Gorsky, 2021), o que também pode ser associado a um aumento do custo psicológico para acesso ao serviço (Lipsky, 2019).

As práticas relatadas acima pelos respondentes adotadas pelos profissionais de saúde também podem ser analisadas à luz de Lipsky (2019). O encaminhamento para exames ou serviços desnecessários é uma prática de racionamento, por exemplo, que implica maiores custos de acesso ao paciente. No que se refere à prática de referência, na qual o paciente é encaminhado para outro serviço para aliviar a demanda do burocrata, sem que ele precise se recusar a atendê-lo (Lipsky, 2019), há relatos de que, algumas vezes, os profissionais encaminham às unidades do processo transexualizador demandas que deveriam ser atendidas pelos próprios serviços que encaminharam o paciente e não competem ou não estão previstas nessa regulamentação da política pública de atenção especializada (Ministério da Saúde, 2017a), o que gera uma sobrecarga ainda maior aos estabelecimentos que ofertam o processo transexualizador. A não priorização do atendimento por ser uma pessoa trans ou travesti também é uma prática de racionamento a partir da diferenciação dos usuários, por meio do mecanismo de enviesamento do trabalho baseado em valores morais e pessoas (Lipsky, 2019).

Os respondentes também foram perguntados sobre a sua percepção quanto aos estabelecimentos dos serviços de saúde onde ocorrem desrespeito às pessoas trans e travestis com maior frequência. Para 44,12% dos participantes, a resposta foi "Unidades da Atenção Básica à Saúde". Novamente, os resultados encontrados reforçam as evidências da literatura (Popadiuk; Oliveira; Signorelli, 2017; Pereira; Chazan, 2019; Rocon *et al*., 2019) de que a atenção primária à saúde (representada na pergunta pelas Unidades Básicas de Saúde) é um ponto crítico relacionado ao despreparo dos serviços de saúde para lidar com este grupo.

A não recomendação por algum profissional de saúde para acesso ao processo transexualizador aparece entre os motivos relatados para o não acesso à política (Tabela 2). Dentre as situações vivenciadas para ter o primeiro acesso ao processo transexualizador estão: profissionais de saúde não sabiam como me encaminhar (50%); profissionais de saúde não souberam me informar onde acessar (31,25%); fui encaminhado para uma unidade que não oferta o processo transexualizador (6,25%); e profissionais de saúde me orientaram a não acessar (6,25%) (Gráfico 1). Inicialmente, é importante destacar que a orientação de um profissional de saúde para o não acesso ao processo transexualizador escancara o preconceito e a discriminação vivenciada pelos usuários, bem como uma atuação irresponsável desses profissionais que, se sentem confortáveis a desencorajar seus pacientes a acessarem um serviço de saúde regulamentado pelo Ministério da Saúde e pelo Conselho Federal de Medicina. Além disso, a falta de informações ou fornecimento de informações incorretas fornecidas pelos profissionais de saúde aos usuários pode ser lida como a prática de racionamento por meio da fixação dos serviços que impõe custos informacionais aos usuários (Lipsky, 2019).

Nesse sentido, é importante esclarecer que, de acordo com os profissionais entrevistados, não há um processo de educação continuada ou de capacitação bem estruturado para atuarem nos serviços do processo transexualizador. O que diferencia os profissionais de saúde que conhecem e sabem informar sobre essa política pública daqueles que não o fazem é o interesse pessoal de estudarem e se manterem informados sobre o tema, visto que não foi identificada uma estratégia organizada de disseminação desse conhecimento no SUS.

Com relação às situações vivenciadas após o acesso ao processo transexualizador, destacam-se aquelas relacionadas à atuação dos profissionais de saúde: (12,25%) tive de mentir ou omitir alguma informação para acessar algum procedimento do processo transexualizador; (12,25%) tive de orientar o profissional de saúde do processo transexualizador sobre meus cuidados de saúde como pessoa trans ou travesti; (12,25%) tive de fingir algum tipo de comportamento que reforça estereótipo de gênero para acessar algum procedimento do processo transexualizador.

A omissão de informações, assim como a necessidade de fingir comportamentos, demonstram a adoção de práticas de diferenciação dos profissionais de saúde, que determinam os usuários dignos ou aptos a acessarem algum serviço a partir de seus valores pessoais (Lipsky, 2019). Mesmo que esses dados denotem esse ponto de atenção, é necessário sinalizar que os achados dessa pesquisa se distanciam, em certa medida, dos achados encontrados em outros estudos (Lionço, 2009; Rocon *et al.*, 2019). Não se pretende aqui minimizar ou desqualificar as situações vivenciadas, pois, ainda que elas tenham ocorrido uma vez sequer, são inadmissíveis e representam grave ofensa aos direitos das pessoas trans e travestis. Todavia, o que se observou, em maior grau, foi uma satisfação dos usuários com o acolhimento e o tratamento dado nos estabelecimentos que ofertam o processo transexualizador. Muitos deles consideram esses estabelecimentos como um dos poucos locais seguros, que efetivamente os respeitam e onde funcionários estão aptos a lidar com esse público. Por fim, é necessário comparar também a frequência dessas situações vivenciadas no momento antes e após o acesso ao processo transexualizador, pois a menor frequência da adoção de práticas que reproduzem desigualdades — mesmo que existentes — indicam um maior preparo desses profissionais para lidar com as pessoas trans e travestis.

O acesso regulado também gera filas de espera longas em alguns casos que, como previsto por Lipsky (2019), priorizam aqueles que podem aguardar e, eventualmente, acessar o serviço nas redes privada ou suplementar. Contudo, o que se sabe é que aqueles que não possuem possibilidade de acessar essa rede e também sentem urgência em acessar os procedimentos o farão de forma clandestina. Ainda que a regulação

do serviço seja importante, o profissional de saúde deve ser sensível o suficiente para identificar quando sua atuação precisa ser imediata, como nos casos em que os pacientes apresentam ideação suicida em função das disforias vivenciadas.[11] Esse tipo de sensibilidade parece ser mais viável e frequente nos serviços especializados estudados que atendem às demandas espontâneas, mas é fundamental que isso ocorra em todos os serviços, inclusive naqueles que não são uma referência do processo transexualizador.

4.2. Práticas que promovem a superação de desigualdades de acesso ao processo transexualizador no SUS

Há que se considerar, contudo, que, apesar desses efeitos não desejados negativos que surgem pela atuação dos profissionais de saúde da ponta, esses burocratas também possuem um papel fundamental como indutores dessa política. Dada a falta de incentivo por parte dos gestores para a efetiva implementação do processo transexualizador, em boa parte das vezes o surgimento desse serviço está condicionado à iniciativa dos profissionais da saúde.

No caso dos estabelecimentos de saúde dos três estados estudados, a oferta do serviço só se deu pela proatividade de burocratas que já trabalhavam nesses locais. Ademais, para além do surgimento do serviço, durante sua execução cotidiana, a atuação dos profissionais da ponta se torna um importante mecanismo de superação das desigualdades impostas aos usuários. O uso da discricionariedade e da autonomia dos burocratas de rua nem sempre é um fator negativo, pois possui contribuição relevante para a operacionalização de uma política (Lipsky, 2019). Neste sentido, o uso de ferramentas alternativas ou do conhecido "jeitinho" pelos médicos, enfermeiros, psicólogos etc. pode ajudar a promover a equidade no acesso à política.

A qualidade do atendimento dispensado aos usuários dos estabelecimentos do processo transexualizador indica o preparo dos profissionais de saúde para lidar com esse público. Dentre os trabalhadores da saúde entrevistados, nenhum afirmou ter sido adequadamente formado durante sua trajetória acadêmica ou profissional para lidar com pessoas trans e travestis antes de começar efetivamente a atender este grupo. Dessa forma, a proatividade dos profissionais em estudar e se qualificar para lidar com esse público é um elemento chave para o êxito da política.

Outro exemplo de práticas adotadas para superação das barreiras apresentadas é o uso da telemedicina pelas médicas do Ambulatório de Manaus. O Estado do Amazonas possui dimensões geográficas gigantescas e enormes desafios logísticos para locomoção

11 Desconforto ou sofrimento de um indivíduo devido à incompatibilidade entre sua identidade de gênero (gênero com o que ele se reconhece) e o sexo atribuído ao nascer.

interna, haja vista que boa parte do transporte é feito por vias fluviais. Considerando-se que o único serviço que oferta o processo transexualizador está localizado na capital do estado e as dificuldades logísticas da região, a telemedicina se apresentou como ferramenta útil para superação dessas barreiras para o acompanhamento clínico e o tratamento hormonal, por exemplo.

Uma barreira institucional importante para o processo transexualizador, é a idade mínima de acesso. Dessa forma, alguns médicos relataram que se valem dos protocolos previstos pela Resolução do CFM (CFM–Brasil, 2020) — ainda que divergentes das diretrizes do Ministério da Saúde (Ministério da Saúde, 2017a) — para atendimento de crianças e adolescentes que procuram o serviço, uma vez que o não acesso pode gerar ou intensificar sofrimento aos pacientes. Salienta-se que já existem serviços organizados ou se organizando para o atendimento específico deste grupo. Em 2019, o Protig iniciou o atendimento para bloqueio puberal em caráter de pesquisa, por exemplo. Há ainda outros grupos que foram excluídos dos procedimentos do processo transexualizador, dentre eles pessoas não binárias e intersexo. Igualmente, os profissionais de saúde se valem de outras normativas de suas categorias profissionais (CFM–Brasil, 2020) ou diretrizes internacionais (Coleman *et al.*, 2022) para garantir o acesso desses usuários.

Outra barreira de acesso mapeada são os procedimentos, insumos e medicamentos não ofertados nos estabelecimentos do processo transexualizador, o que recai principalmente sobre os serviços não habilitados. Frente a isso, a atuação da coordenadora do Ambulatório de Manaus para estabelecer parcerias informais com outros departamentos da Faculdade de Medicina da UEA revela uma prática importante para a superação dessa barreira. Há ainda outra iniciativa considerável adotada por essa profissional que é a dispensação de hormônios femininos às pacientes por meio de parceria com laboratórios. Ao encontro da iniciativa desenvolvida por Manaus, o Ambulatório de Belo Horizonte também tem buscado contato com atores estratégicos para promover a dispensação de hormônios pela farmácia da rede pública do município, reiterando a importância dessa barreira para o acesso à política.

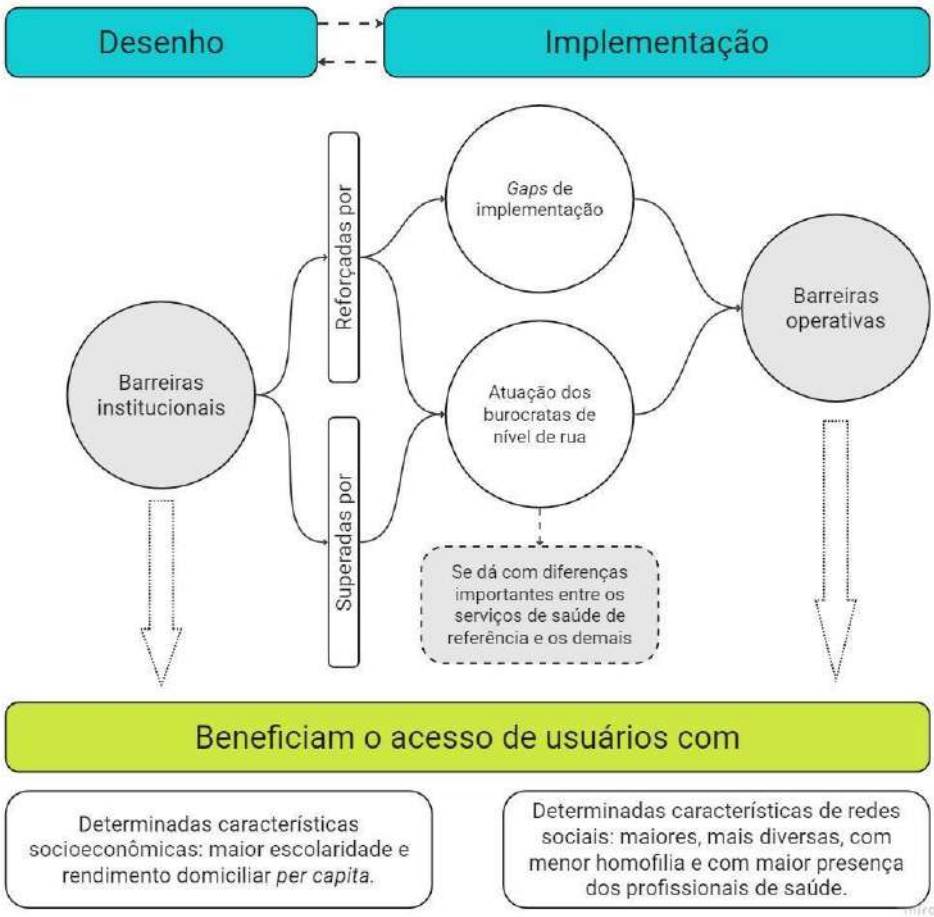
Por fim, outras práticas interessantes adotadas pelos burocratas dos estabelecimentos do processo transexualizador são: a administração "paliativa" inicial de hormônios, logo na primeira consulta, para usuários que chegam ao serviço fazendo uso indiscriminado dessas substâncias ou que não possuem recursos para adquirir os hormônios adequados; a aproximação dos profissionais de saúde aos familiares dos usuários, com vistas a aumentar adesão aos procedimentos, a fortalecer a rede de apoio, a promover o cuidado integral à saúde do paciente e a diminuir dos impactos vividos

pelo preconceito e pela discriminação; e a busca por emendas parlamentares e recursos externos para fortalecimento do serviço.

