

**NATÁLIA MARIANA TAVARES DE OLIVEIRA**

**COMPORTAMENTO DISCRICIONÁRIO DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA DO  
CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS NO ESTADO DO AMAZONAS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

Orientador: Thiago de Melo Teixeira da Costa  
Coorientador: Bruno Tavares

**VIÇOSA – MINAS GERAIS  
2022**

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade Federal de  
Viçosa - Campus Viçosa

T

O48c  
2022  
Oliveira, Natália Mariana Tavares de, 1988-  
Comportamento discricionário dos burocratas de nível de rua do  
cadastro único para programas sociais no estado do Amazonas / Natália  
Mariana Tavares de Oliveira. - Vicosa, MG, 2022.  
1 dissertação eletrônica (118 f.): il. (algumas color.).

Inclui apêndices.

Orientador: Thiago de Melo Teixeira da Costa.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa,  
Departamento de Administração e Contabilidade, 2022.

Referências bibliográficas: f. 99-107.

DOI: <https://doi.org/10.47328/ufvbbt.2022.446>

Modo de acesso: World Wide Web.

1. Servidores públicos - Conduta - Amazonas. 2. Poder  
discricionário. 3. CadÚnico (Sistema de recuperação da informação).  
I. Costa, Thiago de Melo Teixeira da, 1980-. II. Universidade Federal  
de Viçosa. Departamento de Administração e Contabilidade. Programa  
de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

CDD 22. ed. 351.8113

Bibliotecário(a) responsável: Bruna Silva CRB6/2552

**NATÁLIA MARIANA TAVARES DE OLIVEIRA**

**COMPORTAMENTO DISCRICIONÁRIO DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE  
RUA DO CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS NO ESTADO DO  
AMAZONAS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 31 de maio de 2022.

Assentimento:



Natália Mariana Tavares de Oliveira

Autora



Thiago de Melo Teixeira da Costa  
Orientador

*Dedico esta dissertação a todos os burocratas de nível de rua que buscam, por meio do seu trabalho, uma sociedade com mais justiça social.*

## AGRADECIMENTOS

Ao meu filho, Arthur de Oliveira Rodrigues, por ser a minha principal força motivadora e por trazer, apesar de suas travessuras, calma à minha alma e alegria nos dias difíceis.

À minha mãe, Ângela Maria Tavares de Oliveira, e ao meu esposo, Marcelo de Souza Rodrigues, por apoiarem e incentivarem os meus projetos.

Ao meu orientador, Prof. Thiago de Melo Teixeira da Costa, por todo o apoio, compreensão e orientação.

Aos professores do mestrado, por me nortear na busca pelo conhecimento, em especial ao Prof. Bruno Tavares e ao Prof. Josiel Valadares, os quais estiveram mais presentes na minha trajetória acadêmica.

Aos participantes da pesquisa de campo, burocratas de nível de rua e coordenadores, por colaborarem com as entrevistas e por compartilharem suas experiências.

Aos colegas do mestrado, pela troca de conhecimento e pela amizade.

Aos colegas do Grupo de Pesquisa em Administração Pública e Seguridade Social (GPPrev), pelos conhecimentos compartilhados.

Às minhas amigas, que são a família que pude escolher, por me proporcionarem momentos de descontração e “terapia”.

À Universidade Federal de Viçosa (UFV) e à Universidade do Estado do Amazonas (UEA), por trazerem, por meio do Mestrado Interinstitucional (Minter), a oportunidade da realização de pesquisas em Ciências Sociais Aplicadas no Amazonas – uma parceria que trouxe o primeiro mestrado em Administração ao estado.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes), pelo apoio para a realização deste trabalho, por meio do código de financiamento 001.

*Nos deram espelhos e vimos um mundo doente.*  
**(Renato Russo)**

## RESUMO

OLIVEIRA, Natália Mariana Tavares de, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, maio de 2022. **O comportamento discricionário dos burocratas de nível de rua do Cadastro Único para Programas Sociais no estado do Amazonas.** Orientador: Thiago de Melo Teixeira da Costa. Coorientador: Bruno Tavares.

Os burocratas de nível de rua são funcionários públicos que entregam diretamente os serviços aos usuários e que têm a capacidade de modificar a política pública por meio de sua discricionariedade. Dessa forma, buscou-se compreender o comportamento discricionário dos entrevistadores e assistentes sociais que atuam no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) no estado do Amazonas. Para tanto, buscou-se: conhecer as atividades realizadas por esses burocratas e o fluxo do processo de implementação; identificar os fatores que influenciam o comportamento discricionário desses implementadores; e analisar a influência dos fatores identificados sobre as interações e as práticas institucionais. Esses objetivos foram alcançados por meio dos métodos qualitativo e descritivo. Para auferir os dados, foram escolhidos os métodos pesquisa de campo, com o uso de entrevistas e observação direta, e pesquisa documental, por meio do uso de manuais e normas. Para a realização da pesquisa, foram selecionadas oito unidades de atendimento do Cadastro Único, distribuídas em quatro municípios, caracterizados como de pequeno, médio e grande porte e metrópole. Após a coleta dos dados, pode-se conhecer o campo de trabalho dos implementadores de linha de frente, o qual não segue um padrão no fluxo das atividades, pois são realizadas de diferentes formas em cada município e em cada unidade de um mesmo município. Em seguida, buscou-se identificar os fatores que influenciam o comportamento discricionário dos BNRs. Foram identificados 29 fatores que influenciam o comportamento discricionário dos burocratas, os quais foram organizados em oito categorias: individuais ou pessoais, organizacionais ou institucionais, gerenciais, relacionais, estruturais, contingenciais, profissionais e geográficos. As cinco primeiras categorias ratificam os fatores já existentes na literatura nacional e internacional. No entanto, a categoria fatores estruturais só foi encontrada na literatura internacional. A categoria fatores contingenciais não é necessariamente nova, visto que alguns autores já realizaram pesquisas sobre os BNRs no contexto da pandemia. Porém, não foram estudos que objetivaram conhecer o comportamento discricionário dos burocratas nesse contexto. Além disso, na categoria contingencial, foram inseridos também os fatores individuais de saúde. Quanto

à categoria fatores profissionais, é classificada por alguns autores como uma subcategoria dos fatores pessoais, no entanto, neste estudo foi classificada como uma nova categoria por se entender que os fatores profissionais possuem simultaneamente características do indivíduo e da organização. A categoria fatores geográficos e suas subcategorias constituem-se em novos elementos à literatura, onde constatou-se forte influência dos fatores urbanos e principalmente regionais no comportamento discricionário dos BNRs. Esses fatores multidisciplinares são de fato transformadores da política pública no seu processo de implementação, podendo influenciar de forma positiva ou negativa as interações e as práticas institucionais.

**Palavras-chave:** Burocratas de nível de rua. Comportamento. Discricionarietà. CadÚnico.

## ABSTRACT

OLIVEIRA, Natália Mariana Tavares de Oliveira, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, May 2022. **The discretionary behavior of street-level bureaucrats in the Unique Register to Social Programs that work on Amazonas.** Advisor: Thiago de Melo Teixeira da Costa. Co-Advisor: Bruno Tavares.

Street-level bureaucrats are public officials that deliver the services to users and who have the ability to modify public policy through their discretion. Thus, we sought to understand the discretionary behavior of interviewers and social workers who work in the Unique Register to Social Programs - CadÚnico, in the State of Amazonas. Therefore, we sought to: to know the activities, formal and informal, performed by these bureaucrats and the implementation process flow; identify the factors that influence the discretionary behavior of implementers; and analyse the influence of identified factors on interactions and institutional practices. These objectives were achieved through qualitative and descriptive methods. To obtain the data, field research methods were chosen, using interviews and direct observation on the spot, and documentary research, through the use manuals and standards. To carry out the research, eight service units from the Unique Register were selected, distributed in four municipalities, characterized as small, medium and large and metropolis. Twenty-one participants were interviewed, being seven interviewers, six social workers, eight CadÚnico' coordinators and care units. The coordinators aren't the object of research, but were interviewed with the aim of triangulating the data and also, to look at the interactions and practices of street-level bureaucrats from another perspective. Thus, one can get to know the field of work of frontline implementers, which doesn't follow a pattern in the flow of activities, because they are carried out in different ways in each municipality and also in each unit of the same municipality. After knowing the field and the flow of activities, it was sought to identify the factors that influence the discretionary behavior of BNRs. Were identified 29 factors that influence the discretionary behavior of bureaucrats, which were organized into eight categories: individual or personal, structural, organizational or institutional, managerial, relational, contingent, professional and geographic. The first five categories ratify the factors that already exist in the national and international literature. However, the category structural factors was only found in the international literature. The category contingency factors isn't necessarily new, as some authors have already carried out research on BNRs in the context of the pandemic. Besides that, in the contingency

category, individual health factors was also inserted. As for the professional factors category, it's classified by some authors as a subcategory of personal factors, however, in this study it was classified as a new category because it's understood that professional factors have simultaneously characteristics of the individual and the organization. The geographic factors category and its subcategories constitute new elements to the literature, where a strong influence of urban and mainly regional factors was found in the discretionary behavior of BNRs. These multidisciplinary factors are in fact transforming public policy in its implementation process, and can positively or negatively influence interactions and institutional practices.

**Keywords:** Street level bureaucrats. Behavior. Discretion. CadÚnico.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Porto de Manaus .....	44
Figura 2	Teatro Amazonas .....	45
Figura 3	Festival Folclórico de Parintins .....	46
Figura 4	Porto de Parintins .....	47
Figura 5	Cidade de Maués .....	48
Figura 6	Coletores de Guaraná em Maués .....	49
Figura 7	Cidade de Nhamundá .....	50
Quadro 1	Categorias Iniciais .....	34
Quadro 2	Descrição e operacionalização dos objetivos da pesquisa .....	34
Quadro 3	Porte dos municípios selecionados .....	35
Quadro 4	Tipos de unidades de atendimento .....	35
Quadro 5	Quantitativo e caracterização dos entrevistados .....	36
Quadro 6	Categorias e subcategorias identificadas na pesquisa .....	55

## LISTA DE SIGLAS

- BNR - Burocratas de Nível de Rua
- BPC - Benefício de Prestação Continuada
- CadÚnico - Cadastro Único para Programas Sociais
- CF/88 - Constituição Federal de 1988
- Conep - Comissão Nacional de Ética em Pesquisa
- Cras - Centro de Referência de Assistência Social
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
- LBA - Lei Orgânica de Assistência Social
- Loas - Lei Orgânica de Assistência Social
- NOB-RH/Suas - Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
- PGRM - Programa de Garantia de Renda Mínima
- PNAS - Política Nacional de Assistência Social
- PP - Política Pública
- PIB - Produto Interno Bruto
- PSB - Proteção Social Básica
- Semasth - Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Habitação
- SIG - Sistema de Informação Geográfica
- Suas - Sistema Único de Assistência Social
- URCMA - União Regional dos Conselhos Municipais de Assistência Social
- ZFM - Zona Franca de Manaus

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>1.1</b>	<b>Objetivo Geral .....</b>	<b>17</b>
<b>1.2</b>	<b>Objetivos Específicos.....</b>	<b>18</b>
<b>2</b>	<b>EMBASAMENTO TEÓRICO.....</b>	<b>18</b>
<b>2.1</b>	<b>Políticas públicas e o processo de implementação.....</b>	<b>18</b>
<b>2.2</b>	<b>Políticas públicas voltadas para a assistência social no Brasil.....</b>	<b>20</b>
<b>2.2.1</b>	<b>Políticas públicas voltadas ao enfrentamento da pobreza .....</b>	<b>23</b>
<b>2.2.2</b>	<b>O Cadastro Único para Programas Sociais .....</b>	<b>24</b>
<b>2.3</b>	<b>Burocracia de nível de rua.....</b>	<b>26</b>
<b>2.3.1</b>	<b>Discricionariedade no contexto de burocrata de nível de rua .....</b>	<b>28</b>
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>30</b>
<b>3.1</b>	<b>Caracterização da pesquisa.....</b>	<b>31</b>
<b>3.2</b>	<b>Coleta e análise de dados.....</b>	<b>31</b>
<b>3.3</b>	<b>Campo e amostragem.....</b>	<b>35</b>
<b>4</b>	<b>CONTEXTUALIZAÇÃO DO CAMPO DA PESQUISA .....</b>	<b>39</b>
<b>4.1</b>	<b>História, sociedade, economia, cultura, e demografia do estado do Amazonas..</b>	<b>40</b>
<b>4.1.1</b>	<b>Manaus .....</b>	<b>43</b>
<b>4.1.2</b>	<b>Parintins .....</b>	<b>45</b>
<b>4.1.3</b>	<b>Maués .....</b>	<b>47</b>
<b>4.1.4</b>	<b>Nhamundá .....</b>	<b>49</b>
<b>5</b>	<b>APRESENTAÇÃO, DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS.....</b>	<b>51</b>
<b>5.1</b>	<b>Atividades realizadas pelos implementadores e o fluxo dos processos .....</b>	<b>51</b>
<b>5.2</b>	<b>Fatores que influenciam o comportamento discricionário dos BNR .....</b>	<b>54</b>
<b>5.2.1</b>	<b>Fatores pessoais .....</b>	<b>56</b>
<b>5.2.2</b>	<b>Fatores organizacionais.....</b>	<b>65</b>
<b>5.2.3</b>	<b>Fatores gerenciais.....</b>	<b>71</b>
<b>5.2.4</b>	<b>Fatores relacionais .....</b>	<b>77</b>
<b>5.2.5</b>	<b>Fatores estruturais .....</b>	<b>80</b>
<b>5.2.6</b>	<b>Fatores contingenciais .....</b>	<b>82</b>

<b>5.2.7</b>	<b>Fatores profissionais .....</b>	<b>86</b>
<b>5.2.8</b>	<b>Fatores geográficos .....</b>	<b>88</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>96</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>99</b>
	<b>APÊNDICES.....</b>	<b>108</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Estudar o comportamento discricionário do burocrata de nível de rua requer compreender o processo que perpassou por discussões acerca da teorização sobre burocracia e sobre implementação de políticas públicas. Essas construções teóricas foram elementares aos estudos de burocracia de nível de rua, fazendo com que essas duas literaturas, até então isoladas, conversassem entre si (BRODKIN, 2012; 2015).

Foi Max Weber o primeiro a teorizar sobre burocracia, abrangendo em seus estudos as organizações públicas e privadas. O modelo ideal weberiano de burocracia tem origem a partir da sua teoria sobre dominações legítimas, sendo a burocracia fundada na dominação legítima racional-legal, onde os burocratas deviam seguir fielmente as normas, visando à busca pela eficiência. Nesse modelo, a organização é entendida como um ambiente fechado, hierarquizado, previsível e centralizado, sem espaço para a discricionariedade.

Com características do modelo weberiano, começaram os estudos de implementação de políticas públicas, inicialmente concebidos a partir da perspectiva *top-down*, onde a política pública devia ser fielmente implementada obedecendo os níveis hierárquicos. Porém, com o passar do tempo, em contraponto a esse modelo, surgiu a perspectiva *bottom-up*, reconhecendo o papel do implementador de políticas públicas no resultado da implementação; houve, também, outra corrente de autores que buscaram a dialética entre esses dois modelos.

