SERVIÇO ESPECIALIZADO PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA: ELEMENTOS ORGANIZACIONAIS E PESSOAIS QUE INFLUENCIAM A ATUAÇÃO DA BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA

VIANA, Rosane de Oliveira [1]

RESUMO

RESUMO

Partindo da ideia de que as políticas públicas não são implementadas exatamente como prevê seu desenho formal, pois o processo de implementação envolve contextos locais que influenciam as decisões dos implementadores, a pesquisa teve por objetivo apreender os elementos organizacionais e pessoais que influenciam a atuação dos burocratas de nível de rua (BNRs) na implementação do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua no município de Santo André/SP. A partir da análise dos relatos dos entrevistados, identificamos como principais elementos organizacionais e pessoais que influenciam a atuação dos BNRs: a insuficiência de recursos, a falta de capacitação, o conflito de metas, as normativas profissionais e da assistência social, os direitos da população em situação de rua, o afeto e a ajuda.

PALAVRAS-CHAVE

Burocracia de nível de rua, implementação de políticas públicas, elementos organizacionais e pessoais.

INTRODUÇÃO

A ideia de que as políticas públicas não são implementadas em conformidade com seu desenho formal tem sido desenvolvida no campo de análise de políticas públicas desde 1970, quando iniciaram os primeiros estudos sobre implementação. De início, os estudos se pautavam na ideia de que a interferência dos elementos locais eram falhas que deveriam ser identificadas e corrigidas. Com o avanço das pesquisas surgiram autores defendendo a ideia de que o desenho formal da política pública não pode prever toda a diversidade e complexidade dos diversos contextos locais de implementação, a qual tende a levar os implementadores a tomarem decisões que alteram a política pública [LIPSKY (2010); ARRETCHE (2002); SUBIRATS (2006); LOTTA (2010); LIMA E D'ASCENZI (2012); LIMA, D'ASCENZI, DIAS E BRUSCATTO (2014)].

Em sua pesquisa sobre as ações dos trabalhadores dos serviços públicos nos EUA, publicada inicialmente em 1980, Lipsky (2010) identificou que um dos elementos do contexto local que interfere na implementação da política pública é a discricionariedade[2] dos trabalhadores que entregam diretamente as políticas públicas: os burocratas de nível de rua (BNRs). Segundo o autor, a complexidade das tarefas, a diversidade dos destinatários e de suas demandas, além das incertezas e pressões do trabalho cotidiano exigem tomadas de decisão que determinam o acesso aos direitos e benefícios entregues pelo Estado. Nesse sentido, concluiu o autor, os burocratas de nível de rua não são simples executores, mas sim produtores de políticas públicas (LIPSKY, 2010).

Seguindo a ideia do autor, alguns pesquisadores brasileiros realizaram estudos que confirmaram que a discricionariedade dos BNRs tem alterado o desenho formal das políticas públicas de saúde e de trabalho no Brasil: Pires (2009); Lotta (2010); Lima, D'Ascenzi, Dias e Bruscatto (2014). A partir de suas contribuições, entendemos que as tomadas de decisão dos BNRs podem ser influenciadas por diversos elementos locais (organizacionais e pessoais) que permeiam o complexo universo da implementação de políticas públicas.

A ausência de estudos sobre o tema na área de assistência social despertou-nos para a importância de apreender os elementos organizacionais e pessoais que influenciam a atuação dos BNRs do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua[3], serviço em que há grande interação entre esses trabalhadores e os destinatários da política pública, tendo em vista às particularidades das ofertas (alimentação, higiene pessoal, guarda de pertences), que vão além do atendimento pontual, transformando o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP) em espaço de permanência daqueles que utilizam o serviço.

Uma particularidade da organização do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua em Santo André/SP teve fundamental relevância na escolha do objeto e campo de pesquisa. No município, o Centro POP possui uma gestão mista, com uma coordenação geral, exercida por funcionário de carreira da Prefeitura, e uma coordenação do serviço de alimentação, higiene pessoal e lavanderia, exercida por funcionário da Organização Não Governamental (ONG) que possui contrato com a Prefeitura na prestação dos referidos serviços.

[1] Universidade Federal do ABC, rosaneviana.social@gmail.com

OBJETIVO

Apreender os elementos organizacionais e pessoais que influenciam a atuação dos burocratas de nível de rua (BNRs) na implementação do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

METODOLOGIA

A partir dos referenciais teóricos e estudos sobre BNRs, construímos algumas categorias de análise que nos possibilitasse apreender os elementos organizacionais e pessoais que influenciam a atuação dos BNRs no Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. Os elementos organizacionais foram apreendidos a partir da análise: da formação e organização da equipe; das regras e normas organizacionais; da estrutura física e recursos; e da coordenação mista do Centro POP. Os elementos pessoais (entendidos aqui como os referenciais individuais que orientam o entendimento que cada BNR possui do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua e do seu trabalho) foram apreendidos a partir da análise: das concepções, conhecimento e entendimento que os BNRs possuem do público-alvo, da política pública e do seu trabalho; e das normas e orientações profissionais que norteiam o exercício de cada categoria profissional.