5. Considerações finais

A Figura 2 apresenta um resumo visual de como os resultados das três dimensões analíticas estão associados. Antes de se avançar na análise desse diagrama, é necessário esclarecer que as setas sinalizadas não indicam uma direção causal ou uma interação unidirecional entre os fatores. Trata-se apenas de um modelo esquemático que facilita a compreensão dos resultados encontrados, buscando-se abarcar as sugestões analíticas de Hupe e Hill (2006).

Figura 2 — Diagrama de cruzamento das dimensões analíticas



Fonte: Elaborada pelo autor.

A dimensão analítica institucional está mais fortemente ligada ao desenho da política. Nela, as barreiras se encontram em instrumentos e normativas que regulamentam e orientam o funcionamento do processo transexualizador. A partir dessas barreiras que definem como a política se estrutura e se organiza, há dois caminhos possíveis de serem seguidos durante sua implementação. Elas podem ser superadas ou

reproduzidas/reforçadas. Os *gaps* de implementação estudados atuam como mecanismo de reforço frente a esses obstáculos do desenho. Já a atuação dos burocratas do nível de rua caminha em direções ambíguas, podendo superar ou reforçar essas barreiras. Frente às barreiras apresentadas, usuários com determinadas características socioeconômicas e de redes sociais têm mais êxito no acesso à política nos casos estudados.

Quase todas as barreiras institucionais ou os *gaps* de implementação podem ser superados (ou ao menos minimizados) ou reforçados (ou ao menos mantidos) pela atuação dos profissionais de saúde. Em linhas gerais, o que se nota é que, a maior parte das práticas dos burocratas que reproduzem essas barreiras estão fora dos estabelecimentos que ofertam o processo transexualizador no SUS, sobretudo na Atenção Primária à Saúde. Um exemplo disso é a falta de orientação para os usuários sobre o acesso a essa política no SUS, que se soma ao *gap* da informação e conhecimento e também à barreira institucional da linha de cuidado. Por isso, é possível dizer que essas barreiras operam de forma sinérgica e cumulativa entre si.

Por outro lado, a maior parte das ações que promovem a superação das barreiras de acesso está concentrada nos serviços especializados dessa política. Há que se ressaltar ainda que, além da discricionariedade para a tomada de decisão e autonomia organizacional dos burocratas do nível de rua no geral, a discricionariedade dos médicos é algo que lhes confere especial liberdade — amparado inclusive por seu código de ética — para atuarem em caminhos alternativos às orientações da política pública, desde que amparada em argumentos científicos e diretrizes do seu órgão de classe (CFM), o qual já avançou bastante frente a algumas discussões comparado ao Ministério da Saúde. Percebe-se um esforço grande por parte dos profissionais de saúde dos serviços estudados, em grande medida instigados e apoiados pelos movimentos sociais, em garantir universalidade (por meio da ampliação de oferta dos serviços), equidade (buscando atender às diferentes realidades de pessoas com diferentes identidades de gênero, incluindo algumas não previstas na Portaria GM/MS nº 2/2017) e integralidade (acolhendo a diversas demandas dos usuários, mesmo aquelas que não estão formalmente previstas na política).

O ano de 2023 representa um marco para novas configurações do processo transexualizador no SUS. A habilitação de novos serviços e as discussões propostas pelo Ministério da Saúde para revisão da Portaria que regulamenta o tema (Ministério da Saúde, 2013d; Ministério da Saúde, 2017a) representam novos caminhos para o desenho e implementação da política, bem como de seus resultados. O presente trabalho possui uma importante contribuição para o estudo desta política no recorte histórico proposto e abre um espaço promissor para que seus achados sejam comparados a este novo contexto que se apresenta.

6. Referências bibliográficas

AMBULATÓRIO DA DIVERSIDADE SEXUAL E GÊNEROS. **Relatório do Ambulatório de Diversidade Sexual e Gêneros**. Manaus, 2022.

BENEVIDES, Bruna. **Como acessar o SUS para questões de transição?** Sítio eletrônico da Associação Nacional de Travestis e Transexuais. Sem local, 27 de julho de 2020. Disponível em: <https://antrabrasil.org/2020/07/27/como-acessar-o-sus-para-questoes-de-transicao/>. Acesso em: 24 de set. de 2021.

BENEVIDES, Bruna G (org.). **Dossiê:** assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras em 2022. Bruna G. BENEVIDES. Antra (Associação Nacional de Travestis e Transexuais). Brasília, DF: Distrito Drag, Antra, 2023.

BRASIL. Decreto nº 11.471 de 06 de abril de 2023. **Institui o Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas Lésbicas,Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais,Queers, Intersexos, Assexuais e Outras**. Brasília, 2023.

CADASTRO NACIONAL DE ESTABELECIMENTOS DE SAÚDE (CNES). **Relatório Habilitações.** Disponível em: <http://cnes2.datasus.gov.br/Mod_Ind_Habilitacoes.asp?VEstado=00&VTipo=H>. Acesso em: 31 de out. de 2022.

CADASTRO NACIONAL DE ESTABELECIMENTOS DE SAÚDE (CNES). **Consulta de estabelecimentos.** Disponível em: <http://cnes.datasus.gov.br/pages/estabelecimentos/consulta.jsp>. Acesso em: 10 de out. de 2023.

CEDEC – CENTRO DE ESTUDOS DE CULTURA CONTEMPORÂNEA. **Mapeamento das pessoas trans na cidade de São Paulo**: relatório de pesquisa**.** São Paulo, 2021.

CIASCA, Saulo Vito; HERCOWITZ, Andrea; JUNIOR, Ademir Lopes. **Saúde LGBTQIA+ Práticas de cuidado transdisciplinar**. Tamboré-Santa de Parnaíba: Editora Manole, 2021.

CLEMENTE, Gabriela. RS inaugura 15º ambulatório LGBTQIA+; veja cidades e endereços. **G1.** Sem local, 28 de junho de 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2022/06/28/rs-inaugura-15o-ambulatorio-lgbtqia-veja-cidades-e-enderecos.ghtml>. Acesso em: 01 de nov. de 2022.

COELHO, Patrícia. Prefeitura entrega ambulatório trans no Centro de Saúde Modelo. **Sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.** Sem local, 07 de agosto de 2019. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/smc/noticias/prefeitura-entrega-ambulatorio-trans-no-centro-de-saude-modelo>. Acesso em 30 de jan. de 2023.

COLEMAN, Eli *et al*. **Normas de atenção à saúde das pessoas trans e com variabilidade de gênero.** 7ª versão. Disponível em: <https://www.wpath.org/media/cms/Documents/SOC%20v7/SOC%20V7_Portuguese.pdf>. Acesso em 14 de fev. de 2023.

COLEMAN, Eli *et al*. Standards of care for the health of transgender and gender diverse people, version 8. **International Journal of Transgender Health**, v. 23, n. sup1, p. S1-S259, 2022.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA (CFM-BRASIL). **Resolução CFM nº 1.482/1997 de 19 de setembro de 1997**. Brasília, 1997.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA (CFM-BRASIL). **Resolução CFM nº 1.652/2002 de 02 de dezembro de 2002**. Dispõe sobre a cirurgia de transgenitalismo e revoga a Resolução CFM nº 1.482/97. Brasília, 2002.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA (CFM-BRASIL). **Resolução CFM nº 1.955/2010 de 03 de setembro de 2010**. Dispõe sobre a cirurgia de transgenitalismo e revoga a Resolução CFM no 1.652/02. Brasília, 2010.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA (CFM-BRASIL). **Resolução CFM nº 2.265/2019 de 09 de janeiro de 2020**. Dispõe sobre o cuidado específico à pessoa com incongruência de gênero ou transgênero e revoga a Resolução CFM n. 1.955/2010. Brasília, 2020.

CONTE, Vanessa. Ambulatório Trans do Centro de Saúde Modelo faz 704 atendimentos em três meses. **Sítio Eletrônico da Prefeitura Municipal de Porto Alegre**. Sem local, 11 de agosto de 2022a. Disponível em: <hhttps://prefeitura.poa.br/sms/noticias/ambulatorio-trans-do-centro-de-saude-modelo-faz-704-atendimentos-em-tres-meses>. Acesso em 30 de jan. de 2023.

CONTE, Vanessa. **Ambulatório Trans ampliará atendimento em novo endereço a partir desta quarta-feira**. Sítio Eletrônico da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Sem local, 31 de agosto de 2022b. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/sms/noticias/ambulatorio-trans-ampliara-atendimento-em-novo-endereco-partir-desta-quarta-feira>. Acesso em 30 de jan. de 2023.

GOMES, Sandra. **Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados**. Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil, p. 39-65, 2019.

HIGGINS, Silvio Salej; RIBEIRO, Antonio Carlos Andrade. **Análise de redes em ciências sociais**. Brasília: Enap, 2018.

HUPE, Peter; HILL, Michael. **The three action levels of governance**: re-framing the policy process beyond the stages model. Handbook of public policy, p. 13–30, 2006.

HOWLETT, Michael. **Designing public policies**: principles and instruments. Routledge, 2011.

LERNER, Justin E.; MARTIN, James I.; GORSKY, Gabriella Silva. More than an apple a day: factors associated with avoidance of doctor visits among transgender, gender nonconforming, and nonbinary people in the USA. **Sexuality Research and Social Policy**, v. 18, n. 2, p. 409–426, 2021.

LIONÇO, Tatiana. Atenção integral à saúde e diversidade sexual no processo transexualizador do SUS: avanços, impasses, desafios. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 19, p. 43–63, 2009.

LIPSKY, Michael. **Burocracia em nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Tradutor: Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Implementação de políticas públicas**: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. 2010. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

LOTTA, Gabriela. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, p. 145–173, 2018.

LOTTA, Gabriela. **A política pública como ela é:** contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil. Brasília: Enap, p. 11-38, 2019.

MARQUES, Eduardo Cesar. **Redes sociais, segregação e pobreza em São Paulo.** 2007. 176 p. 2007. Tese de Doutorado. Tese de Livre Docência (Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas) –Universidade de São Paulo, São Paulo.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria GM/MS nº 1.707, de 18 de agosto de 2008**. Institui, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), o processo transexualizador, a ser implantado nas unidades federadas, respeitadas as competências das três esferas de gestão. Brasília, 2008a.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria SAS/MS nº 457, de 19 de agosto de 2008**. Aprova a Regulamentação do processo transexualizador no âmbito do SUS. Brasília, 2008b.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais**. 1. ed., 1. reimp. Brasília : Ministério da Saúde, 2013a.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria SAS/MS nº 859, de 30 de julho de 2013**. Redefine e amplia o processo transexualizador no Sistema Único de Saúde – SUS. Brasília, 2013b.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria GM/MS nº 1.579, de 31 de julho de 2013**. Suspende os efeitos da Portaria nº 859/SAS/MS de 30 de julho de 2013. Brasília, 2013c.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria GM/MS nº 2.803, de 19 de novembro de 2013**. Redefine e amplia o processo transexualizador no Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília, 2013d.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria SCTIE/MS nº 11, de 15 de maio de 2014.** Torna pública a decisão de incorporar os procedimentos relativos ao processo transexualizador no Sistema Único de Saúde – SUS: mastectomia simples bilateral; histerectomia com anexectomia bilateral e colpectomia; cirurgias complementares de redesignação sexual; administração hormonal de testosterona e acompanhamento de usuários no processo transexualizador apenas para tratamento clínico. Brasília, 2014.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria de Consolidação GM/MS nº 2, de 28 de setembro de 2017**. Consolidação das normas sobre as políticas nacionais de saúde do Sistema Único de Saúde. Brasília, 2017a.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria de Consolidação GM/MS nº 6, de 28 de setembro de 2017**. Consolidação das normas sobre o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde do Sistema Único de Saúde. Brasília, 2017b.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria GM/MS nº 404, de 28 de março de 2023**. Habilita estabelecimento para realização do Componente Atenção Especializada no Processo Transexualizador – modalidade Ambulatorial. Brasília, 2023.

PEREIRA, Lourenço Barros de Carvalho; CHAZAN, Ana Cláudia Santos. O acesso das pessoas transexuais e travestis à atenção primária à saúde: uma revisão integrativa. **Revista Brasileira de Medicina de Família e Comunidade**, v. 14, n. 41, p. 1795–1795 , 2019.

PIRES, Roberto Rocha C. Introdução. **Implementando Desigualdades**. p. 13–50, 2019.

PIRES, Roberto Rocha C.; LOTTA, Gabriela. Burocracia de nível de rua e (re)produção de desigualdades sociais: comparando perspectivas de análise. **Implementando Desigualdades**, p. 127–152, 2019.

POPADIUK, Gianna Schreiber; OLIVEIRA, Daniel Canavese; SIGNORELLI, Marcos Claudio. A Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgêneros (LGBT) e o acesso ao processo transexualizador no Sistema Único de Saúde (SUS): avanços e desafios. **Ciência & Saúde Coletiva,** v. 22, p. 1509–1520, 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Rede de Atenção à Saúde Integral de Pessoas Travestis e Transexuais – Rede SAMPA Trans**. Sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de São Paulo. Sem local, 15 de agosto de 2022. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/atencao_basica/index.php?p=314019>. Acesso em: 31 de out. de 2022.