Nesse contexto, em 1980, Michael Lipsky publicou o seu livro *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, no qual, a partir de uma visão da organização como ambiente contingencial e do burocrata como transformador de políticas públicas, diferentemente da visão weberiana e da perspectiva *top-down* de organização como ambiente previsível e do burocrata como fiel executor das normas, o autor discorreu sobre os dilemas enfrentados pelos funcionários de linha de frente. É nessa obra que o termo “burocrata de nível de rua” foi utilizado pela primeira vez, sendo conceituado como o “funcionário público que interage diretamente com os cidadãos e tem discricionariedade para executar autoridade” (LIPSKY, 2019, p. 24).

Observa-se, pelo conceito de Lipsky (2019), que a discricionariedade é algo inerente à atuação do burocrata. O autor diz que ela, até certo ponto, é necessária e que não tem como eliminá-la das burocracias – visto que é o burocrata quem conhece as demandas e os problemas das

instituições, as peculiaridades dos usuários e as contingências das burocracias (LIPSKY, 2019, p. 58-60).

É interessante frisar que há polissemia quanto ao conceito de discricionariedade. No direito positivo, por exemplo, ela é entendida como um poder, onde a lei prevê a possibilidade de o agente, diante de um evento ou fato concreto, poder eleger uma dentre outras opções de que disponha para melhor aplicar ao caso concreto a prescrição da lei (PESTANA, 2010, p. 251). É uma liberdade de ação dentro do espaço da norma, onde não deve haver conflito entre norma e ação.

Porém, nesta pesquisa será adotado o conceito sociológico, onde a discricionariedade é entendida enquanto ação: relacionada à variação de comportamentos dos burocratas, explicada pelos elementos que influenciam a forma como os burocratas interpretam as regras e implementam políticas públicas. Ela pode ser entendida por aspectos do indivíduo, como julgamentos, valores políticos, papel social, dentre outros (LOTTA, 2018b, p. 36).

Historicamente, as pesquisas começaram a demonstrar que o controle excessivo, por meio de regras e procedimentos, poderia limitar a própria capacidade de atuação dos burocratas e, acima de tudo, inibir o potencial criativo que melhoraria os próprios resultados das políticas públicas (LOTTA, 2014, p. 192).

Destarte, comprovou-se que a discricionariedade é intrínseca à atuação do burocrata e pode ser um elemento favorável à sua atuação, devendo ser estudada não como um erro que deve ser combatido em prol do cumprimento restrito do plano, mas como um elemento que deve ser contemplado no planejamento e nas análises das políticas públicas. Partindo dessa concepção, alguns autores buscaram conhecer e analisar quais fatores influenciam o comportamento discricionário desses implementadores de políticas públicas e a influência desses fatores no desempenho de suas atividades.

Lotta (2010a) analisou o comportamento discricionário dos burocratas de nível de rua que ocupam o cargo de agentes comunitários de saúde. A autora buscou compreender quais fatores influenciam o exercício da discricionariedade desses burocratas, considerando que a discricionariedade opera em dois níveis: interações e práticas, sendo estas mais influenciadas pelos fatores institucionais, e aquelas pelos relacionais.

Em outro estudo, a autora analisa como os agentes de implementação realizam suas práticas a partir da construção de mecanismos relacionais, da sua estrutura de redes pessoais e da interface entre a ação pública e a sociedade, e suas consequências no acesso da população aos serviços

públicos, observando que “a discricionariedade exercida pelos burocratas é resultado da interação que exercem entre seus próprios valores, valores de outros atores envolvidos, os procedimentos, restrições, estruturas, incentivos, encorajamentos e proibições” (LOTTA, 2010b, p. 4).

Na pesquisa de Ferreira e Menezes (2016, p. 790), observou-se que existem muitos fatores que podem influenciar o comportamento do burocrata de rua, com destaque para os fatores relacionais, do implementador com os usuários, gerentes e políticos; fatores pessoais, tais como as crenças, valores e autointeresse; assim como fatores gerenciais, que envolvem recursos, sistemas de controle, *accountability*, padrões de desempenho, entre outros; e fatores institucionais, como normas e condições de trabalho.

Diante da realidade da população amazônica, inquieta-se para explorar a burocracia de nível de rua em um contexto social, cultural e regional muito diferente das outras regiões do Brasil – realidade explícita a quem visita a região, a qual pode ser constatada, também, por meio de pesquisa na plataforma do IBGE e por meio de fontes bibliográficas.

Segundo os dados mais recentes do Portal Cidades do IBGE, o estado do Amazonas possui uma população de 4.269.995 habitantes e uma densidade demográfica de 2,23 hab/km<sup>2</sup>, a mais baixa do país, em contraste com o Distrito Federal, que possui a mais alta taxa, de 444,7 hab/km<sup>2</sup>. A geografia do estado apresenta áreas de difícil acesso, sendo as vias fluviais a principal forma de transporte intermunicipal.

Quanto à questão socioeconômica, o último Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) apresentado pelo IBGE foi de 0,67, um valor considerado médio, conforme os parâmetros estabelecidos. A plataforma aponta, também, a média de rendimento nominal mensal domiciliar *per capita* de R\$ 852,00, uma das mais baixas do país, ocupando o *ranking* de 25<sup>a</sup> posição.

Além disso, configura-se no território amazônico uma das mais antigas periferias da economia do mundo capitalista, denominada “economia de fronteira”, a qual consiste em um processo resultante da motivação à expansão comercial europeia (BECKER; STENNER, 2008, p. 11; CARDOSO, 2011, p. 99) – fato que contribuiu para problemas socioeconômicos históricos, ainda arraigados à atualidade.

Nesse contexto, que carece de um olhar especial por parte do poder público, o CadÚnico apresenta-se como uma forma de integrar as ações de assistência e contribuir para a dignidade humana, pois seu objetivo é “mostrar quem são, onde estão e quais são as necessidades das famílias mais vulneráveis, possibilitando que os Governos federal, estadual e municipal orientem de forma

mais integrada suas políticas de combate à pobreza e de redução da desigualdade e atenda a essa população” (BRASIL, 2011, p. 3).

Dessa forma, é um desafio analisar os fatores que influenciam a atuação discricionária dos burocratas de linha de frente responsáveis pela implementação do CadÚnico no Amazonas. A importância se acentua quando o objeto de estudo envolve uma região que é esquecida tanto na agenda de pesquisas relacionadas às Ciências Sociais Aplicadas quanto na agenda governamental.

Ao fazer-se uma pesquisa na Plataforma Capes – Acesso Cafe, identificaram-se poucos trabalhos na área de Ciências Sociais Aplicadas envolvendo a região Norte, sendo que, quando se trata de burocracia de nível de rua, nenhuma pesquisa abrangendo o estado do Amazonas foi encontrada. No que tange ao âmbito nacional, “embora a agenda de pesquisa em torno da burocracia de nível de rua em muito tenha avançado na Europa e na América do Norte, ainda permanece em grande parte pouco explorada no Brasil” (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018, p. 242).

Diante das questões supracitadas, questiona-se sobre quais fatores influenciam o comportamento discricionário dos burocratas de nível de rua responsáveis pela implementação do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) do Amazonas, e qual a relação desses fatores com suas interações e práticas.

O resultado desta pesquisa tem potencial para trazer contribuições teóricas e aplicadas, considerando que se pode trazer à literatura novos elementos que influenciam o comportamento do burocrata de nível de rua, como, por exemplo, o fator regional, bem como pode influenciar os formuladores de políticas públicas nas tomadas de decisão.

Por fim, vale destacar que um problema que envolve burocracia de nível de rua e assistência social é um problema público, destarte, merece a atenção dos pesquisadores de políticas públicas, de gestores públicos (de todos os níveis hierárquicos) e da sociedade.

## **1.1 Objetivo geral**

Compreender o comportamento discricionário dos burocratas de nível de rua sujeitos desta pesquisa.

## **1.2 Objetivos específicos**

- Conhecer as atividades realizadas pelos implementadores e o fluxo do processo de implementação;
- Identificar os fatores que influenciam o comportamento discricionário dos burocratas em estudo;
- Analisar os fatores identificados.

## **2 EMBASAMENTO TEÓRICO**

### **2.1 Políticas públicas e o processo de implementação**

Os estudos sobre política pública iniciaram em 1936 com a publicação do livro *Policy Analysis*, de Harold Lasswell. Porém, a Política Pública enquanto ciência tem seu marco em 1951, com a publicação do livro *The Policy Sciences*, de Lasswell e David Lerner. Para Secchi (2019, p. 7), a ciência da política pública é um campo dentro da ciência social aplicada que se desmembrou das ciências políticas e que recebeu influência de uma série de disciplinas, como a economia, a sociologia, a engenharia, a psicologia social, a administração pública e o direito.

Sua conceituação é feita de formas diferentes por diversos autores. Dye (1984), por exemplo, sintetiza a definição de política pública como o que o governo escolhe fazer ou não fazer; Peters (1986) diz que se trata da soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos; para Secchi (2019, p. 6), Política Pública é um conceito abstrato que se materializa com instrumentos concretos, como, por exemplo, leis, programas, obras etc.; sendo que a definição mais conhecida é a de Laswell (1936/1958), de que são decisões e análises sobre política pública que implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Passadas sete décadas da criação dessa ciência, apesar da expansão das suas áreas, ainda se observa que os estudos em políticas públicas no Brasil são incipientes. Precisa-se aprofundar as pesquisas nas diversas áreas dentro desse campo, para que cumpra sua função de levar o conhecimento multidisciplinar, normativo e orientado à resolução de problemas aos processos de elaboração, decisão, implementação e avaliação das políticas (SECCHI, 2019).

Quanto às áreas dentro da política pública, essas são normalmente categorizadas conforme suas fases ou ciclos. Kingdon (1995, p. 221) define o ciclo em quatro etapas: formação da agenda,

formulação de políticas públicas, tomada de decisões e implementação. Percebe-se no ciclo de Kingdon que há uma lacuna no que tange à etapa de avaliação. Para Secchi (2011, p. 33), o ciclo é composto de sete etapas: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. Souza (2006, p. 29) propõe que as fases da política pública possuem seis etapas, a saber: definição da agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. O ciclo da referida autora diferencia-se do de Secchi, pois não apresenta a fase de extinção da política pública.

Com relação ao ciclo de políticas públicas, dar-se-á atenção especial ao conceito de implementação, devido a estar fortemente relacionado ao objeto deste estudo. Dessa forma, Pressman e Wildavsky (1973, p. xv) definem implementação como um “processo de interação entre a gama de objetivos e as ações definidas para atingi-los”. Apesar de o conceito apresentado pelos referidos autores ser amplo, eles defenderam (1973) a implementação sob uma perspectiva *top-down* (de cima para baixo). Faria (2012, p. 9) diz que, posteriormente, essa perspectiva veio a ser matizada pelo próprio Wildavsky, que passou a pensar a implementação como evolução, adaptação mútua e como exploração, partindo de uma abordagem *bottom-up* (de baixo para cima).

Dessa forma, estudos clássicos dizem respeito a dois modelos de implementação, o “*top-down*” e o “*bottom-up*” (SABATIER, 1986). Em relação ao primeiro modelo, percebe-se clara distinção entre formulação e implementação, além da ideia de que as organizações burocráticas funcionam pelos princípios do controle e hierarquia (LOTTA, 2010b). Para Pressman e Wildavsky (1973), na implementação não deveria haver grande discricionariedade e autonomia por parte da burocracia da ponta do sistema, pois tal dinâmica impede a padronização do serviço e, muitas vezes, a qualidade e a eficiência dos serviços.

O segundo modelo clássico sobre formulação e implementação de política diz respeito ao modelo “*bottom-up*”, que defende a ideia de uma estruturação da política a partir do cidadão (LOTTA, 2010a, p. 27-30). Nessa perspectiva, há uma forte interação de diversos atores, uma flexibilidade contínua da política, que se reconstrói a todo tempo. A implementação, aqui, é central, pois é a partir dos arranjos feitos no processo de implementação que surgem os mais diversos resultados.

As críticas a essa abordagem se referem ao fato de não ter metas claras, como ocorre no modelo *top-down*, o que poderia ocasionar ambiguidade na implementação. Lotta (2010a) mostra

que o modelo *bottom-up* tem seu foco na explicação e entendimento e não oferece prescrições para a prática, o que acontece com o modelo *top-down*.

Numa visão mais equilibrada dessa disputa, vários autores afirmam que a formulação e a implementação não são fases estanques e que, pelo contrário, como enfatizaram Barret e Fudge, há que se “considerar a implementação como um contínuo de política/ação em que, com o tempo, ocorre um processo interativo e de negociações entre aqueles que buscam pôr as políticas em prática e aqueles de quem as ações dependem” (BARRET; FUDGE apud HILL, 2006, p. 75).

Nesse contexto, pesquisas recentes entendem a implementação de políticas públicas como um processo complexo de interação. O’Toole Junior (1995, p. 43), por exemplo, entende a implementação como a conexão entre a expressão da intenção governamental e seus resultados na prática. Por sua vez, para DeLeon (1999, p. 312), a implementação é o que acontece entre as expectativas da política e os resultados percebidos da política. De modo geral, sob qualquer abordagem, a implementação é entendida como a política pública na prática.

A política pública se concretiza no processo de implementação, por isso todos os ciclos de política pública, apresentados por diversos autores da área (LASSWEL, 1936; KINGDON, 1995; BUCCI, 2002; FREY, 2000; SOUZA, 2006; SECCHI, 2010), por mais que tenham suas diferenças, sempre contemplam de forma direta a fase de implementação.

## **2.2 Políticas públicas voltadas para a assistência social no Brasil**

As ações estatais voltadas ao campo da assistência social no Brasil percorreram um longo e contraditório caminho até se consolidarem como políticas públicas, de fato e de direito – caminho esse, vale destacar, marcado pelo assistencialismo, pela repressão e por lutas das classes sociais.

No Brasil, o campo da assistência social foi marcado pelo clientelismo, pela benesse, pela caridade, com a ajuda aos mais pobres, na maioria das vezes, sob o comando da Igreja Católica. A partir da década de 1930, o cenário brasileiro começou a apresentar mudanças, com o surgimento de medidas protecionistas por parte do Estado. Mas foi somente a partir de 1942 que se teve ações estatais mais sólidas, com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), comandada pela primeira-dama Darcy Vargas. Com a LBA, tem-se a institucionalização do assistencialismo (RIBEIRO, 2014).