Para a coleta de dados realizamos entrevistas semiestruturadas com os BNRs (Educadores Sociais, Psicólogos e Assistentes Sociais) e os coordenadores do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. É importante destacar que os Assistentes Sociais e Psicólogos fazem parte da equipe da Prefeitura, compondo a equipe técnica de nível superior do serviço, e os Educadores Sociais fazem parte da equipe da ONG, compondo a equipe técnica de nível médio. Estendemos as entrevistas aos coordenadores, que na literatura não são considerados BNRs, por entender que estes trabalhadores são importantes agentes na construção/disseminação das metas organizacionais, possuindo grande influência no funcionamento da organização, como analisado por Lotta, Pires e Oliveira (2015).

Foram entrevistados 09 BNRs, sendo 3 Assistentes Sociais, 01 Psicólogo e 05 Educadores Sociais. Somada às entrevistas com os 2 coordenadores, totalizou-se 11 entrevistas semiestruturadas realizadas entre 24/11 e 02/12 de 2015, em período e local de trabalho dos entrevistados. As entrevistas foram gravadas e transcritas, sendo que a abordagem dos dados foi orientada pela análise de conteúdo, técnica de tratamento de informação que, na pesquisa qualitativa, busca identificar a presença ou ausência de dados que possibilitem apreender o pensamento dos sujeitos a partir do conteúdo expresso em seu relato (BARDIN, 1977).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise dos relatos dos entrevistados, identificamos como elementos organizacionais que influenciam a atuação dos BNRs do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua:

- Falta de capacitação profissional sobre a política pública;
- Insuficiência e/ou inadequação da estrutura física e dos recursos que impedem ou alteram algumas funções dos BNRs;
- Metas e objetivos organizacionais diferentes das metas e objetivos dos técnicos de nível superior;
- Coordenação mista confusa e conflituosa, em que as ideias e a atuação de cada BNR recebe maior influência do coordenador de sua equipe;
- Acesso ao serviço condicionado à avaliação dos BNRs.

Os elementos organizacionais apreendidos revelaram que as metas e objetivos organizacionais não estão em conformidade com as metas e objetivos do desenho formal da política pública, e que a equipe da ONG (BNRs e coordenador) está mais alinhada às metas organizacionais. Observamos ainda que as equipes da ONG e da Prefeitura possuem diferentes orientações e concepções sobre o serviço. Atuando em maior conformidade com as metas e objetivos organizacionais, os BNRs da ONG têm a insuficiência e inadequação dos recursos organizacionais como principal elemento organizacional que influencia sua discricionariedade. Por outro lado, ao não aceitar ou pactuar das metas e objetivos da organização, os BNRs da Prefeitura exercem sua discricionariedade, não apenas para lidar com os limites de recursos, mas também para resistir às metas organizacionais.

[1] Universidade Federal do ABC, rosaneviana.social@gmail.com

Quanto aos elementos pessoais, os dados coletados revelaram que a atuação dos BNRs é orientada pelos seguintes referenciais:

- Desenho formal do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua e da política pública de Assistência Social;
- Formato da política pública implementada localmente;
- Direitos humanos;
- Direitos da população em situação de rua;
- Normas e orientações profissionais;
- Afeto e cuidados com os usuários;
- Ajuda ao próximo.

Entre os BNRs da Prefeitura (Assistentes Sociais e Psicólogo), os referenciais que predominam são: desenho formal do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua e da assistência social; formato da política pública implementada localmente; direitos da população em situação de rua; e normas e orientações profissionais. Dois pontos podem justificar a influência das normativas da política pública e dos direitos da população em situação de rua na atuação dos BNRs da Prefeitura. Primeiro, trata-se de trabalhadores contratados por meio de concurso público, em que a aprovação exige conhecimentos técnicos, inclusive sobre políticas públicas. Segundo, são trabalhadores orientados por códigos de ética profissionais que têm como princípios fundamentais a defesa e promoção de direitos. Ainda no caso dos Assistentes Sociais, a própria formação contempla o estudo sobre políticas sociais, conforme diretrizes curriculares da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (Abepss).