ROCON, Pablo Cardozo; SODRÉ, Francis; RODRIGUES, Alexsandro. Regulamentação da vida no processo transexualizador brasileiro: uma análise sobre a política pública. **Revista Katálysis**, v. 19, p. 260–269, 2016.

ROCON, Pablo Cardozo *et al.* Desafios enfrentados por pessoas trans para acessar o processo transexualizador do Sistema Único de Saúde. **Interface-Comunicação, Saúde, Educação,** v. 23, 2019.

TRINDADE, Eneida. **Ambulatório trans de Juazeiro retoma atendimentos à população**. Sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Juazeiro. Sem local, 24 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://www.juazeiro.ba.gov.br/ambulatorio-trans-de-juazeiro-retoma-atendimentos-a-populacao/>. Acesso em 31 de out. de 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ALAGOAS (UFAL). **Hospital Universitário e UDA da Ufal iniciam linha de cuidados a pessoas trans**. Sítio eletrônico da UFAL. Sem local, 05 de agosto de 2021. Disponível em: <https://ufal.br/ufal/noticias/2021/8/hospital-universitario-e-uda-da-ufal-iniciam-linha-de-cuidados-a-pessoas-trans>. Acesso em: 31 de out. de 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA (UFJF). **Ambulatório trans**. Sítio eletrônico da UFJF. Sem local, sem data. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/cpapsicologia/ambulatorio-trans/>. Acesso em 31 de outubro de 2022.

WASSERMAN, Stanley; FAUST, Katherine. **Social network analysis:** methods and applications. 1994.



CAPÍTULO

15

ATIVISMO INSTITUCIONAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS AGRÁRIAS: UMA ANÁLISE DAS AÇÕES DE ATER NO ÂMBITO DO PROGRAMA NACIONAL DE DIVERSIFICAÇÃO DO TABACO

Eduardo Flech
Camila Penna

1. Introdução

No Brasil, a produção de tabaco representa importante estratégia de reprodução social de um grande contingente de agricultores familiares, notadamente nos estados da região sul. A partir da ratificação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco (CQCT), da Organização Mundial da Saúde (OMS), em 2005, políticas públicas foram estruturadas visando à redução da produção de tabaco e a diversificação produtiva pelos agricultores familiares envolvidos, tendo em vista os impactos negativos da atividade para a saúde pública. O presente capítulo analisa a prática do ativismo institucional pelos extensionistas rurais na implementação da política de assistência técnica e extensão rural (Ater) no Estado do Rio Grande do Sul (RS). Essa política foi implementada entre os anos de 2017 e 2022, no âmbito do Programa Nacional de Diversificação do Cultivo do Tabaco (PNDCT) por três organizações da sociedade civil e uma organização pública.

A oferta de serviços de Ater nas áreas com maior concentração da produção foi uma das políticas públicas instituídas pelo governo federal. Resumidamente, os serviços de Ater visam, neste caso, auxiliar os agricultores familiares na construção de estratégias produtivas visando a diversificação da produção agropecuária, tornando as unidades produtivas menos dependentes da comercialização de tabaco. A implementação das políticas de extensão rural, em nível federal, é organizada a partir da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater), que contrata organizações públicas ou da sociedade civil para a execução do trabalho técnico.

Este trabalho analisa a prática do ativismo institucional a partir da discricionariedade dos extensionistas rurais no processo de implementação dos serviços de Ater no âmbito do PNDACT no RS. A principal causa contenciosa visualizada na execução do trabalho de Ater nas organizações estudadas foi a agroecologia. O termo é utilizado para expressar um conjunto de crenças a respeito da relação da organização da sociedade, principalmente ligado à forma e ao conteúdo da produção agropecuária.

Para delimitar conceitualmente os atores implementadores da política analisada, o trabalho partiu da noção de burocratas de nível de rua, formulada por Lipsky (2019), que assim denomina os trabalhadores que tem contato direto com os cidadãos beneficiários das ações públicas. Estes trabalhadores, a partir do uso da discricionariedade, podem determinar as políticas públicas efetivamente acessadas pelos cidadãos.

Igualmente, para dar conta da característica específica de alguns dos burocratas envolvidos na implementação da política estudada, que são também ligados a movimentos sociais, utilizou-se a literatura sobre relações socioestatais, que trabalha as diferentes interfaces da relação entre Estado e movimentos sociais. Foram utilizados os conceitos de ativismo institucional e causas contenciosas (Banaszak, 2005; Abers, 2020). Esta literatura tem demonstrado que os agentes públicos podem atuar em prol de causas e de agendas específicas. Suas atuações podem estar ancoradas em crenças e visões de mundo que impactam o processo de tomada de decisão.

O capítulo está organizado em cinco seções, além desta introdução. A segunda seção detalha a fundamentação teórica utilizada na pesquisa. A terceira seção apresenta brevemente a política pública de Ater. A quarta seção detalha os procedimentos de pesquisa. A quinta seção apresenta os resultados e, por fim, a última seção apresenta as principais conclusões encontradas.

2. Burocracia de nível de rua e ativismo institucional

Nos estudos de implementação de políticas públicas, os trabalhadores que têm contato direto com os cidadãos beneficiários são denominados de *burocratas de nível de rua* (Lipsky, 2019). Podem ser considerados trabalhadores clássicos desta categoria de burocratas os professores, policiais e assistentes sociais. Neste estudo, propomos que os extensionistas rurais também podem ser analisados como burocratas de nível de rua.

Lipsky (2019) aponta que os trabalhadores responsáveis pela implementação das políticas públicas necessitam adequar a norma à realidade concreta para atender às necessidades dos cidadãos. Para ele, os profissionais buscam ter maior controle sobre as situações cotidianas de trabalho, uma vez que implementam políticas em condições

aquém das necessárias. Exemplos disso são: a demanda de trabalho além da capacidade de execução, o ambiente estressante, a complexidade, a incerteza e a imediaticidade por resultados. Tais fatores, associados à relativa liberdade de tomada de decisões no momento de aplicação de regras gerais para situações específicas, fazem com que estes profissionais tenham possibilidade de utilização da discricionariedade visando, principalmente, a autopreservação (Lipsky, 2019).

Estes agentes possuem capacidade de definir a forma como a política será executada a partir do exercício da discricionariedade (Lipsky, 2019). Neste sentido, a discricionariedade dos extensionistas é entendida como a liberdade de ação num contexto de restrições (Hupe, 2013). Maynard-Moody e Musheno (2003, 2012) buscam compreender os implementadores enquanto agentes culturalmente situados. Neste caso, os implementadores atribuem identidades aos possíveis beneficiários das políticas, visando formar julgamentos no que diz respeito aos que são ou não merecedores. Nessa direção, afirmam que as identidades constituídas, formadas a partir de valores e normas sociais, exercem influência nos agentes e consequentemente nas políticas implementadas. Portanto, o cerne da relação entre implementação e discricionariedade estaria na compreensão dos valores e crenças dos extensionistas e de sua interferência na tomada de decisões.

Assim, tanto Maynard-Moody e Musheno (2003, 2012) quanto Lipsky (2019) concordam que a capacidade de agência dos burocratas de nível de rua no processo de implementação pode moldar as políticas públicas. Fernandez e Guimarães (2020) enfatizam que essa capacidade coloca os burocratas num contexto controverso no que diz respeito ao alcance das políticas públicas. As escolhas destes trabalhadores são, ao fim, as escolhas realizadas pelo Estado. A relação entre estes profissionais da linha de frente e os beneficiários das políticas é direta e, em muitos casos, pessoal. Os indivíduos são portadores de distintas e diversificadas histórias de vida, opiniões, experiências e personalidades, dificultando a existência de uma interação padrão. Desse processo, pode-se afirmar que as expectativas dos agentes influenciam o processo de tomada de decisão durante a implementação das políticas públicas[1].

No Brasil, após a Constituição de 1988, as análises sobre a atuação do Estado o caracterizam como uma rede (Ollaik; Medeiros, 2011), com complementariedade entre o público e o privado e com participação e negociação de diferentes atores nos processos de tomada de decisões. Uma das características deste modelo, influenciado

1 Contudo, a literatura sobre implementação de políticas públicas é fortemente centrada no indivíduo e na sua capacidade de agência. Garrow e Grusky (2013) criticam esse excesso de ênfase na agência dos burocratas. Para os autores a agência está ancorada institucionalmente devendo-se conferir maior importância ao contexto organizacional em que a atuação ocorre.

pelas ideias da Nova Gestão Pública, está na forma pela qual os Estados se organizam administrativamente visando à redução da máquina pública, por meio de privatização, terceirização e a descentralização de serviços (Salamon, 2002; Sager *et al.*, 2019).

Esta configuração das relações entre Estado e movimentos sociais como conformando uma rede também é comungada por abordagem recentes da literatura que olha para as relações socioestatais. Estas abordagens nascem da crítica às abordagens que partiam de uma visão dicotômica entre Estado e movimentos. O pressuposto era de que o movimento social deveria estar fora do Estado para ter possibilidade de desafiar a ordem política vigente (Banaszak, 2005; Cayres, 2016; Abers; von Bulow, 2011; Tatagiba *et al.*, 2018).

A partir destas críticas, Abers e von Bullow (2011) enfatizam a necessidade de construção de abordagens analíticas com delimitações mais tênues entre Estado e sociedade. Dando continuidade a esta agenda, Abers (2021) constrói conceitos de ativismo institucional e de causas contenciosas. Para Abers (2021) a concepção de ação que orienta o conceito de ativismo institucional envolve simultaneamente a criatividade do agente e o contexto em que ocorre. Desta forma, a autora mostra que o contexto não é um constrangimento, e sim algo implícito à tomada de decisão. Assim, a agência é compreendida a partir da influência simultânea de regras e de recursos na tomada de decisão. Desta maneira, a capacidade de agência dos burocratas não implica na ausência de influência da estrutura nos comportamentos, ao contrário, a agência só é possível a partir do uso dos recursos presentes na estrutura.

Outro conceito importante para a definição de ativismo institucional é o de "*causas contenciosas*". Para Abers (2021) o ativismo institucional traz consigo a ideia de conflito na defesa ou na mudança de instituições. Segundo a autora:

> [...] já que instituições são regras sociais que tendem a se reproduzir, pode-se dizer que causas contenciosas têm a ver, por definição, com mudança institucional, seja no sentido favorável, seja contrário (Abers, 2021, p. 28).

Uma questão importante é que a definição de uma causa contenciosa ocorre pela interpretação dos atores que estão envolvidos em sua defesa. Ativismo institucional é então definido como:

> A palavra institucional aqui se refere mais ao local da luta do que ao objeto: ativismo institucional seria então a ação coletiva em prol de causas contenciosas quando realizada por atores em instituições. Pode envolver ação coletiva com outros atores governamentais, com atores não governamentais, ou ambos (Abers, 2021, p. 32).

Nesse sentido, o ativismo institucional também tem dimensões coletivas, embora a atuação possa ser individual. Portanto, o conceito de ativismo institucional concebe o agente ativista enquanto um trabalhador de uma organização que possui acesso a diferentes tipos de recursos, por exemplo, recursos financeiros, humanos, informações privilegiadas e recursos administrativos. Ele então utiliza sua capacidade de agência, a partir dos recursos disponíveis e de sua posição institucional, para a defesa de causas contenciosas, terminando por influenciar mudanças ou permanências da ação pública (Abers, 2020; 2021).

Assim, compromissos programáticos, ideais e visões de mundo, além da participação em comunidades ou redes epistêmicas com determinadas visões sobre as políticas públicas, podem influenciar o comportamento dos burocratas (Abers, 2020). Esta contribuição permite maior robustez na análise da atuação dos extensionistas diante das situações por eles vivenciadas, na medida em que agrega a compreensão da causa contenciosa como possível orientadora da discricionariedade desses burocratas de nível de rua.

3. As ações de Ater no âmbito do Programa Nacional de Diversificação do Tabaco

Desde a criação da Anater, em 2014, a oferta dos serviços de Ater, no âmbito do PNDCT, ocorre por meio de dois instrumentos: os *Instrumentos Específicos de Parceria* (IEP), para contratos com as organizações públicas[2], e as *Chamadas Públicas*[3], para seleção de organizações da sociedade civil a serem contratadas. Nos contratos são estabelecidas as características dos serviços que devem ser prestados, o quantitativo de agricultores e área de abrangência, bem como, os meios para implementação, monitoramento e avaliação das ações.

As chamadas públicas estudadas foram elaboradas pela Anater e publicadas a partir de dois editais publicados no ano de 2018. O primeiro edital selecionou entidades para execução de ações de Ater para 2.080 famílias de 18 municípios do RS durante um

2 O IEP é um instrumento legal utilizado quando ocorre uma relação de transferência direta de recursos entre a agência e a organização de Ater pertencente a um ente federado.

3 Chamada Pública é um instrumento legal que a Anater utiliza para fins de contratação de serviços através da dispensa de licitação. O Chamamento Público ocorre por meio de edital visando convocar interessados da sociedade civil para participar de determinada iniciativa, indicando os critérios utilizados no processo de seleção.

período de 29 meses[4]. Um segundo edital, com as mesmas características, foi publicado no mesmo ano visando a seleção de organizações prestadoras de Ater para 1.520 famílias de 12 outros municípios do RS[5].