De acordo com Veroneze (2017), a assistência social começa a ser desenhada como política pública em meados dos anos de 1970, com a criação do Ministério da Previdência Social, o qual passa a vinculá-la ao sistema de proteção social. Contudo, ela ainda possui forte expressão conservadora e tecnicista, até mesmo em função do momento pelo qual passava o Brasil, a Ditadura Militar. Nas palavras do autor,

Em 1985 uma nova realidade nacional começava a se constituir. Com o fim da Ditadura Militar, a transição democrática ocorreu num clima de efervescência nacional, tendo como principais atores diversos grupos e movimentos sociais (sindicatos, partidos políticos, trabalhadores, intelectuais, artistas, profissionais liberais das diversas áreas, organizações políticas, movimentos ligados à Igreja Católica, dentre outros). Estes atores sociais construíram as bases para uma Assembleia Constituinte que inspiraria a nova Constituição Federal de 1988 (VERONEZE, 2017, p. 347).

Foi com a Constituição Federal de 1988 que foi instituída a concepção de assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, rompendo assim aquela visão arcaica da assistência como benemerência e dos usuários como tutelados, assistidos ou favorecidos. Passou a integrar o tripé da Seguridade Social, junto com Previdência Social e Saúde. A Carta Magna de 1988 deixa claro o objetivo da assistência social enquanto dever do estado.

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II o amparo às crianças e adolescentes carentes; III a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V a garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou detê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 2010).

O referido direito foi regulamentado somente com a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), em 1993. Uma conquista no marco dos direitos sociais brasileiro, foi a primeira lei a regulamentar a política de assistência social, garantindo proteção principalmente àqueles em situação de risco social.

Conforme destaca em seu Art. 1º, “A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (BRASIL, 2011).

Embora tenha sido um marco importante, os estudiosos dessa área afirmam que todas as concepções apregoadas na Loas se concretizaram, de fato, por meio da implantação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), a qual busca incorporar as demandas da sociedade e tornar claras suas diretrizes para a efetivação da assistência social (FREITAS; GUARESHI, 2014).

De acordo com Couto (2015, p. 670), a assistência social, no seu longo percurso para sua efetivação, estabeleceu, por meio da NOB/Suas, em 2005, pautada pela Política Nacional de Assistência Social de 2004, um sistema único de gestão nacional, como política pública, dever do Estado e direito de cidadania. O Sistema Único de Assistência Social (Suas) é um sistema público não contributivo, descentralizado, que tem por incumbência a administração do conteúdo especial da assistência social na área da defesa social brasileira (BRASIL, 2008).

Ribeiro (2014, p. 65) argumenta que

[p]osterior à PNAS, em julho de 2005, o CNAS aprovou o SUAS com intuito de melhor regular e organizar as ações socioassistenciais em todo o território nacional. Chama atenção para o caráter inovador do SUAS, pois deixa claro que os serviços, programas, projetos e benefícios devem ter como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base central de organização. Nessa perspectiva, trabalha na ótica da justiça e dos direitos para com a população beneficiária da Assistência Social.

Em 2006, a Norma Operacional Básica (NOB/RH/Suas/06) constituiu uma estratégia fundamental para a gestão do trabalho no Suas. Contudo, somente em 2011 foi sancionada a Lei nº 12.435, que alterou a Lei nº 8.742/93 (Loas), dispondo sobre a organização da assistência social, materializando o Sistema Único de Assistência Social (Suas) enquanto política de Estado. Essa lei reconhece a assistência social como parte constitutiva da rede de proteção socioassistencial, vinculada ao Ministério de Desenvolvimento Social (CNAS, 2012; COUTO, 2015; VERONEZE, 2017).

Ainda que o Suas esteja longe de concretizar todas as diretrizes e princípios apregoados em seu escopo, faz-se importante reconhecer os avanços na política de assistência social a partir de sua implantação, da superação da ótica da caridade à concepção de política pública centrada nos direitos sociais e o reconhecimento dos usuários como cidadãos, destinando a esses o acesso a benefícios e à renda, quando necessário. Ressalta-se também a importância do princípio da universalidade e da equidade, bem como a forma de gestão tripartite, com a responsabilização da União, dos estados e municípios.

Há um longo caminho pela frente na consolidação dessa política, mas as iniciativas voltadas para o enfrentamento à pobreza deixaram de seguir o viés caritativo religioso e passaram a ser responsabilidade do Estado. Hoje todas as iniciativas nesse sentido, apesar de limitadas, vislumbram um caráter técnico, eficiente e cada vez mais consolidado nas diretrizes estabelecidas pela política. Uma discussão sobre essa questão será tratada no próximo tópico.

### **2.2.1 Políticas públicas voltadas ao enfrentamento da pobreza**

Nas últimas décadas, as políticas públicas de assistência social buscaram levar os direitos sociais à população brasileira por meio de ações definidas entre proteção social básica e proteção social especial. Assim, adotou-se uma postura de seguir medidas que pudessem alcançar os sujeitos em sua totalidade, visando a superar aquela velha concepção de que a política se voltava apenas para as pessoas em situação de pobreza. Contudo, passados 16 anos de sua implantação, o Suas ainda tem como vertente principal ou mais latente o combate à pobreza. E é por isso que esse tema se faz pertinente, pois o Brasil ainda permanece com quadros gravíssimos de pobreza e extrema pobreza.

Destaca-se que se entende por pobreza não apenas a ausência ou escassez de alimentos, de moradia ou de acesso à renda. Pobreza deve ser pensada sob um prisma multidimensional, conforme destaca Yazbek (2012, p. 289):

Abordo a pobreza como uma das manifestações da questão social, e dessa forma como expressão direta das relações vigentes na sociedade, localizando a questão no âmbito de relações constitutivas de um padrão de desenvolvimento capitalista, extremamente desigual, em que convivem acumulação e miséria. Os pobres são produtos dessas relações, que produzem e reproduzem a desigualdade no plano social, político, econômico e cultural, definindo para eles um lugar na sociedade.

Nesse sentido, entende-se que a PNAS, por meio da proteção social básica, busca proteger os cidadãos brasileiros dos riscos e agravos que podem incorrer na miséria, na fome e nas diversas expressões da violência. Embora a política esteja pautada nessa diretriz multidimensional, percebe-se que os principais programas de enfrentamento a ela ainda se pautam na ideia da falta de dinheiro, como podemos identificar nos Programas de Transferência de Renda.

Os Programas de Transferência de Renda iniciaram sua trajetória no Brasil em 1991, com a proposta do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM). Esse programa propõe a criação

de uma renda mínima nacional, sendo uma possibilidade concreta, simples e objetiva de garantia do direito mais elementar do ser humano: o direito à vida, mediante uma justa participação na riqueza socialmente produzida (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2006, p. 34).

Nesse limiar é que o Programa Bolsa Família foi instituído pelo governo federal em 2003. Tratava-se de um programa de transferência direta de renda, destinado às famílias pobres e extremamente pobres.

O Programa Bolsa Família (PBF) foi instituído pela Medida Provisória nº 132 em outubro de 2003 pelo Governo Federal, logo transformado em lei – Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 (BRASIL, Lei nº 10.836, 2004), como programa de transferência de renda, que faz parte da estratégia de combate à pobreza do Fome Zero, desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (BRASIL; MDS; PBF, 2008; STEIN, 2008).

Por meio do PBF, os programas de transferência de renda já existentes foram integrados, como o Bolsa Escola, o Programa Nacional de Acesso a Alimentação, o Bolsa Alimentação e o Programa Auxílio-Gás. Essa prerrogativa vislumbrava, sem dúvida, a centralidade na família e no acesso aos direitos sociais básicos. Assim, gestava-se uma política voltada ao combate da miséria, promovendo a emancipação das famílias. Além disso, diferentemente dos demais programas, o PBF articula as demais políticas de saúde, educação, previdência e assistência social, por meio das condicionalidades que as famílias precisam cumprir para continuar no programa. São iniciativas que visam ao comprometimento das famílias nos cuidados de saúde e no acesso e permanência à formação escolar. Seus principais objetivos são “combater a miséria e a exclusão social e promover a emancipação das famílias mais pobres” (WEISSHEIMER, 2006, p. 25).

Atualmente, o Programa Bolsa Família foi substituído pelo Auxílio Brasil, de natureza similar, tratanso-se do principal recurso estatal para o enfrentamento da pobreza. Porém, existem outras políticas que buscam dar auxílio aos mais necessitados, tais como: Tarifa Social de Energia Elétrica, Casa Verde e Amarela, Bolsa Verde etc. (BRASIL, 2008). Para ter acesso a esses benefícios, as famílias precisam estar cadastradas no Cadastro Único.

### **2.2.2 O Cadastro Único para Programas Sociais**

O Cadastro Único para Programas Sociais foi criado em 2001, por meio de Decreto Presidencial nº 3.887, onde criou-se o Formulário de Cadastramento Único para Programas Sociais

do Governo Federal. Porém, a consolidação do Cadastro como ferramenta de inclusão social das famílias de baixa renda começou a se concretizar com a criação do PBF em 2003, com a unificação dos programas de transferência de renda. Em 2007, por meio do Decreto nº 6.135, ficaram definidos com mais clareza os objetivos, os processos, os instrumentos, a operacionalização e as competências dos entes federados; em 2011, a Portaria nº 177 definiu os procedimentos para a gestão do Cadastro; e, em 2013 a Portaria nº 94 dispôs sobre o processo de averiguação das informações cadastrais do CadÚnico.

Atualmente, o CadÚnico é considerado um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica da população. Nele são registradas informações como: características do domicílio, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras (BRASIL, 2020).

Por meio de sua base de dados, é possível conhecer quem são, onde estão e quais são as principais características, necessidades e potencialidades da parcela mais pobre e vulnerável da população. Pois disponibiliza informações que permitem identificar demandas sociais das famílias inscritas e planejar a oferta de serviços de saúde, educação, assistência social, políticas de habitação e infraestrutura urbana, entre outros, com base em um dinâmico socio-territorial (BRASIL/MDS, 2015).

Similar ao que diz nos parágrafos acima citados, o art. 2º do Decreto nº 6.135/2007 dispõe que o CadÚnico “é um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal”. Porém, o CadÚnico também pode ser utilizado para a seleção de beneficiários de programas ofertados pelos governos estaduais e municipais. Por isso, ele funciona como uma porta de entrada para as famílias acessarem diversas políticas pública (BRASIL, 2020).

A partir das conceituações supracitadas, observa-se que o Cadastro Único vai além de um cadastro ou sistema, é um conjunto de esforços – federal, estadual e municipal, criado e regido por lei, que visa auxiliar a seleção e acompanhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social. A sua formulação é de competência nacional, a gestão ocorre por meio das três esferas, e a implementação é de competência, principalmente, municipal.

Destarte, esta dissertação caracteriza o Cadastro Único como uma política pública. Reitera-se que para Secchi (2019) a política pública se materializa com instrumentos concretos como, por

exemplo, leis, programas, obras etc. Peters (1986) diz que se trata da soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. O conceito mais utilizado na academia é o de Laswell (1936/1958), onde diz que as políticas públicas são decisões e análises que implicam em responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

A referida política pública, devido a sua característica de unificar o acesso a outras políticas destinadas a pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza, é considerada o principal instrumento do Estado brasileiro para a seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em programas federais.

Segundo dados da Instrução Operacional Nº 5/2021 - SE/SECAD/DECAU, as informações do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal subsidiam a formulação e a implantação de 28 políticas públicas em nível federal, voltadas para a promoção da melhoria de vida das famílias brasileiras de baixa renda. Dentre essas políticas públicas estão: Auxílio Brasil, Brasil Fraterno, Tarifa Social de Energia Elétrica, Casa Verde e Amarela, e Bolsa Verde.

### **2.3 Burocracia de nível de rua**

Inicialmente, o sociólogo alemão Max Weber (1864 - 1920) foi o responsável por teorizar sobre burocracia, compreendendo as associações públicas e privadas, as quais, para ele, são basicamente idênticas (WEBER, 1973, p. 22). A burocracia weberiana foi fundada a partir da sua teoria sobre tipos de dominação legítima, sendo a burocracia uma dominação legítima legal, onde há uma relação de obediência às normas e à hierarquia, com o objetivo de dar respostas ao dilema da eficiência e da racionalidade dos processos administrativos. Weber (1971) chegou à conclusão de que os meios são o material mais importante para se garantir o objetivo final, pois a burocracia necessita de regras, normas e procedimentos padronizados para garantir o seu sucesso.

Tenório (2017, p. 85) faz a seguinte síntese sobre as características da burocracia weberiana: tarefas orientadas por normas escritas; sistematização da divisão do trabalho; cargos estabelecidos de forma hierarquizada; regras e normas técnicas fixadas para o desempenho de cada cargo; seleção de pessoal feita por meio do sistema de mérito; separação entre propriedade e administração; necessidade de recursos livres de controles externos para garantir a liberdade da organização;

profissionalização dos participantes; previsibilidade dos seus membros. Observa-se que há uma estrutura administrativa rígida nesse tipo de burocracia.

No entanto, a literatura recente vem discutindo sobre o fato de que não é possível o controle total das esferas burocráticas por meio da racionalidade ligada ao cumprimento estrito das normas, considerando que o processo de implementação das políticas públicas é dinâmico e está sujeito a contingências (LIPSKY, 2019; HILL, 2003; BRODKIN, 2012; LOTTA, 2010a, 2012, 2018b; FERREIRA; MEDEIROS, 2015; MEYERS; VORSANGER, 2010; O'TOOLE JUNIOR, 1995).

Nesse sentido, a literatura, durante as últimas décadas, começou a se aprofundar nos estudos sobre “burocracia de nível de rua”, conceito utilizado na literatura inicialmente por Lipsky, em seu livro *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services* (1980). Segundo ele, os burocratas de rua são funcionários públicos localizados na ponta da administração ou serviço público, isto é, são eles os responsáveis por entregar a política pública aos cidadãos, como, por exemplo, professores, policiais, profissionais de saúde, entre outros, os quais são dotados de discricionariedade (LIPSKY, 2019, p. 24).

A obra do autor apresenta duas afirmações distintas. A primeira foi que

o exercício da discricionariedade era uma dimensão crítica de grande parte dos funcionários públicos que interagem com os cidadãos regularmente no curso de seus trabalhos. Além disso, os trabalhos normalmente não podiam ser realizados de acordo com os mais elevados padrões de tomada de decisão nas diversas áreas porque os trabalhadores de nível de rua não dispunham de tempo, informações ou outros recursos necessários para responder de forma adequada a cada caso. Em vez disso, os burocratas de nível de rua administram suas tarefas difíceis desenvolvendo rotinas de práticas e psicologicamente simplificando sua clientela e o ambiente, de maneira a influenciar fortemente os resultados de seus esforços. O processamento em massa dos clientes é a norma e tem importantes implicações para a qualidade do tratamento e dos serviços (LIPSKY, 2019, p. 15-16).

A segunda afirmação foi que

um trabalho tão diverso e aparentemente não relacionado, como, por exemplo, o dos conselheiros, juízes, policiais, assistentes sociais, em algum grau é estruturalmente semelhante, de modo que se poderia comparar essas configurações de trabalho umas com as outras. Descrever a linha de frente da prestação de serviços públicos em termos de um pequeno número de características analíticas comuns tornou possível uma nova forma de ver esses papéis públicos muito familiares e como eles eram parecidos e diferentes uns dos outros (LIPSKY, 2019, p. 16).