Entre os BNRs da ONG (Educadores Sociais), os referenciais que predominam são: direitos humanos; afeto e cuidados com os usuários; e ajuda ao próximo. Podemos observar que a atuação dos Educadores Sociais é influenciada por orientações de caráter afetivo, de ajuda e de cuidado, o que pode estar ligado ao fato de que esses trabalhadores passam mais tempo em interação com os usuários do serviço, o que possibilita a construção de vínculos que podem extrapolar a relação de entrega/recebimento da política pública. Classificando o entendimento dos BNRs sobre a população em situação de rua e sobre o seu trabalho, identificamos que prevalece a visão da exclusão[4], sendo que entre os Educadores Sociais também identificamos a visão do altruísta[5].

Tendo identificado conflitos de metas e diferentes entendimentos sobre a política pública[6], podemos classificar a implementação do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua em Santo André como uma implementação simbólica, conforme modelos de análise sugeridos por Matland (1995). Segundo o autor, nesse tipo de implementação, em que há grande ambiguidade e grande conflito em torno da política pública, a implementação é determinada pelo grupo que controla os recursos. Entendendo que a equipe da ONG está mais alinhada às metas e objetivos organizacionais e que no cotidiano da implementação do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua é essa equipe que concentra a maior parte dos recursos da organização (materiais, financeiros e humanos), podemos considerar que é a equipe da ONG que está direcionando as metas e objetivos organizacionais e, consequentemente, tendo maior influência na implementação da política pública no município. Por outro lado, mesmo tendo uma equipe menor e com baixo controle sobre os recursos da organização, a equipe da Prefeitura exerce sua discricionariedade ao resistir às metas e objetivos da organização.

É importante destacar que os resultados da pesquisa não esgotam a análise sobre a atuação dos BNRs do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. Tratando-se de um estudo de caso (um Centro POP dentro do universo de 215 unidades espalhadas no território brasileiro, conforme dados do Censo Suas de 2014[7]), os resultados hora apresentados não podem ser generalizados para outros contextos locais de implementação da política pública. Além disso, a análise dos elementos pessoais que influenciam a atuação dos BNRs pressupõe que diferentes referenciais podem influenciar a atuação de outros trabalhadores dos diversos contextos locais de implementação da política pública.

No entanto, os resultados aqui apresentados reforçam as ideias defendidas por Lipsky e os estudos já realizados que confirmam o exercício da discricionariedade dos BNRs na implementação de políticas públicas. Como analisado por Lotta (2010), a implementação é "... um complexo processo que envolve pessoas, vontades, necessidades, poder, recursos, disputas, conhecimentos e desconhecimentos (p. 15).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: Nobre, M. C. R; Carvalho, M. C. A. (orgs.). Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais. São Paulo: IEE/PUC, 2002. **Disponível em:** <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/Arretche_2002.pdf>. Acesso em: 06 de julho de

[1] Universidade Federal do ABC, rosaneviana.social@gmail.com

2015.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL (Abepss). Diretrizes gerais para o curso de Serviço Social. Rio de Janeiro: novembro, 1996. **Disponível em:** http://www.abepss.org.br/files/Lei_de_Diretrizes_Curriculares_1996.pdf. Acesso em: 15 de março de 2016.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo.** Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Persona Edições 70, 1977.

BRASIL. Censo SUAS 2014 – Resultados nacionais, Centros de Referência Especializado para População em Situação de Rua, Centro POP. Brasília, Coordenação Geral de Vigilância Socioassistencial. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Abril de 2015. (Mimeo). **Disponível em:** <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/CensoSUAS2014_CentroPOP.zip>. Acesso em: 07 de julho de 2015.

_____. Censo Suas 2019 – Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua. Brasília, Departamento de Gestão do Suas. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério da Cidadania. **Disponível em:** < https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em 26 de julho de 2020.

_____. Código de ética do/a assistente social. Lei 8.662/93 de regulamentação da profissão. - 10. ed. rev. e atual. - [Brasília]: Conselho Federal de Serviço Social (Cfess), [2011]. **Disponível em:** http://www.cfess.org.br/arquivos/CEP_CFESS-SITE.pdf. Acesso em: 24 de fevereiro de 2016.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (CRP). Código de Ética profissional do psicólogo. Brasília: Editora Brasília Rádio Center, agosto de 2005. **Disponível em:** < http://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2012/07/codigo_etica.pdf. Acesso em: 24 de fevereiro de 2016.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009. **Lex:** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Governo Federal). Reimpresso em maio de 2010.