O público-alvo da política pública foram agricultores antes atendidos por serviços de Ater com a finalidade de diversificação produtiva. Contudo, as entidades executoras poderiam agregar famílias ou substituí-las até um limite de 25% do número total, até o final do segundo ano de contrato. Ainda, foi estabelecido que entre os beneficiários deveria ter um mínimo de 25% e 50% de jovens e mulheres, respectivamente. Ainda, para poderem participar da Chamada Pública um dos integrantes das unidades familiares deveria ter a Declaração de Aptidão ao Pronaf[6] (Anater, 2018). A seleção das famílias beneficiárias foi realizada pelas entidades executoras, respeitando o limite de beneficiários por município estabelecido na Chamada Pública.

A escolha das entidades ocorreu em duas fases, de acordo com cada edital. Numa primeira fase, foram analisadas a documentação necessária para participação na concorrência. Já num segundo momento, as entidades que estiverem habilitadas, isto é, com a documentação em concordância ao estabelecido no edital, foram hierarquizadas de acordo com a qualidade das propostas técnicas. A avaliação é realizada seguindo três critérios: a) experiência da entidade em projetos de Ater; b) proposta técnica e; c) experiência do quadro de extensionistas.

Apesar da oferta e contratação dos serviços de Ater, objeto deste estudo, terem sido realizadas no Governo Temer, a característica dos serviços contratados foi nos moldes das ações que já haviam sido implementadas em anos anteriores. Neste sentido, mesmo após a ruptura institucional e a mudança de governo em 2016, as organizações da sociedade civil permaneceram exercendo alguma influência no desenho das políticas de extensão ofertadas pela Anater.

No RS, as entidades contratadas para a prestação dos serviços de Ater foram o Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia (Capa), o Instituto Cultural Padre Josimo (ICPJ) e a Cooperativa de Prestação de Serviços e Assistência Técnica e Educação Rural (COOPSAT).

4 Os municípios foram agrupados em dois lotes segundo a proximidade geográfica. O Lote 1, englobou os municípios de Agudo, Arroio do Tigre, Candelária, Estrela Velha, Ibarama, Lagoa Bonita do Sul, Passa Sete, Sobradinho, Cerro Branco, Novo Cabrais e Paraíso do Sul. Já o Lote 2, englobou produtores dos municípios de Barão do Triunfo, Camaquã, Cerro Grande do Sul, Chuvisca, Dom Feliciano, General Câmara e São Jerônimo.

5 Os municípios foram agrupados em dois lotes segundo a proximidade geográfica. O primeiro lote, foi formado pelos municípios de Amaral Ferrador, Arroio do Padre, Canguçu, Pelotas, São Lourenço do Sul e Turuçu. Já o segundo lote, englobou os municípios de Gramado Xavier, Herveiras, Santa Cruz do Sul, Sinimbu, Vale do Sol e Vera Cruz.

6 A Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP) é o instrumento que comprova que o beneficiário faz parte do público atendido para as políticas públicas para a agricultura familiar.

Além disso, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) também foi selecionada a partir da celebração de um IEP. Estas organizações têm trajetórias particulares que fazem com que a análise da implementação realizada por elas seja relevante. A COOPSAT e o ICPJ, por exemplo, são entidades ligadas ao Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), organização ligada à Via Campesina. A ligação com os movimentos sociais torna alguns temas de contestação do *status quo* vigente no setor da produção agrícola centrais na atuação das organizações. O Capa, por sua vez, tem longa trajetória na defesa da produção agrícola baseada no ideário agroecológico. Já a Emater, por ser uma empresa pública, agrega extensionistas com diferentes posicionamentos políticos.

4. Metodologia

Para atingir o objetivo proposto neste capítulo foram utilizadas como técnicas de pesquisa a análise de documentos e a realização e análise de entrevistas. O universo empírico dos entrevistados compreendeu extensionistas e dirigentes das quatro organizações implementadoras da política de Ater no âmbito do PNDACT no RS entre os anos de 2018 e 2022, quais sejam: Emater, COOPSAT, ICPJ e Capa.

A escolha pelas organizações ocorreu pelo fato de englobarem toda a execução da política no estado do RS, bem como representarem um conjunto diverso de organizações com valores, trajetórias e experiências de atuação distintas. Duas organizações eram ligadas ao MPA, movimento social representativo de um importante contingente de famílias, que tem atuação na defesa dos direitos dos agricultores familiares frente ao Estado e as indústrias do tabaco. O Capa, por sua vez, é uma organização ligada à igreja Luterana e teve influência da teologia da libertação em sua constituição e trajetória. Esta organização permanece tendo atuação em temas referentes à produção agrícola baseada no ideário agroecológico. A quarta organização é a Emater, empresa pública oficial de Ater do governo do RS. Essa organização tem sua equipe de extensionistas contratada a partir de concursos públicos, representando um quadro de colaboradores com maior diversidade de posicionamentos políticos.

Foram realizadas quatorze entrevistas: quatro com dirigentes de cada uma das organizações implementadoras e dez com os extensionistas rurais que implementaram a política de Ater analisada. Para a realização das entrevistas foi utilizado um roteiro de questões semi-estruturadas. A realização das entrevistas ocorreu entre os meses de junho de 2021 e janeiro de 2022 de forma virtual na plataforma Google Meet. Para a seleção dos entrevistados foi utilizada a técnica "bola de neve". Primeiramente foi entrevistado o dirigente da COOPSAT. A partir desta entrevista se chegou nos membros do ICPJ e do Capa. A partir da entrevista com os dirigentes foi realizada as entrevistas

com os extensionistas. Na Emater, foram entrevistados extensionistas dos escritórios municipais, Vera Cruz e Cristal.

5. Discricionariedade e ativismo institucional

Esta seção apresenta como os extensionistas rurais podem, a partir do uso da discricionariedade, atuar em favor de causas contenciosas, culminando na prática do ativismo institucional. Incialmente apresenta-se o perfil dos extensionistas envolvidos nas ações de Ater no âmbito do PNDACT. Como citado, apenas uma das organizações é pública e tem seu quadro de funcionários formado a partir de concurso público. O quadro de funcionários das organizações da sociedade civil é basicamente formado por técnicos com dois perfis distintos. O primeiro, geralmente de profissionais de nível superior, é de militantes das organizações, isto é, pessoas que compartilham as causas defendidos por estas organizações. Estes profissionais têm também funções de formação dos demais extensionistas. O segundo perfil é de profissionais geralmente de nível médio, pertencentes à região onde a política estava sendo implementada, e com conhecimento sobre o território e o processo produtivo do tabaco. Neste sentido, as organizações investiam na formação destes técnicos implementadores da política, que se transformavam em ativistas institucionais a partir da incorporação e da defesa de causas contenciosas em suas dinâmicas de trabalho, sendo a agroecologia a principal delas.

5.1 O ativismo em prol da agroecologia

A principal causa contenciosa visualizada na execução do trabalho de Ater no âmbito da PNDACT foi a agroecologia. Em várias das questões conduzidas durante a fase das entrevistas, as respostas tangenciavam direta ou indiretamente esse tema. Esse assunto ocupa posição central no trabalho cotidiano dos extensionistas, principalmente os vinculados às organizações da sociedade civil. Do mesmo modo, percebeu-se que a agroecologia não é tratada apenas a partir de elementos técnicos. Ela é abordada como um ideal quando se refere ao modo de produzir defendido pelos extensionistas das organizações da sociedade civil. O termo é utilizado para expressar, também, um conjunto de crenças a respeito da organização da sociedade, principalmente ligado à forma e ao conteúdo da produção agrícola. Como assinalam Maynard-Moody e Musheno (2003 e 2012), as crenças sobre o funcionamento da sociedade têm efeitos nas decisões dos implementadores, e por isso é importante estudá-las.

Desta forma, vários outros elementos se agregam na implementação da política pública, para além do estipulado no contrato, visando à defesa do ideário referenciado pela agroecologia. Os exemplos práticos utilizados pelos extensionistas se referem a

questões produtivas, como o "plantar sem uso de venenos", o "produzir sem adubação química", o "ensinar a fazer caldas[7]". Temas mais gerais da independência financeira e social das famílias também são importantes para a orientação do trabalho de Ater e estão relacionados a uma visão agroecológica de transformação do sistema agroalimentar. Neste sentido, questões como a "não dependência da indústria", a "segurança e a soberania alimentar" e o "produzir alimentos" foram referenciados pelos extensionistas durante as entrevistas.

Os extensionistas partiam da concepção de que para que os agricultores atendidos chegassem a produzir segundo os ideários da produção agroecológica, estes deviam passar por um processo de conscientização a longo prazo. Nesse sentido, técnicas que reduziam ou substituíam a utilização de agrotóxicos eram enfatizadas, mesmo que não fossem aplicadas momentaneamente ou que fossem aplicadas na própria produção de tabaco. Em diversas oportunidades os extensionistas justificavam que o importante era mostrar que existiam alternativas ao modelo de produção convencional. Segundo esta técnica:

> Eu sou contra os agrotóxicos, mas como fazer? Principalmente com a cultura do fumo, então a gente tentava usar alternativas para não usar herbicida, às vezes não era feito, acho que na verdade a maioria nem fazia, mas pensávamos junto, o que é o primeiro passo, mas isso é uma coisa contínua, não é de um ano para o outro que a gente conseguiria (Entrevistada 01, da COOPSAT).

Em outra fala, a mesma extensionista discute a centralidade das mudas e das sementes crioulas para a construção da agroecologia. Segundo ela:

> A agroecologia sem semente crioula não é nem agroecologia então sempre tem a questão das sementes crioulas (Entrevistada 01, da COOPSAT).

As sementes crioulas são variedades de sementes tradicionais que foram desenvolvidas, adaptadas ou produzidas pelos próprios agricultores no decorrer do tempo. A defesa do uso e da manutenção deste tipo de semente deve-se, principalmente, à manutenção do material genético em domínio dos próprios agricultores. Neste sentido, a defesa das sementes crioulas é uma contraposição ao modelo agrícola difundido a partir do período da modernização da agricultura, onde os agricultores passaram a depender da compra de sementes para o plantio e, a indústria, passou a dominar a pesquisa e o desenvolvimento de novas cultivares.

7 Resumidamente pode-se dizer que as "caldas" são preparos utilizados nos cultivos agrícolas com a finalidade de substituir inseticidas e/ou pesticidas. Sua utilização é defendida por extensionistas e suas organizações por terem menor toxidade quando comparadas aos produtos convencionais além serem de baixo custo.

Em outra organização da sociedade civil, o cerne da atuação em torno da concepção de agroecologia estava no cuidado com o solo. Nesse sentido, uma das principais ações enfatizadas pelos técnicos era a substituição de insumos, como os fertilizantes convencionais, pelo uso do "pó de rocha". Segundo o extensionista:

> Divulgamos muito o "pó de rocha" porque é uma coisa que a gente acredita muito e dá certo. Mas como as pessoas vão usar o "pó de rocha? Mas e o recurso para isso? Tem gente que já mandou trazer um caminhão, porque tem recurso, né? Outros ficam só na vontade. Conheceu o Pó de Rocha porque entregamos um saco para cada (Entrevistado 02, do ICPJ).

O pó de rocha é resultado da moagem de alguns tipos de rochas e é uma alternativa ao uso dos fertilizantes de origem fóssil, geralmente de alto custo, em virtude da importação. A finalidade do pó de rocha é aumentar a atividade biológica no solo e fornecer nutrientes para as plantas. Além do menor custo em consonância com o defendido pelo MPA, o extensionista acima sustenta que esta técnica tem maior sustentabilidade.

Além dos conteúdos trabalhados nas ações de Ater, a produção agroecológica orienta a quantidade de ações ofertadas aos agricultores, isto é, o esforço realizado pelos extensionistas e organizações no trabalho de assessoria. Nesse sentido, o extensionista qualifica o público prioritário que a organização atua:

> Nossa organização trabalha muito forte a questão da produção agroecológica, eu volto sempre para o orgânico, se eu tenho uma demanda que o agricultor fala, vou parar de produzir tabaco, vou me dedicar à produção orgânica, aí também nós já incluímos o nosso trabalho extra vamos dizer assim, sem ser do Ater da Diversificação, é trabalhar com grupos. Bom, ali naquela localidade tem um grupo, já inserimos esse agricultor dentro do grupo e ele passa a receber assistência técnica do Capa pelo grupo de produção agroecológica (Entrevistado 02, do Capa).

A partir da entrevista do técnico do Capa é possível perceber que a organização tem uma atuação em prol da agroecologia que vai além da implementação das políticas públicas. Em alguns casos, a implementação do trabalho de Ater contribui para que agricultores sejam incluídos nas redes de atuação da organização.

Percebe-se que os extensionistas das organizações da sociedade civil partiam de uma visão de mundo semelhante ao das organizações que estavam vinculados, sendo que suas atuações cotidianas eram marcadas pelo ativismo em prol dos valores da agroecologia.

No processo de implementação buscavam, a partir da produção agroecológica, que as famílias beneficiárias da política pública de Ater modificassem os cultivos produzidos, bem como as técnicas utilizadas no processo produtivo. Estas mudanças buscavam

substituir a produção convencional de tabaco e seus malefícios sociais, ambientais, econômicos, para a saúde, etc. em detrimento da produção saudável ambientalmente, socialmente correta, de acordo com a causa defendida, que possibilite a segurança e a soberania alimentar nos territórios. Além disso, pretendiam que, a partir destas mudanças, as famílias não tivessem a dependência econômica das grandes empresas que formam o complexo agroindustrial do tabaco. Portanto, pode-se entender a agroecologia como uma causa contenciosa (Abers, 2021) que os extensionistas, através da discricionariedade, operam para a mudança na configuração produtiva nos territórios em que atuam, configurando um comportamento ativista institucional.