Na primeira afirmação, o autor trabalhou o conceito de discricionariedade e discorreu sobre os mecanismos de *coping*, que são as formas de enfrentamento ou esquivas dos burocratas de nível

de rua. Na segunda afirmação, discorre sobre o desenvolvimento do conceito de burocratas de nível de rua, o qual contempla todos os profissionais implementadores de políticas públicas que lidam diretamente com o usuário.

Essa obra foi fundamental para o início da discussão sobre um elemento-chave do processo de implementação: o burocrata de nível de rua, não visto mais sob uma perspectiva mecânica, mas sim orgânica. Segundo Lotta (2010a, p. 38), a condição de nível de rua desses burocratas inclui certas adversidades não mensuradas pelas tradicionais teorias da burocracia, como, por exemplo, interações externas ao ambiente profissional.

Atualmente, há diversas discussões que envolvem a burocracia de nível de rua, tais como: a indissociabilidade do comportamento discricionário nas práticas e interações dos burocratas; fatores que influenciam o comportamento dos burocratas implementadores; o uso e desenvolvimento de mecanismos de *coping* para lidar com as contingências; a burocracia de nível de rua e *accountability*; o uso da burocracia de nível de tela para a entrega dos serviços; dentre outros temas.

Devido ao objetivo deste estudo, será dada ênfase à discussão que envolve a discricionariiedade do burocrata de nível de rua, pois o comportamento discricionário desses burocratas transforma as políticas públicas a tal ponto que Lipsky (2019) e Oliveira (2012) os chamam de fazedores de políticas.

### **2.3.1 A discricionariiedade do burocrata de nível de rua**

A discricionariiedade do burocrata de linha de frente, *a priori*, na literatura sobre burocracia e sobre implementação, era vista como um erro que devia ser duramente combatido. Porém, com o passar do tempo, muitos autores passaram a reconhecer que ela é inerente ao trabalho do burocrata, sendo até certo ponto necessária.

O precursor dos estudos burocráticos, Max Weber, em seu modelo ideal de burocracia, não deu espaço para a discricionariiedade, devendo o burocrata seguir fielmente as normas e a ordem hierárquica. O foco de sua teoria eram os meios, o processo e a eficiência, desconsiderando a entrega final dos serviços e as contingências do sistema. Faz-se um adendo para ressaltar que a teoria weberiana trouxe grandes contribuições à época e à atualidade, porém tem muitos pontos

que atualmente recebem muitas críticas, como, por exemplo, o seguimento rígido à norma e à hierarquia.

Outra literatura que iniciou com forte negação à discricionariedade é a que versa sobre implementação de políticas públicas, onde, tem-se como marco o livro *Implementation: how great expectations in Washington are dashed Oakland*, de Jeffrey Pressman e Aaron Wildavsky, publicado pela primeira vez em 1973. Na obra, os autores observam a discrepância entre a política formulada e a implementada nos EUA, nos anos de 1960 a 1970 (BRODKIN, 2015).

Esse estudo norteou muitos outros, que visavam a analisar os motivos que influenciavam esse distanciamento entre o plano e a prática. Nesse contexto, surge o olhar para um elemento fundamental no processo de implementação: o burocrata. Porém, inicialmente, os estudos visavam a corrigir os desvios de comportamento desses funcionários, a partir de uma perspectiva *top-down*, onde o que era formulado no topo devia ser fielmente implantado na base, respeitando a hierarquia estabelecida.

Após isso, novas correntes surgiram, como a *botton-up*, onde a implementação devia contemplar a base, e a corrente que defende a dialética entre os modelos *top-down* e *botton-up*. A partir dessas novas perspectivas, a discricionariedade passou a ser vista como inerente à atuação do burocrata e que se precisava de estudos para compreender melhor a sua influência nas políticas públicas. A discricionariedade passou a assumir novas formas de análise.

Meyers e Vorsanger (2010) dizem que há uma preocupação, por parte dos estudiosos, sobre o limite da autonomia e discricionariedade da burocracia do nível de rua. Algumas perspectivas acreditam que deve haver maior controle hierárquico ou social sobre esses funcionários. Outras, no entanto, pensam que a autonomia e discricionariedade são fundamentais para promover o controle democrático sobre processos de políticas, para adaptar as políticas às necessidades individuais e para aumentar a efetividade dos esforços de políticas.

Nessa dicotomia, a teoria de burocracia de nível de rua assume a postura de que a discricionariedade é inerente ao comportamento do burocrata de linha de frente e de que ela, até certo ponto, é necessária. Lotta (2010a, p. 38) afirma que “as instituições impactam as práticas, mas as ações, valores, referências e contextos dos indivíduos também impactam as instituições”.

Para Lipsky (2019, p. 55; 59), a discricionariedade determina a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios e sanções distribuídos por suas organizações. Ela não pode ser eliminada por três motivos:

i) Os burocratas de nível de rua, muitas vezes, trabalham em situações muito complicadas que não podem ser reduzidas a formatos programáticos;

ii) Os burocratas de nível de rua trabalham em situações que, muitas vezes, requerem respostas para as dimensões humanas das situações;

iii) O terceiro motivo baseia-se mais sobre a função dos trabalhadores de nível hierárquico inferior que interagem mais com os cidadãos do que com a natureza de suas tarefas, onde a discricionariedade de nível de rua promove a autoestima dos trabalhadores e incentiva os clientes a acreditarem que os trabalhadores possuem a chave de acesso para seu bem-estar.

Além disso, a burocracia no nível de rua é submetida a demandas institucionais contraditórias e volumosas, muitas vezes impossíveis de serem compostas em uma rotina de trabalho, cabendo a esse processo de trabalho a seleção de critérios e prioridades sobre “quem” e “como” se recebem os benefícios ou as sanções (ARAÚJO FILHO, 2014). A entrega das políticas pelos burocratas de nível de rua acaba sendo imediatista e pessoalizada, na medida em que a tomada de decisões se dá no momento da sua atuação profissional (LIPSKY, 2019).

Evelyn Brodtkin (2012) aponta para a importância de a literatura que trata sobre BNR atentar ao fato de que as práticas problemáticas não são culpa dos burocratas, e sim das limitações estruturais, advindas das prerrogativas de níveis superiores e das demandas externas do público que dificultam a implementação. Essa situação também é abordada por Lipsky (2019, p. 173), onde diz que os burocratas de nível de rua procuram fazer um bom trabalho, de alguma maneira; entretanto, não dispõem de condições de trabalho favoráveis.

Conclui-se, portanto, que é comum atribuírem o ônus da implementação à atuação do burocrata, que se encontra, normalmente, em condições de trabalho não ideais. A eliminação da discricionariedade aparece para muitos como uma solução ao problema da implementação, fato que vem sendo contestado pelos teóricos da BNR.

### **3 METODOLOGIA**

Na busca do conhecimento científico, esta pesquisa utilizou a metodologia abaixo especificada para alcançar o objetivo proposto. Dessa forma, sistematizou-se um conjunto de métodos e técnicas adequados ao que se propõe.

### 3.1 Caracterização da pesquisa

Esta pesquisa assume uma abordagem qualitativa por compreender que o tema pesquisado é dinâmico e que há muitos fatores que influenciam no comportamento dos sujeitos pesquisados. Assim, a melhor forma para compreender essa realidade é manter contato direto com os sujeitos da pesquisa, o que tem lugar assegurado como uma forma viável e promissora de trabalhar em ciências sociais. Na pesquisa qualitativa, o ambiente e as pessoas são olhados holisticamente: não são reduzidos a variáveis, mas observados como um todo (GODOY, 1995, p. 62-63).

A epistemologia qualitativa defende o caráter construtivo-interpretativo do conhecimento, o que de fato implica em compreender o conhecimento como produção e não como apropriação linear de uma realidade apresentada (GONZÁLEZ REY, 2005, p. 5).

Quanto ao tipo da pesquisa, trata-se de uma pesquisa descritiva, onde o intuito da pesquisadora é conhecer determinada realidade, “é a pesquisa que se usa para descrever e explicar determinados fenômenos socioeconômicos, político-administrativos, contábeis e psicossociais, matemático-estatísticos e técnico-linguísticos” (LEITE, 2008, p. 52).

### 3.2 Coleta e análise de dados

Os dados obtidos nesta pesquisa foram auferidos por meio de pesquisa de campo e de pesquisa documental. Para tanto, utilizaram-se os instrumentos entrevista semiestruturada, observação direta e documentos. Na análise, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo.

A pesquisa de campo se caracteriza como uma forma de documentação direta no local onde está o objeto de pesquisa, ou em um local que tenha informações sobre ele. Para Lakatos (2020a, p. 203), a pesquisa de campo é utilizada com o objetivo de conseguir informações e/ou conhecimentos sobre um problema, para o qual se procura uma resposta ou para uma hipótese que queira comprovar, ou ainda com o propósito de descobrir novos fenômenos ou relações entre eles.

Considerando a pandemia ocasionada pela Covid-19, a qual foi considerada estável pelos governos federal e estadual, adentrou-se em campo com todos os cuidados recomendados pela Organização Mundial de Saúde.

Destarte, os dados primários foram obtidos *in loco* por meio de entrevistas semiestruturadas, que foram realizadas nos municípios de Nhamundá, Maués, Manaus, e Parintins,

com os seguintes atores: coordenadores do CadÚnico dos municípios, coordenadores dos Cras e burocratas sujeitos desta pesquisa. Destaca-se que, na maioria dos casos, os coordenadores do CadÚnico dos municípios são também gestores de unidades de atendimento, desta forma, foram feitas a eles as perguntas do roteiro utilizado com os gestores dos Cras e outras com informações gerais sobre o CadÚnico e sobre os burocratas do município onde atuam.

As entrevistas realizadas com os coordenadores e com os burocratas de linha de frente têm objetivos similares, sob perspectivas diferentes. Dessa forma, foram utilizadas para atender os dois primeiros objetivos da pesquisa, a saber: conhecer as atividades realizadas pelos implementadores e compreender o fluxo do processo de implementação; e identificar os fatores que influenciam o comportamento discricionário dos burocratas em estudo. Pretende-se, com isso, triangular os resultados e buscar maior quantidade e qualidade de informações.

Para auxiliar nas transcrições das entrevistas, foi utilizado o *software Transkriptor*, o qual faz a transcrição automática de arquivos de áudio. Porém, foram necessárias correções nas transcrições, visto que muitas palavras ou frases foram omitidas ou grafadas erradas pelo programa.

Foram transcritas 21 entrevistas, com o tempo total de 1139 minutos. As transcrições deram origem a um único arquivo textual com 399 páginas, o qual possui 136.871 palavras. O referido arquivo foi numerado por questão de organização e controle das informações, principalmente no que tange às citações diretas das falas.

Por meio da pesquisa de campo, foi possível também utilizar a técnica de observação, com o auxílio da ferramenta diário de campo, onde teve-se a percepção do pesquisador sobre o objeto de estudo e o ambiente onde ele está inserido. Para Lakatos e Marconi (2020a, p. 208), a observação busca conseguir informações que utiliza os sentidos na obtenção de determinados aspectos da realidade. Não consiste apenas em ver ou ouvir, mas também em examinar os fatos ou fenômenos que se deseja estudar.

Outra forma de obtenção dos dados foi por meio da pesquisa documental, a qual busca tomar como fonte de coleta de dados apenas documentos, escritos ou não, que constituem o que se denomina fontes primárias. Essas podem ter sido feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois (LAKATOS& MARCONI, 2020a, p. 190).

A pesquisa documental utilizou as seguintes fontes: i) Manual do Entrevistador ii) Manual de Gestão do CadÚnico, e iii) legislações que envolvem a burocracia e os burocratas deste estudo.

Esse instrumento visa a dar suporte para o alcance do primeiro objeto e possibilitar uma comparação entre o que é previsto nas normas e o que acontece na prática.

Para o desenvolvimento da análise dos dados, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, a qual, segundo Bardin (2011, p. 15-28), é um conjunto de instrumentos de cunho metodológico em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a discursos (conteúdos e continentes) extremamente diversificados. Aparece como um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens.

Quanto à interpretação, a análise de conteúdo transita entre dois polos: o rigor da objetividade e a fecundidade da subjetividade. É uma técnica refinada, que exige do pesquisador disciplina, dedicação, paciência e tempo. Faz-se necessário, também, certo grau de intuição, imaginação e criatividade, sobretudo na definição das categorias de análise, jamais esquecendo dois fatores essenciais: o rigor e a ética (FREITAS; CUNHA; MOSCAROLA, 1997).

Alguns autores estabelecem etapas para o processo de análise de conteúdo; porém, será utilizada a classificação de Bardin (2011), que é usada nos estudos qualitativos nas Ciências Sociais Aplicadas. Destarte, o autor cita três fases:

- i) pré-análise – preparação, instrumentalização e sistematização do material a ser analisado;
- ii) exploração do material – os dados obtidos são categorizados com o objetivo de alcançar o núcleo de contextualização; e
- iii) tratamento dos resultados, inferência e interpretação – buscam relacionar e/ou interrelacionar as informações obtidas nas fontes empíricas e teóricas. (BARDIN, 2011, p. 29)

Dentro da análise de conteúdo, para o alcance do terceiro objetivo, foi feita a categorização dos fatores identificados que influenciam o comportamento discricionário dos burocratas em estudo. Para isso, foram utilizadas categorias analíticas, com uso do modelo misto, onde as categorias são selecionadas no início, mas o pesquisador se permite modificá-las em função do que a análise apontará (LAVILLE; DIONNE, 1999).

A formação das categorias iniciais foram feitas a partir de autores, da literatura nacional e internacional, que já estudaram o comportamento dos burocratas de nível de rua, a saber: fatores

individuais ou pessoais (EVANS, 2011; FERREIRA; MEDEIROS, 2016); fatores organizacionais ou institucionais (LIPSKY, 2019; BRODKIN, 2012; LOTTA, 2010; FERREIRA; MEDEIROS, 2016; EVANS, 2011), gerenciais (LIPSKY, 2019; BRODKIN, 2012; FERREIRA; MEDEIROS, 2016); culturais e sociais (MOLLER; STENSOTA, 2019); e, relacionais (LOTTA, 2010; FERREIRA; MEDEIROS, 2016; EVANS, 2011). Esses fatores foram organizados na tabela abaixo:

Quadro 1 - Categorias iniciais

<b>Fatores que influenciam o comportamento dos BNR</b>		<b>Autores</b>
Fatores externos à organização	Individuais ou pessoais	Evans (2011); Ferreira; Medeiros (2016)
	Culturais	Moller e Stensota (2019)
	Sociais	Moller e Stensota (2019)
Fatores internos da organização	Organizacionais ou institucionais	Lipsky (2011); Brodtkin, (2012); Lotta (2010); Ferreira; Medeiros (2016); Evans (2011)
	Gerenciais	Lipsky (2019); Brodtkin (2012); Ferreira e Medeiros, (2016); EVANS (2011)
	Relacionais	Lotta (2010); Ferreira e Medeiros (2016)

Fonte: Elaboração própria.

As categorias supracitadas serviram de parâmetro inicial para ir a campo conhecer os fatores que influenciam o comportamento discricionário dos burocratas de nível de rua.