HUPE, Peter. Dimensions of discretion: specifying the object of street-level bureaucracy research. DMS – der moderne staat – Zeitschrif t für Public Policy, Recht und Management , 6. jg., heft 2/2013, p. 425-440. **Disponível em:** <http://www.budrich-journals.de/index.php/dms/article/viewFile/15317/13419> . Acesso em: 03 de novembro de 2015.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. Rev. Sociol. Polit. [online]. 2013, vol.21, n.48, p. 101-110. ISSN 1678-9873. **Disponível em:** <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n48/a06v21n48.pdf>. Acesso em: 27 de maio de 2015.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L.; DIAS, G. V. S.; BRUSCATTO, R. Burocracia e políticas públicas: a impelementação da Política Nacional de Humanizaçãos dos Serviços de Saúde de Porto Alegre/RS. Revista do Serviço Público. Escola Nacional de Administração Pública – Enap. Brasília, vol. 65, nº 4, Out/Dez 2014, p. 493-515. **Disponível em:** <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/viewIssue/80/95>. Acesso em: 06 de julho de 2015.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemas of the individual in Public Services.** Russell Sage Foundation: New York, 2010.

LOTTA, G. S. Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua do Programa Saúde da Família. 2010. 295 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. **Disponível em:** <www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/.../2010_GabrielaSpangheroLotta.pdf>. Acesso em: 06 de julho de 2015.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. In: Cavalcante, P. L. C.; Lotta, G. S. (org.).

[1] Universidade Federal do ABC, rosaneviana.social@gmail.com

Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação. Brasília: ENAP, 2015, p. 23-55. **Disponível em:** <http://www.enap.gov.br/documents/52930/584652/150406_livro_burocracia.pdf/bd70b59c-af61-44fb-9702-881ddef9d8bf>. Acesso em: 29 de junho de 2015.

MATLAND, Richard E. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART , Vol. 5, No. 2. (Apr., 1995), p. 145-174. **Disponível em:** <http://links.jstor.org/sici?sici=1053-1858%28199504%295%3A2%3C145%3ASTILTA%3E2.0.CO%3B2-Z>. Acesso em: 24 de agosto de 2014.

MELO, T. H. A. G. A Rua e a Sociedade: articulações políticas, socialidade e a luta por reconhecimento da população em situação de rua. 2011. 194 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social). Setor de ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011. **Disponível em:** <http://www.humanas.ufpr.br/portal/antropologiasocial/files/2012/04/A-Rua-e-a-Sociedade-Melo-Completa2.pdf>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2016.

PIRES, R. R. C. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. Dados – Revista de Ciências Sociais. Vol. 52, n. 3, p. 735-769. Rio de Janeiro, 2009. **Disponível em:** <http://www.scielo.br/pdf/dados/v52n3/06.pdf>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2016.

RAICHELIS. Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SUBIRATS, Joan. El papel de la burocracia en el processo de determinación e implementación de las políticas publicas. Políticas públicas; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006. **Disponível em:** <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=859&dir=ASC&order=name&limit=5&limitstart=0>. Acesso em: 06 de julho de 2015.

---

[1] Resumo da pesquisa de Mestrado do Programa de Pós Graduação em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do ABC, orientada pelo Prof. Dr. Sidney Jard da Silva e coorientada pela Profa. Dra. Gabriella Spanghero Lotta.

[2] Segundo Hupe (2013), a discricionariedade é um conceito amplo e multifacetado, podendo ser entendida em quatro perspectivas: na visão jurídica, na visão econômica, na visão sociológica e na visão política. Nessa pesquisa, utilizamos a definição da visão sociológica, que entende a discricionariedade como a liberdade e possibilidade de julgamento profissional (HUPE, 2013).

[3] O Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua é um dos serviços de Proteção Social Especial de Assistência Social criado pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais em 2009. Os Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centros POP) são as unidades públicas estatais responsáveis por sua execução.

[4] Montes (apud MELO, 2011) criou algumas categorias para identificar/definir as visões que norteiam as concepções sobre a população sem situação de rua. Na visão da exclusão, a reintegração social da pessoa em situação de rua se dá por meio da assistência social (MONTES apud MELO, 2011).

[5] Na visão do altruísta, categoria criada pela pesquisadora, as pessoas em situação de rua são carentes e necessitadas, devendo receber ajuda desinteressada daqueles que agem a favor do bem-estar do próximo.

[6] A própria trajetória de regulamentação da assistência social tem demonstrado que a política pública é permeada por conflitos. Ao analisar a criação do CNAS na década de 1990, Raichelis (2007) identificou que enquanto alguns membros do conselho defendiam a assistência social como política pública, outros defendiam que a assistência não deveria ir além de ações complementares dentro de outras políticas públicas (RAICHELIS, 2007).

[7] Em 2019 o Censo Suas computou 228 unidades Centro POP ativas no Brasil (BRASIL, 2020).

PALAVRAS-CHAVE: Burocracia de nível de rua, implementação de políticas públicas, elementos organizacionais e pessoais

[1] Universidade Federal do ABC, rosaneviana.social@gmail.com

[1] Universidade Federal do ABC, rosaneviana.social@gmail.com