5.2 O uso da discricionariedade no ambiente de trabalho

A chamada pública determinou o número de famílias que deveriam ser selecionadas por cada entidade para serem beneficiárias da política pública. Nesse sentido, do universo de famílias existentes no território e envolvidas com a produção de tabaco, apenas uma parte foi beneficiada pela política. A escolha das famílias beneficiárias foi realizada pelas próprias entidades executoras, constituindo-se na primeira ação das equipes técnicas. A orientação da Anater foi de que famílias que já tivessem recebido Ater, no âmbito desta política, tivessem prioridade em relação às demais. Findada a seleção das famílias, as equipes técnicas passaram a executar as demais ações técnicas, como reuniões, visitas técnicas, intercâmbios, etc.

Nesse processo de escolha das famílias que fariam parte da política pública foi observado que, em algumas oportunidades, os extensionistas utilizaram a discricionariedade para selecionar as famílias que mais se adequavam aos objetivos pessoais ou das organizações implementadoras:

> Estou falando isso também pra dizer o que fomos afunilando para fazer uma otimização de beneficiários que realmente nos demandassem nas áreas que já trabalhamos no dia a dia. [...]. Muitos produtores ali que separamos em temas, áreas técnicas específicas como bovino de leite, agroindústria, olericultura, avicultura, cooperativa, grupo de mulheres. A partir disso, a gente consegue ter um filtro mental, pra citar essas pessoas que a gente realmente trabalha mais (Entrevistado 01, da Emater).

Percebe-se que o extensionista entendia que não conseguiria ofertar um trabalho com a qualidade que desejava. Desta forma, embora não existisse uma regra, o extensionista selecionou famílias organizadas em alguns sistemas de produção específicos. Nesse caso, considerando a organização do trabalho no escritório, foram escolhidas famílias que se enquadravam nos segmentos prioritários para a realização do

trabalho de assistência técnica. A escolha visava facilitar o trabalho dos extensionistas, possibilitando também que os resultados ficassem mais visíveis. Segundo o extensionista:

> Na minha área mais específica eu cadastrei a maioria das agroindústrias, porque a maioria das agroindústrias eram produtoras de fumo (algumas ainda são e outras não são mais em virtude do trabalho de diversificação), e alguns outros públicos da área do leite, alguns outros produtores que já vinham da chamada de trabalhos (Entrevistado 01, da Emater).

Nesses casos, percebe-se que a pauta da agroecologia não tem a mesma relevância encontrada nos discursos dos extensionistas das organizações da sociedade civil. Além disso, a organização do trabalho dos extensionistas da organização pública era pautada, principalmente, no fomento às atividades produtivas existentes no território.

Outros extensionistas relataram métodos distintos para seleção das famílias. Um exemplo foi selecionar beneficiários mais próximos dos centros urbanos, possibilitando menor tempo de deslocamento para as atividades de assistência técnica. Escolhas deste tipo apontam que os extensionistas podem tomar decisões como a seleção de casos que visam simplificar a implementação em detrimento dos casos mais complexos.

Ainda na seleção das famílias beneficiárias, o número de famílias que fizeram parte do escopo da política foi menor do que em Chamadas Públicas anteriores. Além disso, a Anater estabeleceu que famílias que não fossem produtoras de tabaco há oito anos ou mais, não deveriam fazer parte da listagem de beneficiários desta política. Estes dois fatores fizeram com que nem todas as famílias que já haviam sido beneficiárias em edições anteriores participassem da política pública.

> Tinham muitas famílias que já não produziam mais tabaco por vários motivos e gostariam de participar da chamada, porque já me conheciam, e não puderam vir por essa questão, por ser da diversificação do tabaco. Para os cursos, as atividades coletivas eu sempre convidava esse pessoal que tinha interesse porque daí não interferia, mas para as visitas em si, pela chamada, não dava para serem feitas (Entrevistada 01, da COOPSAT).
>
> Só que tiveram famílias que eu fiz mais visitas por esses casos que outros desistiram daí eu reorganizei algumas, às vezes também não dava para colocar no mobile, daí eu ia só por amor, por acreditar mesmo no cara (Entrevistada 01, da COOPSAT).

Neste caso, a discricionariedade foi utilizada visando possibilitar a participação de pessoas que não estavam entre as possíveis beneficiárias. Os cursos eram os momentos em que os extensionistas tinham maior tempo para realizar explanações sobre técnicas de produção. Eram espaços de troca de informações e construção do conhecimento a partir

do ideário agroecológico, mesmo para famílias que não estavam dentre as beneficiárias diretas da política. Nessas atividades, por exemplo, foram realizadas explicações sobre tipos e formas de cultivo, ou, sobre a produção de insumos que poderiam vir a ser utilizados nas propriedades agrícolas. Nesse sentido, além de possibilitar acesso a informações e conhecimentos, estas atividades buscavam gerar engajamento visando à utilização de tais práticas em suas respectivas propriedades agrícolas. Portanto, decisões desse tipo eram pautadas em atender à demanda existente, uma vez que os técnicos atuavam defendendo uma causa em que acreditam.

Dentre as dificuldades apontadas para a implementação, a disponibilidade de estrutura adequada para a execução das atividades foi a principal questão entre os extensionistas das organizações da sociedade civil. Este fato ocasionava dificuldades para a aquisição de materiais necessários para a realização das atividades propostas, como cursos nos dias de campo. Estas atividades eram momentos centrais para a apresentação e discussão sobre técnicas produtivas que poderiam ser adotadas nas propriedades de cada família participante.

> O que aconteceu era de eu chegar e pedir dinheiro para comprar sulfato de cobre, enxofre e tal, para fazer uma calda e eles falarem que não tinha recurso. Aí fazíamos uma vaquinha com agricultores. Não era o mais legal de fazer, mas eu achava, na época, que era importante e realmente eu faço porque eu gosto. Acho que é importante para agroecologia, porque antes de ser técnica, sou uma militante da cultura da agroecologia, Então, eu acho que é importante (Entrevistada 01, da COOPSAT).
>
> A questão das atividades coletivas, às vezes, eu queria mostrar sobre a reprodução de microorganismos fazendo na propriedade e aí precisava de uma estrutura maior. Aí precisávamos comprar isso e os guris se incomodaram muito, porque a gente não tinha recurso, mas eu dei um jeito e conseguimos comprar. Enfim, foi bem útil e aí hoje utilizamos para outras coisas na cooperativa, não foi perdido. Quando trabalha a campo e com essas chamadas ou com movimento, enfim, que não tem recurso, tem que se adaptar à situação, mas se tivesse seria muito melhor, as famílias sairiam bem mais beneficiadas com isso (Entrevistada 01, da COOPSAT).

Percebe-se nesses trechos que os técnicos buscavam maneiras para conseguir implementar a ação, mesmo que a organização não fornecesse a estrutura pretendida. Entre as razões para a tomada de tais escolhas, estava a crença na causa em prol da qual estavam atuando e o julgamento sobre a importância destas atividades. Neste sentido, a formação política dos técnicos era o que levava à busca de formas de implementar estas ações, mesmo diante da falta de estrutura. Esses valores convergiam com os das organizações e eram também determinados pela formação individual da extensionista.

Do mesmo modo, empenhos extras buscando o engajamento dos beneficiários com a causa também foram expressos em iniciativas individuais.

> Mais essa questão do morango, tu acabas buscando a muda e entrega para o agricultor. E faz tudo com o teu dinheiro, porque de fato a gente quer que as coisas aconteçam, que minimamente as pessoas consigam diversificar e consigam ter acesso a outras políticas públicas (Entrevistada 02, do Capa).

Percebe-se que a extensionista estava fazendo algo além do que estava previsto, por acreditar na importância do seu trabalho. Julgava ser parte da execução o comprometimento e a militância em torno da agroecologia. Se identificava com os casos trabalhados a ponto de atuar além do estabelecido nas regras, buscando ter melhores resultados do trabalho executado. O sentimento de satisfação dos extensionistas em relação ao seu trabalho era resultante de pequenos atos realizados pelas famílias beneficiárias, como o plantio de sementes crioulas, a produção de alimentos para autoconsumo, o uso de algum produto ou técnica aprendida durante a execução dos serviços de extensão rural.

Em relação aos instrumentos utilizados no processo de execução dos serviços de Ater, os extensionistas executavam atividades coletivas, isto é, com as diversas famílias reunidas; e, visitas técnicas, realizadas individualmente em cada propriedade agrícola. Com as entrevistas buscou-se compreender e analisar a forma com que os extensionistas se organizavam no processo de execução da política, isto é, como eram as rotinas de trabalho e de que forma gerenciavam o tempo disponível. Neste sentido, foi percebido que o monitoramento das ações realizado pelas prestadoras de Ater ocorria pelo número de atividades realizadas por cada extensionista, não tendo monitoramento dos conteúdos abordados nas atividades. Esta forma de monitoramento garantia maior autonomia aos extensionistas durante a implementação da política, permitindo diferentes rotinas de trabalho.

> Nós temos bastante liberdade de definir as nossas ações desde que cumprindo as metas do projeto de Ater, sempre tem essa questão das metas, mas se eu conseguir adiantar bastante as minhas visitas eu posso me planejar para outras atividades. Temos a coordenação técnica que vamos conversando e passando essas informações, avisando se eu estou bem adiantado nas minhas visitas, então essa semana eu vou fazer outras coisas, então temos esse diálogo muito tranquilo dentro da entidade (Entrevistado 02, da COOPSAT).

As entrevistas realizadas com os extensionistas das organizações da sociedade civil mostraram que esses profissionais gozavam de maior autonomia na definição metodológica

do trabalho, isto é, tinham maior margem para o uso da discricionariedade no âmbito da tomada de decisões no processo de implementação. Contudo, as causas contenciosas defendidas por estes extensionistas seguiam a orientação da organização a que estavam vinculados. No Capa, por exemplo, o ativismo visava principalmente a inserção de famílias nas redes de produção e consumo ao passo que no ICPJ e na COOPSAT ficaram mais evidentes iniciativas de apresentar insumos e técnicas de produção ambientalmente adequadas, como o pó de rocha e a fabricação de caldas, respectivamente.

Contudo, a partir da constituição de vínculos entre beneficiários e extensionistas, estes acolhiam diferentes necessidade e demandas vinculadas ao trabalho de extensão, muitas das quais difíceis de serem atendidas na estrutura contratual disponível para a implementação da política. Nestes casos, foi observado que os extensionistas instituíam rotinas e métodos buscando encontrar as melhores formas para a atuação. Em outras oportunidades, ocorriam frustrações por conta da impossibilidade de execução do trabalho com a qualidade desejada.

> Era bem complicado, eu não fechava a meta, o meu problema sempre foram as metas. Essa coisa muito quadradinha eu não gosto, nunca gostei e eu tenho bastante dificuldade nisso. Então eu sempre tentei fazer coisas alternativas conforme dava para eu fazer, mas tinham questões que eu tinha que seguir. Mas era uma coisa que me deixava muito triste porque ou é meta ou é qualidade, essa coisa de quatro visitas eu não gosto porque, como eu falei, tem famílias que demandam muito mais de quatro visitas, que com quatro visitas não dá pra fazer nada. Como é que a pessoa vai diversificar com quatro visitas, mas enfim era o método (Entrevistada 01, da COOPSAT).

Entre as estratégias adotadas pelos extensionistas destaca-se a da técnica que utilizava o instrumento "atividade individual", que era realizada para cada família, em outros instrumentos, como "reuniões", "cursos" ou "oficinas", visando possibilitar a participação de uma gama maior de agricultores. Segundo a técnica:

> Desenvolvia podas, fazia miniatividades, eu pegava três, quatro pessoas e íamos na casa de um e fazia as podas, fazia biofertizante na casa de um e dividia para os outros, e isso aí valia como uma atividade (Entrevistada 01, da COOPSAT).

Percebe-se que estas improvisações não ocorreram com a intenção de simplificar o trabalho, mas de transformá-lo metodologicamente num desenho que se adaptasse às demandas e objetivos vislumbrados pela extensionista. Neste sentido, a extensionista aponta que, para trabalhar estes temas, era mais eficiente e eficaz trabalhar a partir de grupos de famílias, e não individualmente.

As famílias que tinham maior anseio de diversificar a produção nas propriedades agropecuárias, mirando à redução da dependência econômica em relação à produção de tabaco, eram as que mais demandavam o trabalho dos extensionistas. Entende-se que este é um dos motivos para que os extensionistas buscassem alternativas durante o processo de implementação, visto que era o principal objetivo da política pública e envolvia o ativismo dos técnicos.

A relação entre o trabalho de Ater e o pertencimento aos movimentos sociais também apareceu nas entrevistas. Segundo uma entrevistada de uma organização da sociedade civil:

> Às vezes eu me desgasto muito mais do que se eu só simplesmente fizesse porque eu acho que é importante o pessoal lembrar que existimos, e como a cooperativa é ligada aos movimentos, aos pequenos agricultores, então não é simplesmente uma chamada, tem a questão do movimento, porque tem casas que eu vou que se lembram de mim como a Ju do MPA, então também tem essa questão que é muito além da simples chamada pública de Ater (Entrevistada 01, da COOPSAT).