Por fim, a operacionalização da pesquisa é explicitada resumidamente no quadro 2, onde tem-se os procedimentos que serão utilizados para alcançar cada objetivo específico.

Quadro 2 - Descrição e operacionalização dos objetivos

<b>Objetivos</b>	<b>Operacionalização e procedimentos</b>
------------------	--

<p>I) Conhecer as atividades realizadas pelos implementadores e o fluxo do processo de implementação;</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevista semiestruturada – realizada com os coordenadores municipais do CadÚnico, coordenadores das unidades de atendimento (Cras, Secretárias de Assistência Social e centrais do CadÚnico) e com os burocratas de nível de rua - análise de conteúdo;</li> <li>• Pesquisa documental – Fontes: i) Manual do Entrevistador, ii) Manual de Gestão do CadÚnico, e iii) Coletânea de legislação do CadÚnico – análise de conteúdo.</li> <li>• Observação direta – análise de conteúdo</li> </ul>
<p>II) Identificar os fatores que influenciam o comportamento discricionário dos burocratas em estudo;</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevista semiestruturada – realizada com os coordenadores municipais do CadÚnico, coordenadores das unidades de atendimento (Cras, Secretárias de Assistência Social e centrais do CadÚnico) e com os burocratas de nível de rua - análise de conteúdo;</li> <li>• Observação direta – análise de conteúdo</li> </ul>
<p>III) Analisar a influência dos fatores identificados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análise de conteúdo</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

### 3.3 Campo e amostragem

Após o parecer consubstanciado do Comitê de Ética e Pesquisa com Seres Humanos – CEP<sup>1</sup>, da Universidade Federal de Viçosa, com a aprovação do projeto de pesquisa, deu-se início à pesquisa de campo no dia 25 de novembro de 2021, onde buscou-se pesquisar o comportamento

<sup>1</sup> Número do Parecer: 5.034.887.

discricionário dos burocratas de nível de rua que trabalham com o CadÚnico no estado do Amazonas.

Para tanto, devido à extensão territorial e grande população do referido estado, foi feita uma seleção de quatro municípios para compor a amostra, a saber: Manaus, com 2.255.903 habitantes, escolhido por ser a capital do estado, e três municípios do interior: Parintins, com 116.439 habitantes; Maués, com 66.159 habitantes; e Nhamundá, com 21.710 habitantes, os quais são, respectivamente, metrópole e municípios de grande, médio e pequeno porte. O quantitativo da população dos municípios tem como fonte o censo 2021 do IBGE e a classificação por tamanho está conforme a utilizada no Sistema Único de Assistência Social (Suas).

Quadro 3 - Porte dos municípios selecionados

<b>Classificação dos municípios selecionados</b>		
Município	População	Porte
Nhamundá	21.710 habitantes	Pequeno – até 50.000 hab.
Maués	66.159 habitantes	Médio – de 50.001 a 100.000 hab.
Parintins	116.439 habitantes	Grande - de 100.001 a 900.000 hab.
Manaus	2.255.903 habitantes	Metrópole – mais de 900.000 hab.

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Censo 2021 e do Suas 2015.

O acesso aos municípios selecionados ocorreu por meio de lancha de transporte de passageiros, avião de pequeno e de médio porte, e embarcação do tipo barco de madeira de médio porte.

Após a escolha dos municípios, foram selecionadas as unidades onde se realizou a pesquisa, a saber: 2 unidades de atendimento por município, as quais são instituições do tipo: Cras, Secretarias de Assistência Social e Centrais do Cadastro Único.

Nos municípios onde havia um polo específico para o atendimento rural, deu-se preferência para a seleção dessa unidade, juntamente com uma outra de atendimento urbano, sendo observado no quadro 3, possibilitando maior conhecimento sobre o que se propôs a pesquisar e a variação de informações.

Quadro 4: Tipos de unidades de atendimento

Unidades de atendimento e usuários				
Município	Unidade 01	Usuários	Unidade 02	Usuários
Município 01	Secretaria de Ass. Social	Urbano e rural	Cras	Urbano e rural
Município 02	Secretaria de Ass. Social	Rural	Cras	Urbano
Município 03	Central Única	Rural	Cras	Urbano
Município 04	Cras	Urbano e rural	Cras	Urbano e rural

Fonte: Elaboração própria.

Após selecionadas as unidades de atendimento, foram selecionados os entrevistados que participaram da pesquisa. *A priori*, organizou-se uma agenda para entrevistar um gestor de cada unidade de atendimento, um entrevistador de cada unidade de atendimento e um assistente social de cada unidade de atendimento, observando que em cada município, a partir desse pensar, teria duas unidades, o que totalizaria em 24 entrevistados. Porém, no decorrer da pesquisa de campo alguns fatores alteram o planejamento, a saber: o aparecimento da figura do responsável pela coordenação do CadÚnico no município, que em muitos casos é também o coordenador de uma determinada unidade de atendimento aos usuários; o quadro de servidores das unidades; e a desistência de um entrevistador que estava agendado, o qual não pode ser substituído devido ao tempo de estada planejado em cada cidade. Essas contingências não geraram prejuízos à pesquisa, visto que foram coletados dados suficientes.

Quadro 5 - Quantitativo e caracterização dos entrevistados

Município	Unidades	Entrevistados
Município 01	Unidade de atendimento 01	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 01 coordenador do município responsável pelo Cadastro Único e responsável pela Coordenação da unidade de atendimento;</li> <li>• 02 entrevistadores/ cadastradores.</li> </ul>

		Obs.: Nesse município a assistente social que presta apoio ao CadÚnico fica lotada na unidade 002.
	Unidade de atendimento 02	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 01 assistente social.</li> </ul> <p>Obs.: Nesse município não tem cadastrador nessa unidade.</p>
Município 02	Unidade de atendimento 03	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 01 coordenador do município responsável pelo Cadastro Único e responsável pela Coordenação da Unidade de atendimento;</li> <li>• 01 assistente social;</li> <li>• 01 entrevistador.</li> </ul>
	Unidade de atendimento 04	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 01 coordenador da unidade de atendimento;</li> <li>• 01 assistente social;</li> </ul> <p>• Obs.: O entrevistador/ cadastrador agendado faltou.</p>
Município 03	Unidade de atendimento 05	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 01 coordenador do município responsável pelo Cadastro Único e responsável pela Coordenação da Unidade de atendimento;</li> <li>• 01 assistente social;</li> <li>• 01 entrevistador / cadastrador.</li> </ul>
	Unidade de atendimento 06	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 01 Coordenador da Unidade de atendimento;</li> <li>• 01 assistente social;</li> <li>• 01 entrevistador/ cadastrador.</li> </ul>

Município 04	Unidade de Atendimento 07	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 01 coordenador da unidade de atendimento;</li> <li>• 01 entrevistador / cadastrador.</li> </ul> <p>Obs.: A assistente social da unidade não foi entrevistada, pois não presta apoio ao CadÚnico, possui outras funções na unidade.</p>
	Unidade de atendimento 08	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 01 coordenador da unidade de atendimento;</li> <li>• 01 assistente social;</li> <li>• 01 entrevistador/ cadastrador.</li> </ul>
	Entrevista realizada fora de unidade de atendimento selecionada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 01 responsável pela coordenação do CadÚnico do município.</li> </ul>
Total de entrevistados		21

Fonte: Elaboração própria.

Dos 21 entrevistados supracitados, 8 ocupam cargos de gestão e 13 são burocratas de nível de rua, sendo 6 assistentes sociais e 7 entrevistadores. Esses participantes da pesquisa foram identificados por meio de códigos, a fim de manter o sigilo de suas identidades. Para tanto, foram utilizadas as siglas: PPG1 a PPG8, para os participantes da pesquisa que ocupam cargos de gestão; PPAS1 a PPAS6, para os participantes da pesquisa assistentes sociais; e PPE1 a PPE7, para os participantes da pesquisa entrevistadores. Os referidos códigos com a identificação dos participantes foram organizados em uma tabela no Excel, à qual somente os pesquisadores participantes têm acesso.

#### **4 CONTEXTUALIZAÇÃO DO CAMPO DA PESQUISA**

Neste capítulo será feita a contextualização do espaço onde estão inseridos os sujeitos da pesquisa, que é o estado do Amazonas, e mais especificamente os municípios: Manaus, Parintins, Maués e Nhamundá. Entende-se que para compreender o comportamento dos BNRs é imprescindível a compreensão do contexto desses sujeitos.

#### **4.1 Estado do Amazonas: história, sociedade, economia, cultura e demografia**

Neste tópico, propõe-se discorrer sobre a caracterização do estado do Amazonas, no que se refere aos aspectos históricos, sociais, econômicos, culturais e demográficos. Quanto ao aspecto histórico, o descobrimento da região teve como protagonista o espanhol Francisco de Orellana.

Nas palavras do autor:

[o] mundo amazônico ia revelar-se à civilização pelo feito de um dos mais intrépidos soldados de Francisco Pizarro, na tragédia da conquista do Peru – Francisco de Orellana. Pelo Natal de 1539 organizava-se em Quito, ou por melhor dizer, completava-se em Quito, a organização de uma grande monção, imaginada por Francisco Pizarro e executada por seu irmão Gonçalo Pizarro, Governador de Charcas, que devia descobrir o País da Canela, e sondar e explorar as riquezas, que se presumiam existir além das Cordilheiras, na direção leste e sul (JOBIM, 1957, p. 11).

Os registros dessa expedição descreviam não apenas o encantamento com as belezas naturais, mas principalmente especulações sobre as riquezas minerais existentes na região. Datava-se do ano de 1541 quando os espanhóis ao explorarem o “novo continente” deparavam-se com os desafios que a própria geografia do lugar demandava, assim como as lutas travadas com os grupos étnicos que aqui habitavam. Nesse interim muito sangue indígena foi derramado no solo amazônico (JOBIM, 1957; DANTAS, 2011).

Com a União Ibérica<sup>2</sup> (1580-1640), o Tratado de Tordesilhas deixa de existir e os colonizadores portugueses que já habitavam a região do Maranhão destinaram-se para o Amazonas, fundando o Forte do Presépio em 1616, atual Belém. Assim, foi com a expedição empreendida por Pedro Teixeira, em 1636 que a região passou a ser explorada definitivamente (JOBIM, 1957; DANTAS, 2011; SAMPAIO, 2011; SANTOS, 2012).

---

<sup>2</sup> A União Ibérica (1580 e 1640) foi a unificação das Coroas espanhola e portuguesa a partir da crise sucessória do trono português. Essa crise de sucessão decretou o fim da Dinastia de Avis e coroou o rei Filipe II, da Espanha, como rei tanto de Portugal quanto da Espanha.

A anexação da Amazônia ao Estado português ocorreu num período em que se desenvolvia a colonização do Brasil. A distância entre a Amazônia e o Brasil criava dificuldades administrativas. Assim, a organização administrativa da região foi concebida da seguinte forma:

1. Estado do Maranhão – Criado em 1621 por Filipe II, com capital em São Luís e ligado a Lisboa. A região administrada por essa unidade administrativa se estendia do Ceará ao atual Estado do Amazonas. Essa organização administrativa foi extinta em 1652. 2. Estado do Maranhão e Grão-Pará – Constituiu a administração da mesma unidade territorial anterior. Em 1737, a sede dessa nova administração passou a ser Belém. 3. Estado do Grão-Pará e Maranhão (1751-1772) – Constituiu uma organização administrativa cuja sede passou definitivamente para Belém. Em 1772, foi desmembrada em duas unidades: Maranhão e Piauí; Grão-Pará e Rio Negro. Em 1823, a Amazônia foi anexada ao Brasil, como região norte, pelas tropas do almirante inglês John Pascoe Greenfel, que estava a serviço de D. Pedro I (JOBIM, 1957, p. 177).

A Lei n.º 582 de 5 de setembro de 1850 criou a Província do Amazonas, propiciando a sua emancipação política com relação ao Pará. O território da Província seria o mesmo da antiga Capitania de São José do Rio Negro, e a sede seria a Cidade da Barra. A província surgiu a partir da necessidade da ocupação definitiva do Alto Amazonas e para impedir a expansão do Peru que, apoiado nos EUA, desejava internacionalizar o rio Amazonas, que se encontrava fechado às navegações internacionais desde o tratado de Madri<sup>3</sup> (SANTOS, 2012, p. 46).

Desde sua emancipação, o estado do Amazonas vivenciou uma série de ações políticas visando à exploração de suas riquezas naturais. Contudo, passados 29 anos de sua elevação à categoria de província, o Amazonas chamou a atenção de interesses nacionais e internacionais com a descoberta do látex, substância extraída da seringueira que serve de matéria-prima para a produção da borracha (SOUZA, 2009, p. 45). O período áureo da borracha se deu entre 1879 e 1912, a capital Manaus se tornou uma das mais luxuosas do Brasil. Mas, quando as sementes da seringueira foram levadas clandestinamente para a Malásia, tornando-se em pouco tempo mais produtiva que os seringais da Amazônia, o estado viveu uma decadência abrupta (RAJANO e SANTOS, 2017, p. 200).

No período de 1890 e 1910, a grande procura pela borracha atraiu imigrantes e povoados do Nordeste para a capital amazonense, que sofreu transformações significativas em infraestrutura e demografia. Foram construídos os primeiros sistemas de telefonia, bondes elétricos, um

---

<sup>3</sup> O Tratado de Madri, tinha o objetivo de substituir o Tratado de Tordesilhas (1494), estabelecendo assim, novas fronteiras entre as colônias de Portugal e Espanha na América.

saneamento básico mais desenvolvido e um porto flutuante. Nesse período têm-se a construção do patrimônio arquitetônico da capital do Amazonas, sendo sua maior expressão o Teatro Amazonas (BENCHIMOL, 2010; MESQUITA, 2019, p.155).

Com a Segunda Guerra Mundial e o apoio dos Estados Unidos, no período entre 1942 e 1945, o estado do Amazonas retoma a produção da borracha em grande escala. O governo do Brasil lança uma política de recrutamento em todo o país. Assim, os soldados da borracha, sobretudo nordestinos, migram para essa região em busca de riqueza e mudança de vida. Contudo, com o fim da guerra e o fim dos bancos de créditos novamente a borracha entre em declínio (RAJANO e SANTOS, 2017, p. 203).

No regime militar há um pacote de programas e projetos voltados para o desenvolvimento da Amazônia e novamente o estado do Amazonas se vê atravessado por políticas governamentais, as quais nem sempre contemplavam o desenvolvimento social, mas somente o crescimento econômico em detrimento da preservação da floresta. É durante esse período que ocorre a implantação da Zona Franca de Manaus. Esta surgiu em 1967, durante o regime militar, por meio do Decreto-Lei nº 288/67 (MENDONÇA, 2015, p. 37).

A finalidade inicial desse projeto era estabelecer incentivos fiscais por 30 anos para criar um polo industrial, comercial e agropecuário na Amazônia. Com o passar dos anos, o prazo para esses incentivos fiscais foi aumentando, e atualmente eles se estendem até 2073. Na prática, a ZFM é um grande polo econômico dividido em três grandes áreas: comercial, industrial e agropecuário. A proposta da Zona Franca de Manaus, ao reunir diversas grandes empresas, passa pela movimentação de faturamentos bilionários e gera mais de meio milhão de empregos diretos e indiretos (MENDONÇA, 2015; SERÁFICO, 2011).

Destarte, a história do Amazonas se confunde com a história da Amazônia Legal, uma história cercada de muitas lutas e conquistas. Atualmente, o estado do Amazonas é a maior unidade federativa do Brasil. Segundo dados do IBGE (2021), a área da unidade territorial é de 1.559.167,878 km<sup>2</sup>, com uma população estimada em 4.269.995 pessoas, possuindo uma densidade demográfica de 2,23 hab/km<sup>2</sup>.

A capital Manaus, um dos 62 municípios do Amazonas, é a cidade mais populosa da região Norte, com 2.255.903 habitantes. O IBGE identificou 65 grupos indígenas no estado, que detém a maior população de indígenas do País, no total de 168.680, de acordo com o Censo 2010. O Amazonas detém, ainda, 98% de sua cobertura florestal preservada, além de um dos maiores

mananciais de água doce. Sofrendo influência de vários fatores com precipitação, vegetação e altitude, a água forma na região a maior rede hidrográfica do planeta (TOCANTIS, 2000). O rio Amazonas é internacionalmente conhecido como o maior do mundo, possuindo um curso calculado em 6.300 quilômetros. Seu arco atlântico tem a extensão de 400 quilômetros. Nasce presumivelmente na lagoa Santana (Andes Ocidentais), onde sua bacia de recepção é um rio de geleira (TOCANTIS, 2000).

O acesso ao Estado é feito principalmente por via fluvial ou aérea. O clima é equatorial úmido, com temperatura média de 26,7°. A umidade relativa do ar fica em torno de 70% e o estado possui apenas duas estações bem definidas: chuvosa (inverno) e seca ou menos chuvosa (verão). É no estado do Amazonas que se encontram os pontos mais elevados do Brasil: o Pico da Neblina, com 3.014 metros de altitude, e o 31 de Março, com 2.992 m de altitude, ambos na fronteira.

Rico em biodiversidade, o estado também é conhecido pela cultura. Destaca-se no cenário nacional pelo Festival Folclórico dos Bois-Bumbás Caprichoso e Garantido, realizado sempre no último final de semana do mês de junho, no município de Parintins (SILVA, 2007). Destaca-se também a Ciranda, no município de Manacapuru, e o Boi-Manaus, realizado sempre no mês de outubro na capital do estado, dentre outras expressões artísticas culturais como o Festival de Orquestra Sinfônica, o carnaval e as festas de santos, dada a religiosidade do povo amazonense.

Enfim, pelas linhas gerais percorridas sobre a formação histórica, social, cultural, econômica e geográfica do estado, pode-se perceber que se trata de uma região bem peculiar. Desta forma, nos tópicos seguintes serão caracterizados os municípios onde estão inseridos os sujeitos da pesquisa, pois, trata-se de uma pesquisa qualitativa, onde o contexto dos burocratas torna-se necessário à compreensão do objeto pesquisado.

## **4.2 Manaus**

O município de Manaus foi criado no século XVII para fixar o domínio português na região amazônica, pois possuía uma posição estratégica no território nacional. O núcleo urbano, localizado à margem esquerda do Rio Negro, teve início com a construção do Forte da Barra de São José, idealizado pelo capitão de artilharia, Francisco da Mota Falcão, em 1669, data comemorada como o aniversário da cidade (MANAUS, 2022).

Atualmente, a capital do estado do Amazonas possui uma população de 2.255.903 habitantes, uma área territorial de 11.401,092 km<sup>2</sup>, e uma densidade demográfica de 158,06 hab/km<sup>2</sup>. O PIB *per capita* da capital é de 38.880,73, o maior do estado, onde o setor de serviços, seguido pela indústria compõe a maior parte da renda. O IDH de 0,737 também ocupa o *ranking* de primeira colocação do estado (BRASIL/IBGE, 2021).

Quanto aos meios de transporte de passageiros e cargas, o município possui transportes fluviais, aéreos e rodoviários, sendo que são mais utilizados os modais fluviais no traslado intermunicipal.

Figura 1 – Principal porto de Manaus



Fonte: <https://gigantesdomundo.blogspot.com/2016/06/maior-porto-flutuante-do-mundo>.

Na imagem acima, tem-se o principal porto de Manaus, conhecido por ser o maior porto flutuante do mundo. Ele possui grande importância para a região Norte do país, pois, além de atender a grandes demandas dos estados do Amazonas e de regiões vizinhas, é responsável pela importação de insumos do Polo Industrial de Manaus e pela exportação dos produtos fabricados.

No segmento cultural, o município possui 8 teatros, 11 museus e 14 centros culturais. Sendo o Festival de Ópera o evento cultural mais conhecido e financiado pelo município (MANAUS, 2022). O referido evento é realizado no Teatro do Amazonas, uma obra grandiosa, inaugurada em 1896, construído para atender a elite que residia no estado, no período da borracha, conhecido como *belle époque*. Atualmente o teatro é considerado um dos mais importantes do país.

Figura 2 – Teatro Amazonas



Fonte: <https://www.manaus.am.gov.br/galeria-de-imagens/>

### 4.3 Parintins

A "descoberta" da cidade de Parintins ocorreu em 1660 pelos padres Manuel Pires e Manuel Souza, quando realizaram a primeira entrada no Rio Negro. Porém, foi em 1796 que o capitão José Pedro Cordovil resolveu ficar em uma das ilhas localizadas no percurso do rio Amazonas – o qual estava sendo bastante explorado pelas navegações lusitanas, onde desembarcou com sua tripulação de escravos para dedicarem-se à pesca e à agricultura.

Cordovil deu ao local a denominação de Tupinambarana, devido a uma das etnias que habitava na região. Poucos anos depois, havendo Cordovil obtido do governo de D. Maria a doação de uma sesmaria nas proximidades do lago Miriti, ofertou o distrito Tupinambarana à rainha D. Maria I. Em 1848, o distrito foi elevado à condição de vila com a denominação de Vila Bela da Imperatriz. A vila foi elevada à condição de cidade, com a denominação de Parintins, pela Lei

Provincial nº 499, de 30 de outubro 1880 (PARINTINS, 2015). O nome foi dado em homenagem aos povos indígenas Parintintins.

Atualmente, Parintins possui a maior população do interior do Amazonas, com 116.439 habitantes, compreendendo uma área territorial de 5.956,047 km<sup>2</sup>, com 17,14 hab/km<sup>2</sup> de densidade demográfica. O PIB *per capita* do município é de 10.300,48 e o IDH é de 0,658 (BRASIL/IBGE, 2021).

O município é conhecido nacionalmente pelo Festival Folclórico de Parintins, onde há a disputa entre os Bois-Bumbás Garantido e Caprichoso. O referido evento ocorre no Bumbódromo, um teatro a céu aberto, com capacidade para cerca de 17 mil pessoas. Nessa festa cultural são contadas as lendas amazônicas e narrado o estilo de vida dos indígenas, caboclos, ribeirinhos, amazonenses, parintinenses etc.

Figura 3 – Festival Folclórico de Parintins



Fonte: [https://live.staticflickr.com/4343/36631786312\\_e4febdc73c\\_b.jpg](https://live.staticflickr.com/4343/36631786312_e4febdc73c_b.jpg)

O evento é conhecido também por ser uma “vitrine de artistas”, onde muitos são convidados a trabalhar em outras cidades, estados e países. Destarte, o festival contribui, direta e indiretamente, para a economia local, a qual é composta, em ordem respectiva de maior PIB, pelo setor de serviços, agropecuário e industrial (BRASIL/IBGE, 2021).

No que tange ao transporte de passageiros e cargas, o município possui modais aéreos e fluviais, sendo o fluvial o mais utilizado. Dentre os modais mais utilizados estão: aviões, barcos, balsas, lanchas, voadeiras, bajaranas, rabetas e canoas.

Figura 4 – Principal porto de Parintins



Fonte: [https://live.staticflickr.com/4343/36631786312\\_e4febdc73c\\_b.jpg](https://live.staticflickr.com/4343/36631786312_e4febdc73c_b.jpg)

#### 4.4 Maués

Em termos geográficos, Maués é um município de médio porte, com 66.159 habitantes, possui uma área territorial de 39 988,394 km<sup>2</sup>, e densidade demográfica de 1,31 hab/km<sup>2</sup>. O Pib *per capita* é de R\$ 8.476,64 e o IDH é 0,588 (BRASIL/IBGE, 2021).

Figura 5 – Cidade de Maués



Fonte: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/ aniversario-de-maues>.

O nome do município de Maués é devido a nação indígena que habitava na região, conhecida como Mawé, os quais viviam em constante conflito com os Mundurucus por motivo de diferenças culturais e de disputa pela posse de terras da região. A palavra Meués, derivada de Mawé, tem origem a partir da língua tupi, que significa curioso, inteligente e “papagaio falante”.

O município é conhecido também como Terra do Guaraná, devido à cultura ancestral de cultivo do referido fruto – uma cultura que reflete na economia do município, o qual atualmente exporta cerca de 300 toneladas por ano. A pecuária, a avicultura e o pescado também têm impacto na economia (MAUÉS, 2022).

Figura 6 – Coletores de guaraná em Maués



Fonte: <https://www.dinheirorural.com.br/guarana-cada-planta-uma-historia/>.

Quanto ao turismo e à cultura, o município é ladeado por praias de água doce, possuindo também cachoeiras, corredeiras, grutas, reservas indígenas, reservas de desenvolvimento sustentável etc. O turismo é “um setor econômico com grandes possibilidades de desenvolvimento no município pela existência privilegiada de inúmeras áreas de belezas naturais” (MAUÉS, 2022). A cidade conta também com dois eventos festivos conhecidos na região: o Festival de Verão, que ocorre em setembro, e Festa do Guaraná, que ocorre em novembro ou dezembro.

A tradicional Festa do Guaraná acontece na praia de Maresias, atraindo milhares de turistas para o município, os quais chegam ao município principalmente pelas vias fluviais. Pois o município disponibiliza modais fluviais e aéreos, sendo que a via área é pouco utilizada.

#### 4.5 Nhamundá

O município de Nhamundá era um distrito anexo da cidade de Parintins, denominado como ilha das Cotias. Foi desmembrado para constituir município autônomo em 19 de dezembro de 1955, pela Lei Estadual nº 96. Nhamundá é conhecida como Ilha das Icamiabas, devido Carvajal, na expedição de Francisco Orellana, em 1542, ter descrito nos seus textos a existência na região de

índias guerreiras, que denominou Amazonas. Elas eram conhecidas pelos povos indígenas como Icamiabas, que significa “mulheres sem marido”.

Inclusive, sobre a história da tribo formada apenas por mulheres, conhecidas por serem guerreiras e impiedosas, “não se sabe até que ponto a história das Icamiabas se mistura com a ficção, sendo moldadas por lendas e pela visão eurocêntrica dos povos indígenas. A história tem sua origem na lenda grega das Amazonas e foi devido a elas que batizaram o estado do Amazonas e a selva Amazônica” (LIMA, 2021).

Em termos sociogeográficos, o município de Nhamundá é considerado pela tabela do Suas como um município de pequeno porte, pois possui uma população de 21.710 habitantes, uma área territorial de 14.107,040 km<sup>2</sup>, com 1,30 hab/km<sup>2</sup> de densidade demográfica. O Pib *per capita* do município é de R\$ 7.893,03, com predominância do setor de serviços, e o IDH é de 0,586 (BRASIL/IBGE, 2021).

Figura 7 – Cidade de Nhamundá



Fonte: <https://www.cidadesdomeubrasil.com.br/am/nhamunda>.

O município de Nhamundá é conhecido na região pelas suas belas praias, pelo turismo com pesca esportiva de tucunaré e pela Festa da Pesca ao Tucunaré que ocorre no último final de semana

do mês de setembro, onde tem como atrações bandas locais e nacionais, escolha da rainha do tucunaré e competição de pesca.

Assim como na maioria das cidades do estado, a única forma de se chegar a Nhamundá é por meio da via fluvial.

## **5 APRESENTAÇÃO, DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS**

Os resultados analisados neste capítulo foram obtidos por meio de pesquisa de campo e de pesquisa documental. A maioria dos dados auferidos é proveniente das entrevistas semiestruturadas, porém, utilizou-se também dados do caderno de campo, proveniente da observação direta, e das legislações e normas, que fazem parte da pesquisa documental.

Reitera-se que a pesquisa de campo foi realizada em quatro municípios do estado do Amazonas, a saber: Manaus, Parintins, Maués e Nhamundá, sendo que em cada município foram selecionadas duas unidades de atendimento do CadÚnico. Optou-se por usar o termo unidade de atendimento, pois os burocratas objeto deste estudo atuam em muitos tipos de burocracias, nesta pesquisa, por exemplo, foram identificados: Cras, Central Única de Atendimento, e Secretarias de Assistência Social. Nesses locais foram entrevistados os participantes da pesquisa, que são: assistentes sociais, entrevistadores – os quais na maioria dos casos também são cadastradores – e os coordenadores desses burocratas.

Destarte, este capítulo foi organizado da seguinte forma: primeiro, fez-se a caracterização dos municípios, dos participantes, e do fluxo das atividades; em seguida, buscou-se conhecer os fatores que influenciam o comportamento discricionário dos BNR sujeitos desta pesquisa e como eles influenciam nas interações e nas práticas.

### **5.1 Atividades realizadas pelos implementadores e o fluxo dos processos**

Este tópico tem como objetivo discorrer sobre as atividades realizadas pelos burocratas de nível de rua e sobre o fluxo dessas atividades dentro das unidades de atendimento. Para tanto, utilizou-se dados da pesquisa de campo e da pesquisa documental.

Quanto às atividades realizadas pelos burocratas, serão caracterizadas conforme as informações do Manual de Gestão do Cadastro Único, do site do Ministério da Cidadania e as obtidas por meio da pesquisa de campo.