Percebe-se que o fato de ser ligada a uma organização que tem relação com o MPA fazia com que seu compromisso de atuação fosse diferente, isto é, não era apenas a implementação de uma política, mas também a representação de um movimento social que buscava representar um contingente de agricultores. Contudo, isso não diminui sua responsabilidade com os resultados da implementação, ao contrário, percebe-se que a responsabilidade pelos resultados das orientações técnicas fica ainda mais presente.

No caso dos extensionistas da Emater, a organização do trabalho era distinta, uma vez que os burocratas conciliavam ações do IEP com a implementação de diversas outras políticas públicas executadas pela organização no âmbito do escritório municipal. Assim, a demanda de trabalho era superior e envolvia diversos públicos e políticas com as quais a organização atuava. Segundo o extensionista:

> Temos uma rotina que é muito baseada no nosso planejamento anual, que tem prioridades e metas a serem atingidas de atendimento e fazem parte do nosso trabalho, também como as metas contratadas no nosso contrato de prestação de trabalho com o Estado, as metas que têm que ser atingidas, que foram planejadas, e nesse meio tempo, como é da natureza do trabalho também, uma articulação com outras instituições do município e nessa articulação, nesse trabalho em conjunto, outras demandas vão sempre surgindo, algumas mais pontuais e outras que demandam bastante energia. O nosso planejamento está sempre sendo reprogramado e aí às vezes a gente acaba priorizando algumas coisas. Com relação à Chamada existe a questão de tu trabalhar e aproveitar o

> número de proximidade, à época, e tudo mais para visitar as demandas daquela localidade, e existem situações que precisa fazer essas visitas que estão dentro do cronograma, fazem parte da chamada e é esse o objetivo. E aí realmente se percebe que já é um consenso de que algumas pessoas não conseguimos colocar uma rotina de trabalho que faça sentido, no sentido de concretizar o desenvolvimento daquela família, essa é uma dificuldade, eu costumo dizer que as famílias que não nos demandam muito que a gente também que não consegue implementar de fato uma perspectiva (Entrevistado 02, da Emater).

A partir desse relato, percebe-se que, na prestadora de Ater pública, a semelhança com as categorias de análise oriundas de Lipsky (2019) fica mais nítida. Nota-se também que o trabalho era executado sem grande vigilância num contexto permeado de adversidades, incertezas e imediaticidades. Somado a isso, os trabalhadores possuíam liberdade no processo de tomada de decisões e utilizavam a discricionariedade visando simplificar a implementação das políticas, buscando garantir maior controle e determinação sobre suas atuações. Essa simplificação pode ser entendida como autopreservação. Desta forma, a atuação dos extensionistas não era decorrente da defesa de causas contenciosas, como foi visualizado em maior medida pelos extensionistas das organizações da sociedade civil. Nesta organização, é bastante presente a priorização de determinadas ações em detrimento de outras, uma vez que os extensionistas não conseguem atender à carga de trabalho existente.

6. Conclusões

O trabalho analisou a implementação da política de Ater para diversificação da produção em áreas com produção de tabaco a partir de extensionistas de quatro organizações. A análise foi realizada a partir dos conceitos de discricionariedade, ativismo institucional e causas contenciosas. Foi observado que, a partir do uso da discricionariedade, os extensionistas de três das quatro organizações praticaram ativismo institucional em prol de causas contenciosas, sendo a agroecologia a principal delas.

Na Emater, a afirmação de Lipsky (2019) de que os burocratas buscam sua autopreservação se fez mais presente, uma vez que, os extensionistas atuaram num ambiente permeado de adversidades, implementando diversas políticas públicas sem grande vigilância. Assim, estes extensionistas buscaram maior controle e determinação da sua atuação a partir do processo de tomada de decisões no cotidiano de trabalho.

Já nas organizações da sociedade civil, foi percebido que os extensionistas tinham maior autonomia para a execução do trabalho e realizavam variadas estratégias visando atender à demanda de trabalho. Para estes extensionistas, o trabalho de Ater era uma

prática ativista. Sendo assim, em suas atuações cotidianas, estes trabalhadores nem sempre buscavam a autopreservação e sim estratégias com a finalidade de atender à demanda de trabalho a partir dos instrumentos disponibilizados pela Anater. Entre as estratégias que foram empregadas, várias resultaram em trabalho não contratualizado para os extensionistas. A participação em movimentos sociais complexificava ainda mais o processo. Quando os técnicos eram de organizações ligadas ao MPA, o compromisso com a qualidade da execução da política vinha, em grande medida, desta participação, isto é, a ação técnica era um momento de ativismo onde o técnico pautava concomitantemente bandeiras que eram importantes para o movimento social.

A principal causa contenciosa visualizada na execução do trabalho de Ater nas organizações estudadas foi a agroecologia. O termo é utilizado para expressar um conjunto de crenças a respeito da relação da organização da sociedade, principalmente ligado à forma e ao conteúdo da produção agrícola. O ativismo institucional foi praticado em consonância com os valores das organizações da sociedade civil que implementaram a política de Ater. Neste sentido, a agroecologia foi a causa contenciosa que os extensionistas, através do ativismo institucional, operaram para a mudança na configuração produtiva dos territórios em que atuaram.

No trabalho de extensão rural, os extensionistas necessitam tomar decisões que impactam a implementação das políticas públicas. Neste processo, a discricionariedade é utilizada cotidianamente e os extensionistas e beneficiários são portadores de distintas e diversificadas histórias de vida, opiniões, experiências e personalidades, impossibilitando a existência de uma interação padrão. Desse processo, expectativas e objetivos dos agentes influenciam o processo de execução da política. Ainda, o contexto organizacional em que a implementação ocorre também possui importância, uma vez que a agência dos extensionistas está ancorada institucionalmente. Neste sentido, por meio da discricionariedade, os extensionistas podem praticar o ativismo institucional a partir da defesa de causas contenciosas.

Para esses extensionistas, a implementação desta política de Ater buscou, a partir do ideário agroecológico, que as famílias beneficiárias modificassem as estratégias de reprodução social e as técnicas produtivas. Esta mudança tinha o intuito de substituir a produção convencional de tabaco e seus malefícios sociais, ambientais, econômicos, sanitários, etc. em detrimento da produção ambientalmente saudável, socialmente correta e que possibilitasse a segurança e a soberania alimentar nos territórios. Além disso, os extensionistas pretendiam, a partir das mudanças na esfera produtiva, que as famílias não dependessem economicamente das grandes empresas que formam o complexo agroindustrial do tabaco.

Também foi possível identificar particularidades na ação dos extensionistas a partir de preferências por determinados temas no processo de implementação. O ativismo institucional dos extensionistas em relação a determinadas causas contenciosas estava em consonância com as bandeiras das organizações implementadoras. Assim, o ativismo institucional em torno do tema da agroecologia trabalhado pelas extensionistas do Capa visava, principalmente, a inserção dos agricultores nas redes de comercialização orgânicas e o acesso a políticas como o Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Nacional de Alimentação Escolar. As organizações ligadas ao MPA, por sua vez, tiveram a prática do ativismo institucional voltada principalmente para técnicas produtivas; no caso do ICPJ a principal técnica de trabalho defendida foi o uso do pó de rocha, utilizado enquanto um insumo que poderia substituir outros produtos mais onerosos e insustentáveis ambientalmente. A COOPSAT, por sua vez, enfatizava a produção e aplicação de caldas que poderiam substituir inseticidas e herbicidas. Na Emater, as preferências dos extensionistas se fizeram mais evidentes. Nesta organização, pela forma de seleção do quadro de profissionais a partir de concurso público, foi visualizada maior diversidade de estratégias trabalhadas.

Referências

ABERS, R. (Org.) **Ativismo institucional**: criatividade e luta na burocracia brasileira. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2021

ABERS, R. N. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In: CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S. **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília, DF: ENAP, 2015. p. 143-175.

ABERS, R. N. **Institutions, networks and activism inside the state**: women's health and environmental policy in Brazil. Critical Policy Studies. 2020.

ABERS, R. N. **Bureaucratc actvism**: pursuing environmentalism inside the Brazilian state. In: Conference of the Latin American Studies Association, Boston, 2019.

ABERS, R.; BÜLOW, M. V. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias,** v. 13, nº 28, p. 52–84, 2011.

BANASZAK, L. A. Inside and outside the state: movement insider status, tactics, and public policy achievements. In: MEYER, D. et al. (orgs.). **Routing the opposition**: social movements, public policy, and democracy. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2005. p. 149–177.

CAYRES, D. C. Ativismo institucional e interações Estado-movimentos sociais. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais,** v. 82, p. 81–104, 2016.

VIEIRA FERNANDEZ, M.; CORDEIRO GUIMARÃES, N. Caminhos teórico-metodológicos para a análise da burocracia de nível de rua. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 32, p. 283–322, 2020.

GARROW, E.; GRUSKY, O. Institutional logic and street-level discretion: the case of HIV test counseling. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 23(1), 2013.

HUPE, P. Dimensions of discretion: specifying the object of street-level bureaucracy research. **Der moderne staat–Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management**, v. 6, p. 425–440, 2013.

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

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. Social equities and inequities in practice: street-level workers as agents and pragmatists. **Public Administration Review**, v. 71, p. 16–23, 2012.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. **Cops, teachers, counselors**: narratives of street-level judgment. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

OLLAIK, L.; MEDEIROS, J. J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública** (Impresso), v. 45, p. 1943–1967, 2011.

PETTINICCHIO, D. Institutional activism: reconsidering the insider/ outsider dichotomy. **Sociology Compass**, v. 6, p. 499–510, 2012.

SAGER, F., THOMANN, E., HUPE, P. Accountability of public servants at the street level. In: SULLIVAN, H.; DICKINSON, H.; HENDERSON, H. (eds). **The Palgrave handbook of the public servant**. Palgrave Macmillan, Cham. 2019.

TATAGIBA, L.; ABERS, R.; SILVA, M. K. Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de (Orgs). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília, DF: Ipea/Enap, 2018. p. 106–138.

Sobre os Autores

Alicia Maria Catalano de Bonamino

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Possui graduação em Pedagogia pela Universidade Santa Úrsula (1984), mestrado em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1989) e doutorado em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2000). Atualmente é professora associada da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e pesquisadora do Laboratório de Avaliação da Educação/LAEd. Tem experiência de pesquisa e ensino na área de Política Educacional, atuando principalmente nos seguintes temas: políticas para a educação básica, implementação e avaliação de políticas educacionais, desigualdades educacionais.

Breynner Ricardo de Oliveira

Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP)

breynner@ufop.edu.br

É doutor e mestre em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). É graduado em Ciências Econômicas pela mesma universidade e em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. É professor associado da Universidade Federal de Ouro Preto. É professor dos Programas de Pós-Graduação em Educação e Economia Aplicada e membro das Redes Brasileira (RBMA) e Latino-americana e Caribenha de Monitoramento e Avaliação (ReLac) e da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE), integrando a equipe de coordenação/articulação de 2019 a 2021. É membro da Associação de Ensino, Pesquisa e Extensão do Campo de Públicas (ANEPECP) e Diretor de Extensão (2023-2025). Desenvolve pesquisa nos campos da análise, da avaliação e da implementação de políticas sociais e educacionais e daquelas entrelaçadas ao campo educacional com ênfase: nos contextos e nas trajetórias de implementação; nos processos decisórios; nos arranjos e capacidades institucionais no contexto federativo; nas redes de implementação multinível; nas percepções, práticas e estratégias cotidianas de atuação dos burocratas e atores mobilizados; na efetivação de direitos de cidadania; na equidade e (re)produção de desigualdades e nos efeitos materiais e simbólicos produzidos sobre as maiorias minorizadas.

Camila Penna de Castro

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
camilapennac@gmail.com

É professora adjunta de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). É doutora em Sociologia (UnB), mestre em Ciência Política (UnB) e bacharel em Relações Internacionais (PUC Minas). É membro permanente do Programa de Pós-graduação em Sociologia (PPGS/UFRGS). Trabalha com pesquisa nas seguintes áreas: sociologia rural, terra, território, Estado e políticas públicas.

Carlos Eduardo Guilarducci Fonseca

Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG)
carlos.fonseca@bombeiros.mg.gov.br

É doutorando no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa (UFV) e mestre em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). É pós-graduado em Gestão Pública e graduado em Administração Pública pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). É graduado no Curso de Formação de Oficiais Bombeiro Militar pela Academia de Polícia Militar de Minas Gerais (APMMG). É membro do Grupo de Estudos em Transparência, *Accountability* e Corrupção (GETAC) do Núcleo de Administração e Políticas Públicas – NAP2. Atuou em atendimentos de nível de rua pelo Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG). Atua na gestão de subunidade operacional de atendimento de nível de rua e como docente de cursos de qualificação do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG). Foi professor convidado no curso de especialização em Gestão Pública de Proteção e Defesa Civil pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

Claudio Aliberti de Campos Mello

Núcleo de Estudos da Violência (NEV/USP)
claudioacm02@gmail.com

É mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) na linha de pesquisa Transformações do Estado e Políticas Públicas, graduando em Ciências Sociais na Universidade de São Paulo (USP) e bacharel em Administração pela mesma universidade (2017). Desenvolve pesquisas sobre justiça juvenil e medidas socioeducativas, com destaque para a inserção escolar de adolescentes em liberdade assistida. Atualmente, é pesquisador do Núcleo de Estudos da Violência (NEV/USP), atuando na prevenção às distintas formas de violência no ambiente escolar por meio do Projeto Observatório de Direitos Humanos em Escolas (PODHE/NEV–USP).