Cabe ressaltar que o referido manual diz que é de competência da gestão municipal a infraestrutura mínima necessária para o bom funcionamento do CadÚnico. Deve-se formar uma equipe de trabalho capaz de desempenhar as atividades essenciais para o funcionamento do Cadastro, tais como: identificação do público-alvo, entrevista com as famílias, coleta e registro das informações nos formulários de cadastramento, inclusão dos dados no Sistema de Cadastro Único e manutenção dos dados cadastrais de forma a mantê-los sempre atualizados (BRASIL/MDS, 2015). Dessa forma, o Manual de Gestão do Cadastro Único (2015, p. 56), no que tange aos recursos humanos, diz que o CadÚnico deve dispor da seguinte estrutura mínima:

- Entrevistador: profissional com boa caligrafia, boa leitura e capacitado para realizar as entrevistas. Preferencialmente com nível médio concluído, será responsável por entrevistar as famílias e preencher os formulários de cadastramento;
- Supervisor de campo: responsável por acompanhar as ações de cadastramento e atualização cadastral, conferindo os formulários preenchidos e encaminhando-os à revisão ou à digitação;
- Supervisor do Cadastro Único: responsável por receber os formulários preenchidos e garantir que sejam devidamente digitados no Sistema de Cadastro Único;
- Assistente social: profissional com formação em Serviço Social, preferencialmente servidor do poder executivo municipal. Deve coordenar a identificação das famílias que compõem o público do Cadastro Único, zelando, principalmente, pelo cadastramento das famílias em maior situação de vulnerabilidade;
- Administrador de rede: profissional com conhecimentos e experiência em tecnologia da informação. Tem por atribuição manter o ambiente físico e operacional dos computadores, servidores e impressoras para a instalação, configuração e conexão à rede local. Deve, também, apoiar os usuários quanto ao uso do Sistema de Cadastro Único; e
- Digitador: profissional capacitado para utilizar o Sistema, com habilidade e rapidez na digitação dos dados cadastrais, devendo executar, no Sistema de Cadastro Único, as inclusões e atualizações registradas nos formulários de cadastramento.

No site do Ministério da Cidadania (atualizado em 2020), diz-se que a estrutura humana recomendada pelo CadÚnico deve ser composta pelos seguintes profissionais:

- Gestor / Coordenador: responsável por coordenar as atividades e a equipe do Cadastro Único; planejar; monitorar e avaliar as ações de cadastramento; elaborar relatórios; articular e implementar parcerias; e receber e tratar denúncias de irregularidades. O gestor/coordenador deve ter experiência na área social e em gestão, perfil de liderança e capacidade de transmitir conteúdo.
- Entrevistador: responsável por receber as famílias e agendar as entrevistas, entrevistar (nos postos de atendimento e na residência da família, em casos de visita domiciliar) e digitar os dados coletados no Sistema de Cadastro Único. O entrevistador

deve ter, preferencialmente, ensino médio completo, além de possuir boa caligrafia, perfil de atendimento ao público, conhecimento básico em informática e capacidade de trabalhar em equipe. O profissional somente poderá realizar entrevistas quando fizer a Capacitação de Preenchimento de Formulários, oferecida pelo MC ou pelo estado.

- Digitador: responsável por digitar os dados coletados no Sistema de Cadastro Único e que, idealmente, também fez a entrevista com a família. Esse profissional também organiza os arquivos e confere os formulários. O digitador deve ter, preferencialmente, ensino médio completo, conhecimento básico em informática, habilidade em digitação, perfil de atendimento ao público e capacidade de trabalhar em equipe. Somente poderá utilizar o Sistema de Cadastro Único depois de fazer a capacitação oferecida pela CAIXA.
- Técnico de nível superior: responsável por realizar as visitas domiciliares para averiguação cadastral e fiscalização, atender e encaminhar as famílias para outros serviços e tratar denúncias de irregularidades. Deve ter conhecimento básico em informática, capacitação em acolhida e escuta, capacidade de trabalhar em equipe, perfil articulador, perfil de atendimento ao público e capacidade de transmissão de conhecimentos.

Outros profissionais também podem contribuir para formar uma equipe ainda mais completa, em especial em municípios maiores, como:

- Auxiliar administrativo: responsável por receber e agendar as entrevistas das famílias, organizar arquivos e realizar atendimentos por telefone, entre outras funções. O auxiliar administrativo deve ter, preferencialmente, ensino médio completo, conhecimento básico em informática e perfil de atendimento ao público.
- Supervisor de cadastro: responsável por organizar arquivos de formulários, realizar a conferência desses documentos, analisar dados, elaborar relatórios e assessorar a coordenação. O supervisor de cadastro deve ter, preferencialmente, ensino médio completo, conhecimento básico em informática e capacidade de trabalhar em equipe.
- Técnico de análise de dados e sistemas: responsável por monitorar e avaliar as ações de cadastramento, analisar os dados, elaborar relatórios, operar os sistemas, e assessorar a coordenação. O técnico de análise de dados deve ter, preferencialmente, ensino superior completo e conhecimento intermediário em informática (BRASIL, 2020).

Após colocadas as especificações supracitadas referentes à estrutura recomendada de recursos humanos necessária para o funcionamento do Cadastro, ressalta-se que na pesquisa de campo identificou-se que apenas um município possui a estrutura mínima recomendada, sendo que a estrutura humana e o fluxo das atividades variam conforme cada município.

Apesar de não serem sujeitos da pesquisa, os coordenadores municipais e das unidades de atendimento contribuíram ao mostrarem sua perspectiva sobre os sujeitos da pesquisa e sobre o ambiente de trabalho deles. Esses coordenadores municipais muitas vezes são também coordenadores de unidade de atendimento, onde esses burocratas atuam.

Os assistentes sociais e entrevistadores/cadastradores são os burocratas de nível de rua sujeitos desta pesquisa, os quais desempenham fluxos de trabalho diferenciado, conforme cada município.

Os assistentes sociais fazem parte da estrutura mínima recomendada no Manual de Gestão do CadÚnico e, indiretamente, é recomendado como técnico de nível superior no site do Ministério da Cidadania. Cabe ressaltar que os assistentes sociais deste estudo, segundo a NOB-RH/SUAS (2011), são técnicos de referência, que compõem a equipe de referência do SUAS. Porém, observou-se que alguns municípios não dispõem desse profissional para fazer o acompanhamento dos usuários do Cadastro. Desta forma, no Município 04, por exemplo, apesar de esse profissional não fazer parte da estrutura do CadÚnico do município, teve uma das unidades onde a gestora disponibilizava de uma assistente social e de uma psicóloga para fazerem alguns acompanhamentos, porém a prioridade do trabalho dessas profissionais é o PAIF. No município 01 há apenas uma assistente social para atender a demanda do município, no que tange ao Cadastro, e essa também tinha como principal atividade o PAIF. Os municípios 02 e 03 demonstraram fazer um maior acompanhamento dos usuários do CadÚnico por meio desses profissionais.

Quanto aos entrevistadores e cadastradores, foi constatado que todos os municípios dispõem desses profissionais. Porém, o que diferenciou é que no município 03 há a figura separada, em muitos casos, dos entrevistadores e cadastradores, enquanto nos demais municípios um único profissional realiza a entrevista e cadastro, simultaneamente.

No que tange ao fluxo das atividades, o Art. 3 da Portaria nº 177/2011 define os procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, o processo de cadastramento compreenderá as seguintes fases: i) identificação do público a ser cadastrado; ii) coleta de dados; iii) inclusão de dados no sistema de cadastramento; e iv) atualização ou revalidação de dados cadastrais. Porém, a referida portaria e demais legislações do CadÚnico não especificam de forma precisa o fluxo exato dos procedimentos, com a identificação dos profissionais para cada atividade.

Destarte, constatou-se, por meio da pesquisa de campo, que cada unidade possui um fluxo de atividade próprio, e mesmo em um determinado município o fluxo pode variar. Isso se deve principalmente às interpretações dos gestores de como o atendimento e a entrega dos serviços se tornam mais eficientes, à demanda das unidades, e ao quantitativo de mão de obra.

## **5.2 Fatores que influenciam o comportamento discricionário dos BNR**

Pode-se constatar que os seguintes fatores influenciam o comportamento discricionário dos burocratas de nível de rua, a saber: interpretação das normas; afinidade com a função desempenhada; estado emocional dos usuários; personalidade; demanda de trabalho; infraestrutura do ambiente de trabalho; recursos humanos; gerenciamento das atividades; clima organizacional; funções informais - que não estão previstas no cargo ou setor de lotação; comunicação - informações falsas ou falta de informações; relação dos BNRs com outras instituições; relação dos burocratas com os usuários; relação dos burocratas com os gestores; relação dos BNRs com a política partidária; crenças e valores; linguagem; pobreza e violência; pandemia; saúde individual, tempo de serviço; perfil profissional; qualificação e capacitação profissional; tamanho da cidade; residência dos burocratas; localidade dos usuários - fora do parâmetro urbano; localidade dos usuários- dentro do parâmetro urbano; língua dos usuários – indígenas e estrangeiros; e fatores sazonais, totalizando 29 fatores encontrados. Os quais foram organizados em 8 categorias:

Quadro 6 – Categorias e subcategorias identificadas na pesquisa

<b>Categorias</b>	<b>Subcategorias</b>
<b>Fatores individuais ou pessoais</b>	Interpretação das normas; Afinidade com a função desempenhada; Estado emocional dos usuários; Personalidade.
<b>Fatores Organizacionais ou institucionais</b>	Demanda de trabalho; Infraestrutura do ambiente de trabalho; Recursos Humanos;
<b>Fatores Gerenciais</b>	Gerenciamento das atividades; Clima organizacional; Funções informais - que não estão previstas no cargo ou Sertor de lotação; Comunicação - Informações falsas ou falta de informações.
<b>Fatores Relacionais</b>	Redes -relação dos BNRs com outras instituições; Relação dos burocratas com os usuários;

	Relação dos burocratas com os gestores; Relação dos BNRs com a política partidária.
<b>Fatores Estruturais: Culturais, sociais, e econômicos</b>	Crenças e valores; Linguagem; Pobreza e violência.
<b>Fatores Contingenciais</b>	Pandemia; Saúde individual.
<b>Fatores Profissionais</b>	Tempo de serviço; Perfil profissional; Qualificação e capacitação profissional.
<b>Fatores Geográficos</b>	Tamanho da Cidade; Residência dos burocratas; Localidade dos usuários - fora do parâmetro urbano – Moradores da área rural, ribeirinhos e indígenas; Localidade dos usuários- dentro do parâmetro urbano; Língua dos usuários – indígenas e estrangeiros; Fatores sazonais -enchentes e dia de pagamento de usuários da área rural.

Fonte: Elaborado pela autora.

As categorias iniciais foram feitas a partir da junção de categorias já existentes na literatura, visto que se observou que as pesquisas que estudam o comportamento dos burocratas de nível de rua costumam se embasar em um determinado autor para a formação das categorias, porém, observou-se que sempre havia fatores e categorias com intersecção e com dispersão, ou seja, a maioria dos autores falaram sobre a influência dos fatores pessoais e institucionais/organizacionais no comportamento dos BNRs, porém os demais fatores estão dispersos na literatura.

Desta forma, buscou-se saber o que esta pesquisa ratifica no que já existe na literatura e o que poderia ser descoberto. Sendo que fazem parte das categorias iniciais os fatores: individuais ou pessoais, organizacionais ou institucionais, gerenciais, relacionais e estruturais. Além dessas categorias, foram criadas outras, a saber: fatores contingenciais, profissionais e geográficos.

### 5.2.1 Fatores individuais ou pessoais

Dentre os autores que estudam os fatores pessoais que influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua, estão Evans (2011), Ferreira e Medeiros (2016) e Lipsky (2019). Para Ferreira e Medeiros (2016, p. 790) os fatores pessoais envolvem as crenças, valores e auto interesse. Porém, neste estudo as crenças e valores não estão nessa categoria, pois serão considerados como subcategoria dos fatores estruturais, oriundos da cultura dos BNRs. Desta forma, nesta categoria estão os seguintes fatores auferidos em campo: i) afinidade com a função desempenhada, ii) interpretação das normas, iii) estado emocional dos usuários e iv) personalidade.

#### I) Afinidade com a função desempenhada

Todos os burocratas entrevistados relataram gostar da função desempenhada, pois mesmo sendo o trabalho deles, sentem-se responsáveis pelo bem-estar das pessoas. Isso os motiva e faz com que tentem oferecer o melhor atendimento dentro das condições em que trabalham. A motivação pode influenciar positivamente na atuação dos implementadores (LOTTA; MARQUES, 2019).

Me identifiquei em trabalhar na área da assistência social, principalmente como entrevistador e digitador [...] Eu fico feliz em fazer parte de uma equipe que busca tentar melhorar a área da assistência para famílias de baixa renda [...] buscamos dar o nosso melhor (PPE7).

Houve o relato de um entrevistador que mesmo estando há muitos anos nesta função, faltou apenas uma vez, atribuiu isso ao fato de realmente gostar do que faz.

Eu trabalhei no CadÚnico de 2009 até 2011, mas aí eu saí, fui para área privada, depois eu voltei em 2017 até os dias de hoje [2021]. Durante todo esse tempo que trabalho aqui, eu tive uma falta, porque estava chovendo muito [...] Eu só faltei naquele dia porque estava chovendo demais. E eu fui o único funcionário que faltei aqui. E todos tinham vindo. Eu falei, mas como que só eu faltei que estava chovendo demais? [...] Então, se a gente quer ir trabalhar a gente faz de tudo pra dar certo [...] Gosto do contato com o público, com as pessoas. Eu gosto muito de conversar, levar a experiência também para as pessoas, então eles conversam muito comigo [...] Eu gosto muito do que eu faço e quando a gente faz o que a gente gosta a gente não trabalha, é como se fosse um esporte pra gente (PPE3).

Houve relatos de entrevistadores e assistentes sociais que passam da carga horária de trabalho por vontade própria, ou que foram trabalhar em finais de semana sem estarem no horário

de expediente ou de plantão, pois a afinidade com a função os faz ter satisfação e compromisso com o trabalho: “Até sábado e dormindo a gente trabalha [...] A gente vai porque a gente gosta” (PPS2). Além disso, alguns burocratas usam recursos próprios para proporcionarem maior satisfação aos usuários.

Sim, às vezes a gente está aí na frente, eles querem pegar barco e não tem um centavo pra pegar um moto táxi aí a gente dá uma carona até no porto, geralmente são pessoas bem humildes do interior [...] Aqui a gente colabora com a merenda, nem todos porque têm vezes que um não tem, mas quando tem ajuda [...] A gente gosta do que faz [...] Tem que entender, tem que ter paciência, mas é um trabalho gratificante, bem gratificante mesmo [...] dizem que remédio para depressão é fazer o bem as pessoas (PPAS5).

Alguns burocratas afirmaram que por gostarem do que fazem atendem usuários que são de abrangência de outras unidades, sendo que a solicitação para atendimento poderia ser negada, pois o atendimento não entra no relatório mensal e existe unidade específica para esse usuário.

Agente gosta do que faz [...] um exemplo, nós duas [assistente social e psicóloga] não somos obrigadas a atender os X bairros dos outros CRAS, mas se aquela família procura a gente, a gente vai até lá, mesmo que nós sabemos que não vai pro nosso RMA, que é o relatório do mês, o quantitativo deles não vem pro nosso, se nós atendermos foi só um atendimento, mas nós vamos lá fazer esse atendimento e já fazemos o encaminhamento e já passamos pra eles lá (PPS2) .

A identificação com as atividades desempenhadas faz com que busquem mais informações para ajudar os usuários.

Você tem que gostar daquilo que você faz. Eu agradeço muito a Deus pelo dom que eu tenho de ajudar, de estar ali presente, levar o conforto pra família e a confiança que o usuário tem comigo [...] Então acho que é isso, você tem que gostar, tem que ter respeito, sempre procurar informações pra ajudar (PPS2).