Cynthia Paes de Carvalho

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

É professora e pesquisadora do Departamento de Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro/PUC-Rio desde 2008. É licenciada em Física (PUC-Rio, 1979), mestre em Educação (Iesae/FGV-RJ, 1992) e doutora em Educação (PUC-Rio, 2004). Tem extensa experiência profissional na área social, particularmente em educação, pesquisa, avaliação de projetos, políticas públicas, planejamento e gestão. Desde 2010, coordena o grupo de pesquisa GESQ – Gestão e Qualidade da Educação/PUC-Rio. Orienta futuros mestres e doutores na área de gestão escolar, sociologia e política da educação, gestão e implementação de políticas educacionais. De 2015 a 2017, atuou como consultora *ad hoc* em atividades de avaliação da área da Educação da Capes. Colabora como parecerista com diversas revistas qualificadas da área. É membro fundador da Rede de Estudo de Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE).

Eduardo Miotto Flech

Fundação de Apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FAURGS)
eduardoflech@gmail.com

Eduardo Miotto Flech é doutor em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, mestre em Extensão Rural pela Universidade Federal de Santa Maria e bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Maria. Possui experiência na análise de políticas públicas, com foco em desenvolvimento rural, extensão rural e assentamentos rurais. Atualmente, trabalha no Termo de Execução Descentralizada entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e a Universidade Federal de Santa Maria.

Flávio Eiró

Vrije Universiteit Amsterdam
f.eiro@vu.nl

É *assistant professor* no departamento de Antropologia da Vrije Universiteit Amsterdam. Após concluir graduação e mestrado na Universidade de Brasília, obteve título de doutor em Sociologia pela École des Hautes Études en Sciences Sociales de Paris, e, em seguida, se mudou para a Holanda, onde trabalhou como pesquisador pós-doc na Radboud University e professor na Universidade de Groningen antes de ir para a VU Amsterdam. Atualmente, é organizador da rede "Anthropologies of the state" da European Association of Social Anthropologists e editor da Etnofoor, revista publicada pela associação holandesa de antropologia.

Gabriela Lotta

Fundação Getulio Vargas (FGV)
gabriela.lotta@fgv.br

É professora de Administração Pública e Governo da Fundação Getulio Vargas (FGV). Foi professora visitante em Oxford (Blavatnik School of Government), Aalborg (Dinamarca), na Universidad del Chile e na PUC Peru. É doutora em Ciência Política pela USP, mestre e graduada em administração pública pela FGV. É coordenadora do Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB) e docente da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e bolsista produtividade 2 do CNPQ. É coordenadora da rede de estudos latino-americana de burocracia de nível de rua da CLACSO e vice-coordenadora do RC27 (structures of governance) da IPSA. É membro da Câmara Técnica de Transformações do Estado do Conselho da Presidência da República (Conselhão) e preside o grupo de trabalho para elaboração do Sistema Nacional de Direitos Humanos. Em 2021, foi nomeada como uma das 100 acadêmicas mais influentes do mundo na área de governo pela organização Apolitical.

Giordano Magri

Fundação Getulio Vargas e Universidade de Groningen
gmmagri@gmail.com

Giordano Magri é advogado e está concluindo o doutorado pela Fundação Getulio Vargas (Brasil) e pela Universidade de Groningen (Holanda). É mestre em Administração Pública e Governo pela FGV e graduado em Direito pela USP, além de ser pesquisador associado ao Centro de Estudos da Metrópole (CEM-USP) e ao Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB-FGV). Atuou por quase uma década no setor público e pesquisa temas relacionados a implementação de políticas públicas, direitos humanos e desigualdades. Atua e pesquisa na região conhecida como Cracolândia, em São Paulo, desde 2017.

Giovanna Gabriela Moreira de Oliveira

Universidade Federal do Paraná (UFPR)
giovannagmoliveira@gmail.com

É mestranda no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Paraná (UFPR), contemplada com bolsa pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). É bacharela em Direito pela Universidade Positivo (UP).

Giulia de Angelucci

Universidade Federal do Paraná (UFPR)
giuliadeangelucci@gmail.com

É mestranda em Direito das Relações Sociais na Universidade Federal do Paraná (UFPR), contemplada com bolsa do Programa de Desenvolvimento da Pós-Graduação no Estado do Paraná (PDPG). É pós-graduada em Advocacia no Direito Digital e Proteção de Dados pela Escola Brasileira de Direito (Ebradi) e bacharela em Direito pela Universidade Positivo. É professora da Faculdade de Direito da Universidade Tuiuti do Paraná (UTP).

Iorrana Lisboa Camboim

Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar
iorrana.camboim@gmail.com

É analista técnica de políticas sociais com atuação sobretudo nas áreas de soberania, segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento rural sustentável. É mestre em Desenvolvimento Sustentável (UnB), bacharela e licenciada em Ciências Sociais com habilitação em Antropologia (UnB), especialista em Gestão Pública (UCAM/RJ) e em Segurança Alimentar e Nutricional (Unesp). Entre as áreas de experiência e enfoque profissional e acadêmico, estão a inclusão socioprodutiva, a equidade social, a agricultura familiar, os povos e as comunidades tradicionais, as relações de gênero e étnico-raciais e a sociobiodiversidade. Desde 2023, na Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, é coordenadora de Gestão do Conhecimento no Departamento de Avaliação, Monitoramento, Estudos e Informações Estratégicas.

Jianne Ines Fialho Coelho

Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP)
jiannecoelho@gmail.com

É doutora e mestre em Educação pela Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), graduada em Química e graduanda em Ciências Sociais . É membro da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE). Atua em projetos que discutem desigualdade, equidade, processos e práticas relativos à implementação, avaliação e monitoramento de políticas públicas.

José Angelo Machado

Universidade Federal de Minas Gerais
joseangelo@fafich.ufmg.br

Possui graduação em Psicologia (1991), mestrado em Psicologia (2000) e doutorado em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Minas Gerais (2007). É professor associado do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (DCP/UFMG). Exerce atualmente a chefia do Departamento de Ciência Política (período 2021 a 2023), função também assumida entre 2013 e 2015, e foi subcoordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFMG em 2019–2020 e em 2021. Foi *visiting scholar* na University of Pennsylvania (2018–2019). Atua como docente e pesquisador em áreas temáticas que incluem instituições políticas, interação estratégica, sistemas federativos, relações intergovernamentais, descentralização, planejamento e gestão de políticas públicas.

Josiel Lopes Valadares

Universidade Federal de Viçosa (UFV)
josiel.valadares@ufv.br

É doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras (UFLA). Atua como professor adjunto no Departamento de Administração e Contabilidade (DAD) da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Possui graduação (2011) e mestrado (2013) em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Atuou como editor-chefe (2017-2020) e adjunto (2016-2017) do periódico Administração Pública e Gestão Social (APGS), Qualis B1 Capes. Atuou como chefe do Departamento de Administração e Contabilidade da UFV (2019–2023). É tutor do Programa de Educação Tutorial em Administração (PET/ADM). É líder do tema 09 – Ontologias, Epistemologias, Teorias e Metodologias em Administração Pública da divisão APB na ANPAD. É líder do Tema 01 – Transparência e Accountability no Evento Brasileiro de Administração Pública da Sociedade Brasileira de Administração Pública. Atua como professor e orientador no Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGADm) na UFV. Além disso, coordena o Grupo de Estudos em Transparência, *Accountability* e Corrupção (Getac) do Núcleo de Administração e Políticas Públicas – NAP2. Tem experiência nas áreas de Administração e Administração pública tanto na docência quanto em pesquisa e extensão. Os temas de interesse centrais são a administração pública (sobretudo no entendimento das relações estabelecidas entre organizações, governo e sociedade). Especificamente, tem trabalhado os temas burocracia pública, empreendedorismo de políticas públicas, *accountability*, transparência e corrupção. Tem orientado projetos de mestrado e doutorado com foco no mapeamento e diagnóstico do setor mineral no Brasil.

Juliana Rocha Miranda

Fundação Getulio Vargas (FGV)
jurochamiranda95@gmail.com

É doutoranda e mestra em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas (FGV) e bacharela em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). É pesquisadora do Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB/FGV) e pesquisadora júnior do Subprojeto Burocracia de nível de rua e interação com usuários nas políticas sociais do Centro de Estudos da Metrópole (CEM). Participa de pesquisas sobre implementação de políticas públicas, profissionais da linha de frente dos serviços públicos, gênero e direitos humanos.

Juliana Cristina Araujo do Nascimento Cock

Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

É professora adjunta do Magistério Superior (dedicação exclusiva) do Departamento de Educação, Política e Sociedade (DEPS), Centro de Educação (CE), da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). É graduada em Geografia pela Universidade Federal Fluminense (UFF) nas titulações Licenciatura (2008) e Bacharelado (2010). É especialista em Educação Básica – Ensino de Geografia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Formação de Professores (UERJ/FFP) (2010). É mestra em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) (2018) e doutora em Ciências Humanas – Educação pela PUC-Rio (2022). Atuou como professora de Geografia na Educação Básica entre 2009 e 2022, nas redes públicas de ensino: federal (Colégio Pedro II – UESCII, 2009 e 2010), estadual (Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro – SEEDUC/RJ, entre 2010 e 2022) e municipal (Secretaria Municipal de Educação de Cabo Frio, RJ, em 2010; Secretaria Municipal de Educação de São Gonçalo, RJ, entre 2011 e 2022). Atuou como professora supervisora bolsista do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid/Capes) da Universidade Federal Fluminense, vinculada ao Subprojeto de Geografia – Niterói, entre 2014 e 2017, e ao Núcleo Geografia e Sociologia – Niterói, entre agosto de 2018 e janeiro de 2020. Possui experiência na área da Educação e do Ensino de Geografia, com ênfase em ensino de Geografia na educação básica, formação de professores de Geografia, pesquisas sobre implementação de políticas públicas educacionais, com foco nos arranjos institucionais de implementação, governança e políticas de formação de professores e estudos em interface entre políticas públicas educacionais, Sociologia da Educação e Geografia. Coordena o Laboratório de Ensino e Aprendizagem de Geografia (Leageo/CE/Ufes).

Participa dos grupos de pesquisa: Laboratório de Avaliação da Educação (LAEd/PUC-Rio) e Grupo de Ensino, Pesquisa e Extensão em Currículo, Conhecimento e Educação Geográfica (GEPECCEG/FE/UFF). É membra pesquisadora da Rede de Pesquisa sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (Reippe) e membra associada da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped) e da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae). Tem por temas ou áreas de interesse: ensino de Geografia, implementação de políticas públicas educacionais, arranjos de implementação, governança, políticas públicas de formação de professores, processos socioespaciais e territoriais na implementação de políticas educacionais, dimensão socioespacial das desigualdades educacionais, pesquisas educacionais e geográficas com o uso de Sistemas de Informações Geográficas (SIG/GIS).

Karina Carrasqueira Lopes

Universidade São Francisco (USF)

É doutora e mestre em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Possui graduação com licenciatura em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Foi bolsista de pós-doutorado (PNPD/Capes) no Departamento de Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), na linha de Sociologia da Educação entre 2019 e 2024; pesquisadora do Laboratório de Pesquisa em Oportunidades Educacionais (LaPOpE/UFRJ) entre 2011 e 2018; e bolsista de mestrado e doutorado do Observatório Educação e Cidade (Obeduc/Capes) entre 2011 e 2014. Atualmente é professora auxiliar no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Educação na Universidade São Francisco (USF), vice-líder do grupo de pesquisa de Gestão e Qualidade da Educação (GESQ/PUC-Rio) e membro da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE). Desenvolve pesquisas na área de Sociologia da Educação, atuando principalmente nos seguintes temas: desigualdades educacionais, eficácia escolar e políticas públicas de educação.

Laura Cavalcanti Salatino

Fundação Getulio Vargas (FGV)
laura.c.salatino@gmail.com

É doutoranda e mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas (FGV). É graduada em Direito e graduanda em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP). Foi bolsista CNPQ e atualmente é pesquisadora da Fiocruz. É coordenadora pedagógica da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama (FDUSP). Atua em projetos que discutem implementação de políticas públicas, burocracias, direitos humanos e população em situação de rua.

Luciana Jordão da Motta Armiliato de Carvalho

Defensora Pública no Estado de São Paulo

É doutora em Administração pela Escola de Administração da Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP), mestre em Direito Processual e Cidadania pela Universidade Paranaense (Unipar), especialista em Direito Processual Civil (UFPR) e em Direito Aplicado (EMAP PR) e graduada em Direito pela Universidade Paranaense (Unipar). É titular da Cátedra de Pesquisa Victor Nunes Leal Supremo Tribunal Federal (STF) 2021–2022. É pesquisadora visitante na Maison Interuniversitaire des Sciences de l'Homme – Alsace (MISHA) da Université de Strasbourg. É defensora pública no Estado de São Paulo; Coordenação do Núcleo Especializado de Segunda Instância e Tribunais Superiores; Coordenação-Geral de Administração da Defensoria Pública do Estado de São Paulo; Coordenação de Regional e Unidade da Defensoria Pública do Estado de São Paulo; Coordenação de Prática Jurídica de Curso de Graduação em Direito. Desenvolve docência nos cursos de graduação e pós-graduação em Direito; docência nos cursos de graduação e pós-graduação em Administração; pesquisa acadêmica no Grupo de Pesquisa Análises Organizacionais em Gestão Pública da Defensoria Pública do Estado de São Paulo e no Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB-FGV). Apresenta os seguintes interesses: gestão pública; implementação de política pública; burocracia de nível de rua; desmaterialização de políticas públicas; virtualização de políticas públicas; atuação em tribunais superiores; cortes virtuais; atuação em precedentes qualificados; processo civil e direitos humanos.

Luiz Fernando Prado de Miranda

Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais

luizf0309@gmail.com

É mestre em Ciência Política pela UFMG (2023) e graduado em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (2018). É servidor público estadual da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Atualmente, atua como assessor-chefe de Parcerias e Relações Institucionais na Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais. Tem experiência profissional e acadêmica em Administração Pública, principalmente nos seguintes temas: políticas públicas, reparação em saúde, gestão de projetos e processos, inovação, relações institucionais e diversidade sexual e de gênero.

Maíra Mamede

Universidade Paris Est Créteil

maira-mamede@u-pec.fr

É professora de Sociologia da Universidade Paris Est-Créteil e membro do Centre Interdisciplinaire de Recherche “Culture, Éducation, Formation, Travail” (CIRCEFT) Education.Scolarisation CIRCEFT, dentro do grupo de pesquisa ESCOL (Education-Socialisation). É doutora e mestre em Ciências da Educação pela Universidade Paris 8 Vincennes Saint-Denis, mestre em Educação Brasileira pela Universidade de Brasília e pedagoga pela Universidade Federal do Ceará. Ela participa da rede Reseida (Recherches sur la Socialisation, l’Enseignement, les Inégalités et les Différenciations dans les Apprentissages), onde coordena o eixo temático sobre políticas educativas e da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE). Seus interesses de pesquisa envolvem as desigualdades de aprendizagem na escola e o trabalho docente (formação, carreira e práticas) com uma abordagem comparativa internacional, em particular entre o Brasil e a França.

Marcos Arcanjo de Assis

Fundação João Pinheiro (FJP)

marcos.assis@fjp.mg.gov.br

É pesquisador de carreira da Fundação João Pinheiro (FJP) e professor efetivo da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho (EG-MG) da mesma instituição. É doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), mestre em Administração Pública pela FJP, especialista em Avaliação de Projetos e graduado em Ciências Sociais pela UFMG. Desde janeiro de 2024, atua como coordenador do Curso de Graduação em Administração Pública da EG-MG. Foi Coordenador-geral da Diretoria de Políticas Públicas da FJP. Atua como docente nos cursos de graduação, especialização, formação executiva e continuada da EG-MG e como Secretário-Executivo do Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Minas Gerais. Realiza pesquisas sobre implementação e avaliação de políticas públicas, com foco em temas relacionados às políticas sociais e, em específico, ao Sistema Único de Assistência Social.

Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz

Universidade Cidade de São Paulo (Unicid) e Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP)

carminhameirelles@gmail.com.br

É doutora em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas (EAESP-FGV), mestre e graduada em Administração Pública pela FGV. É membro da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE) e coordenadora na gestão 2022–2023. É docente dos cursos de pós-graduação *stricto sensu* na área de Educação da Universidade Cidade de São Paulo (Unicid) e docente na Pós-graduação *lato sensu* em Gestão Pública da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP). Coordena a pesquisa Implementação de Políticas Educacionais e Desigualdades frente a Contextos de Pandemia pelo Covid-19, apoiada pela Fapesp (proc. 2021/08719-0). É membro do Instituto para o Desenvolvimento de Inovações Tecnológicas, Sociais, Gestão, de Políticas Públicas e Justiça Social (Instituto JUS). Desenvolve estudos e pesquisas nos seguintes temas: políticas públicas, políticas educacionais, consórcio intermunicipal e transição de governo.

Maria José Tonelli

Fundação Getulio Vargas

É professora titular no Departamento de Administração Geral e Recursos Humanos na FGV-EAESP. Possui graduação em Psicologia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e mestrado e doutorado em Psicologia Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Possui especialização em Educação Socioemocional pelo Instituto Sedes Sapientiae. Foi coordenadora do PIBIC e do CMCDAE – Curso de mestrado e doutorado em Administração de Empresas da FGV-EAESP. É vice-presidente do Iberoamerican Academy of Management (2011–2016), tendo organizado a conferência dessa associação em 2002 e 2013 no Brasil. Foi vice-diretora da FGV-EAESP de julho de 2007 até fevereiro de 2015. Participou da Diretoria da ANPAD – Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração, como Diretora de Publicações e Comunicação, de janeiro de 2018 a julho de 2020. Foi editora associada do periódico *Gender, Work and Organization*. Foi diretora da RAE – Publicações e editora-chefe da RAE – Revista de Administração de Empresas e Revista GV Executivo, de janeiro de 2016 a maio de 2021. Fez parte da linha de pesquisa em Estudos Organizacionais do curso de mestrado e doutorado em Administração de Empresas da FGV–EAESP de 2000 a 2022. Atualmente, dedica-se aos cursos de mestrado e doutorado profissional em Administração da mesma

instituição. Atua como chefe do Departamento de Administração Geral e Recursos Humanos, da FGV EAESP. É coordenadora do FGV NEOP – Núcleo de Estudos em Organizações e Pessoas. Seus interesses de pesquisa incluem: questões de gênero e de envelhecimento da força de trabalho nas organizações, empreendedorismo feminino e o futuro do trabalho. É mentora associada ao CEOlab. É delegada brasileira no grupo de engajamento Women 20, que representa a sociedade civil junto ao G20.

Michelle Fernandez

Universidade de Brasília (UnB)
michelle.fernandez@unb.br

É doutora e mestre em Ciência Política pela Universidade de Salamanca e graduada em Ciência Política pela UnB. Foi pesquisadora visitante na Universidade Autônoma de Barcelona, na Universidade de Oxford e na Universidade de Manchester. É professora e pesquisadora no Instituto de Ciência Política da UnB. É professora colaboradora na Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Coordena o Núcleo de Estudos sobre Estado, Burocracia e Políticas de Saúde (Nepos) dentro do Laboratorio de Pesquisa em Comportamento Político, Instituições e Políticas Públicas (LAPCIPP/UnB). É pesquisadora colaboradora do Núcleo de Estudos da Burocracia da FGV e pesquisadora-colaboradora do Niespe/CEE/Fiocruz. Faz parte do Grupo Executivo da Rede Brasileira de Mulheres Cientistas (RBMC).

Naira da Costa Muylaert Lima

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

É professora do Departamento de Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Atualmente é vice-coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da PUC-Rio. É Jovem Cientista do Nosso Estado (JCNE) pela FAPERJ e vice-líder do Laboratório de Avaliação da Educação (LAEd/PUC-Rio). É doutora (2016) em Ciências Humanas (Educação) pela PUC-Rio, tendo realizado período sanduíche na Université de Genève, sob a supervisão do professor Marcel Crahay. Concluiu o estágio de Pós-doutoramento (PDJ, CNPq, 2019) na PUC-Rio. É mestre em Educação (2012) pela PUC-Rio e pedagoga (2007) pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio). Participa da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE), tendo sido membro da Equipe de Coordenação no período de 2019 a 2021. É membro das associações de pesquisa: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) e Associação Nacional de Política

e Administração da Educação (ANPAE). Sua pesquisa na área educacional envolve os seguintes temas: políticas públicas em educação, justiça na educação, desigualdades educacionais, metodologias quantitativas de pesquisa.

Natália Cordeiro Guimarães

SOS Corpo - Instituto Feminista para a Democracia

natalia.c.guimaraes@gmail.com

É doutora e mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco. É pesquisadora e educadora no SOS Corpo – Instituto Feminista para a Democracia.

Olívia Alves Gomes Pessoa

Universidade Federal do Paraná (UFPR)

olivia.pessoa@gmail.com

É doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná (UFPR), mestra em Direitos Humanos e Cidadania pela Universidade de Brasília (UnB) e graduada em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). É coordenadora executiva do Centro de Pesquisa Jurídica e Social (CPJUS) da Universidade Positivo (UP). É supervisora-geral da Extensão Universitária da Universidade Positivo (UP) e supervisora do Centro de Pesquisa da Universidade Positivo (CPUP). É pesquisadora do Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Pâmela Félix Freitas

Universidade Estadual do Ceará (UECE)

É professora assistente da Universidade Estadual do Ceará (UECE). É doutora em Educação na Universidade de São Paulo (USP), com estágio doutoral na Université de Montréal, Canadá, sob direção do Prof. Dr. Maurice Tardif, com bolsa Capes/PDSE. É mestre em Educação pela USP e licenciada em Pedagogia pela UECE. Foi professora adjunta da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste) e pesquisadora da Diretoria de Pesquisa e Avaliação do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec), onde desenvolveu diversos estudos, pesquisas e avaliações de políticas e projetos educacionais. É membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Avaliação Educacional (Gepave), da USP; do Grupo de Pesquisa Política Educacional, Gestão e Aprendizagem (GPPEGA); do grupo da UECE cadastrado no Diretório dos Grupos de Pesquisa do CNPq; e do Centre de Recherche Interuniversitaire sur la Formation et la Profession Enseignante (CRIFPE), no Canadá. Também é membro

da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (Reippe) e associada à Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação e da Associação Brasileira de Avaliação Educacional (Abave). Tem experiência na Educação e interesse de pesquisa nas áreas: avaliação educacional, formação de professores, políticas públicas educacionais e desigualdades educacionais. Trabalhou na Secretaria Estadual de Educação (Seduc), na Unidade de gerenciamento de projetos e na célula de planejamento. E atuou também como formadora de professores e gestores em diversas redes de ensino do Ceará e de São Paulo (São Paulo, Barueri, Itanhaém e Peruíbe).

Roberto Rocha Coelho Pires

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

roberto.pires@ipea.gov.br

É pesquisador de carreira do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). É doutor em Políticas Públicas pelo Massachusetts Institute of Technology-MIT, mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais e graduado em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. Em janeiro de 2023, passou a atuar como coordenador-geral de Indicadores e Evidências no Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, responsável pela concepção e implementação do ObservaDH – Observatório Nacional dos Direitos Humanos e da ReneDH – Rede Nacional de Evidências em Direitos humanos. Foi pesquisador visitante (pós-doutorado) no Centro de Sociologia das Organizações da Sciences Po (2015-2016) e no Watson Institute Brown University (2015). Atua também como professor do doutorado profissional em Políticas Públicas e do mestrado profissional em Governança e Desenvolvimento, na Escola Nacional de Administração Pública (Enap), e no mestrado profissional em Administração Pública, no IDP. Desenvolve pesquisas sobre temas como desenho e implementação de políticas públicas, capacidades estatais, relações estado-sociedade, com foco em temas situados na interface entre políticas públicas e desigualdades sociais.

Rodnei Pereira

Fundação Carlos Chagas (FCC) e Unicid
rpereira@fcc.org.br

É doutor em Educação: Psicologia da Educação (PUC-SP), com estágio pós-doutoral em Educação: Formação de Formadores, e licenciado em Pedagogia. É membro da equipe de coordenação da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE), na gestão 2023–2025. É pesquisador da Fundação Carlos Chagas e docente dos cursos de pós-graduação *stricto sensu* na área de Educação, da Unicid. Desenvolve estudos e pesquisas nos seguintes temas: implementação de políticas educacionais, políticas de formação docente, gestão escolar e direitos humanos.

Telma Maria Gonçalves Menicucci

Universidade Federal de Minas Gerais

Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (1971), mestrado em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (1990) e doutorado em Ciências Humanas Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (2003). Atualmente é professora associada do Departamento de Ciência Política da UFMG e coordenadora do Programa de pós-graduação em ciência política. Atua principalmente na área de Políticas Públicas, particularmente políticas sociais e, entre essas, política de saúde, e na área de gestão pública. É coordenadora do Publicus – Núcleo de estudos em gestão e políticas públicas/UFMG e líder do grupo de pesquisa Publicus do CNPq. É consultora da Capes e do CNPq. Foi coordenadora do GT Políticas Públicas da ANPOCS 2009–2013. É coordenadora da AT Estado e políticas públicas da ABCP no período 2015–2020. Tem bolsa de produtividade do CNPq.

Vanda Mendes Ribeiro

Instituto para o Desenvolvimento de Inovações Tecnológicas, Sociais, Gestão de Políticas Públicas e Justiça Social – Instituto JUS
vandaribeiro2@gmail.com

É doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP), com estágio sanduíche na Universidade de Genebra (Unige), e mestre em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Atuou como consultora junto ao MEC (SEB) e Inep. Foi coordenadora adjunta de Pesquisa no Cenpec. Na Ação Educativa, foi responsável pela concepção e coordenação técnica da produção dos Indicadores da Qualidade na Educação, Ensino Fundamental e Educação Infantil. Foi vice-coordenadora do GT Sociologia da Educação,

da Anped, gestão 2017–2019. Foi coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Unicid (2018-2020). É ex-professora do Programa de Pós-graduação em Educação (mestrado e doutorado) da Unicid/SP e do Programa de Mestrado Profissional da Unicid. Seus principais interesses de pesquisa são: 1) desigualdade/equidade e vulnerabilidade social no território; 2) implementação de políticas educacionais; e 3) princípios de justiça. É membro do Instituto Jus – Desenvolvimento de Inovações Tecnológicas, Sociais, Gestão de Políticas Públicas e Justiça Social, São Paulo.