Abaixo o coordenador corrobora com a visão de que o BNR tem que gostar do que faz para desempenhar um bom serviço.

É, tem que se identificar e gostar da área social, senão... Aconteceu várias situações aqui que teve até troca de funcionário por causa disso, acho que não gostava do trabalho que estava exercendo e surgiram várias reclamações, que não atendia, não dava atenção, mal educado, então pra mim o meu ponto de vista é esse, você tem que gostar do que faz, se identificar é fundamental [...] hoje os funcionários são, no meu ponto de vista, eles se entregam para o trabalho, se precisar de um deles eles estão para o que der e vier, não colocam dificuldade, são sempre bem ativos nessa questão(PPG7).

É interessante ressaltar que se pode observar durante as entrevistas e, também, nas conversas informais com os outros burocratas que de fato havia motivação por parte da maioria dos entrevistados, principalmente aqueles que possuíam melhores condições de trabalho.

## II) Interpretação das normas

Foi constatado que a forma como os burocratas interpretam as normas influencia no comportamento discricionário dos burocratas. Lotta e Santiago (2018b) destacam a importância da interpretação do BNR, o seu entendimento sobre as regras e suas escolhas.

Desta forma, foi constatado que a interpretação das normas pode fazer com que os burocratas criem mecanismos para dificultar ou impedir que o usuário consiga o Cadastro, ou, pode ocorrer o inverso, de o burocrata, por discordar da norma, buscar uma forma de ajudar o usuário a obter o Cadastro que por lei seria negado.

O primeiro caso está relacionado à controvérsia gerada devido ao fato de o CadÚnico ser autodeclaratório no quesito renda. De um lado, os que são favoráveis a esse quesito da norma, de outro os que são contra.

Os entrevistadores favoráveis à autodeclaração de renda costumam fazer as perguntas do sistema, sem desenvolver mecanismos próprios para a contradição de informações e, também, costumam não encaminhar o cadastro para o assistente social fazer o relatório, pois acreditam que o próprio sistema irá cruzar os dados.

Concordo com a autodeclaratório. Como ele [cadastro] não é feito em domicílio e os usuários vem até a unidade, nós entrevistadores não podemos obrigar eles falarem o valor x que eles pagam, tanto isso de água, tanto isso de luz, valor x de água, valor x de luz, valor do gás, porque nós não estamos na convivência, a gente não está inserida dentro do domicílio para visualizar o fato real. [...] O ideal seria a visita, mas não tem como. [...] ele [usuário] só mostra a carteira de trabalho ou contracheque e pronto (PPE4)

Das informações ser autodeclaratórias eu considero boa, porque cada um dos responsáveis familiar que vem no CRAS fazer a sua entrevista, inclusão, atualização no sistema ele declara aqui uma informação e já fica a parte do governo federal fazer as análises. [...] Na regra tem que ser, as informações são autodeclaratórias então a gente tem que inserir aquelas informações lá no sistema, aí já fica a parte do governo fazer as análises de perfil (PPE7).

Os entrevistadores contra a autodeclaração de renda, buscam desenvolver mecanismos para que o entrevistado que esteja mentindo (segundo o entendimento do entrevistador) se

contradiga e assim desista por vontade própria do Cadastro. Caso a desistência espontânea não aconteça, o Cadastro é realizado, porém, quando possível, é encaminhado para o assistente social fazer um relatório, nos casos em que as unidades dispõem do apoio desse profissional.

Tem essa questão da autodeclaração. Como é uma cidade pequena todo mundo se conhece, aí tem essa questão. Às vezes a pessoa vem e tenta burlar, né? Aí a gente aciona os coordenadores e geralmente a gente manda pra assistente social. [...] Na entrevista dá pra saber quando a pessoa tá mentindo. Na entrevista a gente tem essa habilidade de saber se a pessoa está mentindo ou não, porque às vezes ela se contradiz (PPE1).

A gente fica sem armas, para chegar com o usuário e falar que ele tá mentindo. Porque como é autodeclaratório a gente não tem como afirmar na cara dela que ela tá mentindo. Mas nessa situação eu trabalho muito com parecer social. Até porque eu conheço muita gente na cidade e fica muito fácil de me identificar quem é essa pessoa, se ela trabalha ou não, se está com o marido ou não. Porque quando veio o auxílio emergencial, muita gente foi lá dizer que estava separado do marido pra que o sistema identificasse como mãe solteira pra pessoa se beneficiar e o marido fazer o dele também. Ou seja, estavam omitindo informação pro sistema, aí quem seria eu pra dizer que estava e não estava se eles estavam afirmando. Aí a gente acabou identificando isso, aí sempre passava pra assistente social identificar pra poder eu fazer a exclusão. [...] É através disso [sentir que a pessoa que está mentindo, que está tomando o direito de outra] que tento sempre estar conversando a respeito, dar orientação, eu explico que a pessoa pode ter até mesmo um processo (PPE3).

A autodeclaração acaba prejudicando as pessoas que realmente precisam do benefício e não são contempladas, pois algumas famílias têm condições. Mesmo sendo pessoal rural, também aqui nessa sede acontece de famílias que não precisam tirar o direito de famílias que precisam, porque querendo ou não você acaba tirando. [...] Teria que ter um documento, uma comprovação que a pessoa realmente precisa. Às vezes, a pessoa trabalha, vamos supor autônomo, mas tem um valor considerável bom que dá para viver, dá para conseguir sustentar sua família, mesmo assim ela está recebendo o bolsa família e tem famílias que não tem nem meio salário ou um terço do salário e não recebem nada, não vivem de nada, não tem condições. [...] A gente questionava, perguntava várias vezes a mesma pergunta, quando a pessoa já distorcia alguma coisa "mas você não falou x coisa ainda gora" aí ela "não é por causa disso" aí a gente já repassava para assistente social (PPE6).

Mesmo o CadÚnico sendo autodeclaratório têm entrevistadores que pedem documentos para comprovar a veracidade das informações:

Quem avalia é o governo federal. É incrível que fulano foi beneficiado e outros que têm prioridade não foram. Às vezes, a gente fica surpreso, porque quando a gente vai fazer a atualização do cadastro a gente vê que a renda *per capita* da pessoa ficou uma renda que não tem o perfil pra receber. Ai quando volta daqui a dois anos, pra atualizar o cadastro, "porque eu recebo meu benefício". A gente não entende essa política. Mesmo sendo autodeclaratório a gente pede tudo aqui [...] RG, CPF, título e carteira de trabalho (PPE5).

Não precisa do documento. Só mesmo fazer a autodeclaração. Como lhe mostrei aqui no formulário. Preenche os dados e entrega os documentos [...] Ele se autodeclarou, mas aí pra não dar problema... [pede documentos] (PPE2).

Os assistentes sociais favoráveis à autodeclaração de renda acreditam que se trata de um aspecto positivo, pois isso não dificultará o acesso de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza aos benefícios sociais. Acreditam, também, que o sistema está bem avançado no quesito cruzamento de dados. Destarte, desempenham mais o papel de orientação a esses usuários.

Hoje em dia o governo federal ele está fazendo um filtro, cruzando todos os dados, de uma forma ou outra ele acha, se você está recebendo o bolsa família, se você consegue um emprego em algum momento vai cruzar os dados e você vai sair ali, às vezes a pessoa declara que recebe 200 reais, da renda mínima de toda família, a gente conhece, a gente conhece uns aos outros às vezes, a gente mora até perto, e não é isso, a gente vai fazer o quê, é auto declaratório. Como eu te falei, é auto declaratório, fala que é aquilo, mas um dia o governo, o sistema cruza os dados e acha, aí é cancelado, é bloqueado (PPAS5).

Quem vai dizer, quem vai determinar o direito é o governo federal. Só que é assim, presta atenção, a maioria das pessoas olha só, o que aconteceu, por que agora muitas pessoas tiveram que devolver. Quando houve o auxílio ninguém esperava que a pandemia fosse acontecer e de repente o governo federal se viu em uma saia justa... Com uma pandemia você podia usar o dinheiro sem causar as pedaladas fiscais que acontecem... Só que ele deixou em aberto para todos de uma família ou para qualquer pessoa. Aqui um olhava pro outro perguntando o que iriam fazer. Teve cinco membros da mesma família que recebeu, recebeu eu acho que por 3 meses o auxílio, aí como ele [governo] viu o rombo altíssimo ele percebeu dados cruzados das famílias, foi quando ele cortou. Aí foi o efeito dominó, foi caindo todo mundo, o que ele fez, as pessoas tiveram que devolver o dinheiro pro governo federal. Então, é assim que acontece: a pessoa pensa que ela está burlando o sistema, mas ela não vai burlar porque vai chegar um dia que ela vai ter que devolver cada centavo que ela está recebendo, porque a tua renda per capita ela não é condizente com o que o governo pede, é isso que acontece. (PPAS3)

A gente já teve discussões mais acaloradas sobre isso [autodeclaração], só que eu sempre lembro que o próprio imposto de renda é auto declaratório, então por ele ser uma base voltada para a população mais vulnerável de fato é complicado você cobrar demais comprovação demais, que não vai ter meios de comprovação, burocratizar isso então a ideia dele é que ele seja de fato uma ferramenta de fácil acesso para a população mais vulnerável. O correto seria a fiscalização, aí eu já entendo que é um problema da gestão municipal, a gente falou no começo da conversa sobre dificuldade de pessoal nas unidades. A grande dificuldade é essa, deveria ter pessoal suficiente para estar em campo, para fazer visita, para averiguar situações de denúncia. Hoje estamos eu e a [nome da pessoa] e eu tenho mais a [nome da pessoa] e a base de dados hoje conta com 272 mil famílias, quase 800 mil pessoas, então é humanamente impossível três pessoas, por exemplo, fazer esse trabalho de monitoramento (PPAS4).

Os assistentes sociais contra a autodeclaração de renda acreditam que esse ponto do CadÚnico é negativo, pois pessoas más intencionadas acabam tirando o direito de quem realmente precisa. Dessa forma, desenvolvem, também, em muitos casos, mecanismos de contradição de

informações dos usuários, além de fazerem um relatório com os desvios de informação encontrados.

Muita coisa o sistema cruza, mas nem tudo. Acredito que é através das visitas que a gente vai descobrir se o que aquela pessoa realmente está falando a verdade (PPAS2).

Se tivesse a questão de ser mais rígido na fiscalização, a autodeclaratoriedade ficaria mais fácil de você identificar essas famílias que estão omitindo informações, é nessas situações que eu falo que deveria ser mais rígido, porque mesmo você fazendo a autodeclaração do cadastro, omitindo informações, através de uma boa fiscalização você ia identificar aquelas famílias, sempre foi isso. Concordaria que o sistema fosse autodeclaratório desde houvesse mais fiscalização (PPAS6).

Tem umas falhas no Cadastro, aliás não seria nem falha é uma questão que a gente vem sensibilizando as pessoas durante a entrevista é na hora de falarem a verdade, porque o CadÚnico ele é auto declaratório, né? Então muitas pessoas assim... ainda tem aquela esperteza de declarar uma renda bem inferior e isso dificulta [...]. Olha, agora em relação ao auxílio cidadão e o emergencial, quando nós tentamos fazer a filtragem pelo sistema do CadÚnico teve muita divergência. Têm pessoas que já estavam numa situação de comerciante microempreendedor e que lá ainda estava em extrema pobreza. Então, há muito essa divergência. [...] A gente solicita durante a entrevista [comprovante de renda], a gente pergunta né, qual é a renda, qual é a principal renda proveniente. A maioria dos que vêm é agricultor, pescador, trabalho informal. A gente solicita às vezes uns. Mas têm outros que se recusam e a gente não obriga, é autodeclaratório (PPAS1).

Além da discordância sobre a norma fazer com que os burocratas criem mecanismos para que os usuários que, segundo suas concepções, estejam mentindo contem a verdade ou tenham seus pedidos indeferidos, acontece, também, o inverso: alguns burocratas, por não concordarem com a norma, buscam formas de contornar o sistema para encaixar os usuários nos requisitos normativos:

A gente vai, conhece a família, a gente sabe que um salário mínimo hoje infelizmente não dá pra muita coisa [...] ainda mais quem tem deficiência, filho com deficiência que a gente sabe que tem um gasto às vezes com fralda, com alimentação, então o salário mínimo não tem como, e às vezes é uma mulher idosa e como é que você vai dizer não pra um idoso que precisa, e a gente acaba tentando dentro da família articular ali quem é que pode ficar responsável dentro do cadastro da pessoa com deficiência pra poder aquele idoso solicitar o BPC dele, fazer o cadastro único dele sozinho pra poder solicitar. Aí a gente tem toda essa questão [...] Quando a gente fala em política pública pra amparar aquela família que ela não tem condições de manter a si próprio, bem estar, alimentação da família, eu acredito que é nesse ponto que a gente acaba tendo um olhar até mais humanitário, porque a gente sabe que devo seguir rigorosamente o que está escrito, mas eu estou vendo que a família não vai conseguir se auto manter[...] Eu acredito que enquanto assistente social o nosso trabalho é de tentar buscar uma resposta para aquela família sair da situação de vulnerabilidade, e, às vezes, seguir rigorosamente o que está regido em lei não vai fazer com que meu trabalho faça nem um efeito (PPAS6).

Essa situação é prevista por Lipsky (2019, p. 48), onde diz que as decisões dos burocratas de nível de rua tendem a ser redistributivas, bem como alocativas. Na medida em que determinam

a elegibilidade dos usuários com relação aos benefícios, eles intensificam as reivindicações de alguns cidadãos por bens e serviços governamentais. Aumentando ou diminuindo a disponibilidade de benefícios à população de baixa renda, eles implicitamente regulam o nível de redistribuição que será pago pelos setores mais abastados. Desta forma, os burocratas tomam decisões que afetam a vida das pessoas.

### III) Estado emocional dos usuários

Em situações em que os usuários chegam irritados, os BNRs podem revidar ou tentar tranquilizar o usuário, por meio de técnicas desenvolvidas por eles, tais como: prestar mais esclarecimento a este usuário e fazer com que o usuário se sinta bem atendido e assim se “desarme”.

Casos em que os burocratas buscam passar mais informações aos usuários em estado de estresse:

Uma mãe de família que chega aqui bem estressada, a gente já sabe que ela de fato necessita. Então quando ela é cortada muitas vezes a gente explica a situação, que é por falta de cadastro, a gente explica porque, a gente vai pelo sistema, tem o SIBEC também, que a gente já consegui ver o motivo da pessoa ter sido excluída ou bloqueada e a gente explica que não somos nós, tem pessoas que não entendem como funciona o sistema do cadastro único, muitas vezes na família tem uma pessoa que recebe BPC e a mãe quer receber o Bolsa Família só que a gente sabe que não pode, então a gente explica essa questão todinha, mas é normal [...] é difícil alguma pessoa está gritando com você ali, mas a gente tem esse trabalho de explicar porque às vezes a pessoa não sabe mesmo (PPAS6).

Pra tudo nós temos que ter um argumento, e se ele vem aqui ele já vem armado, então qual é o papel do cadastrador, é desarmar com argumentos, vamos conversar [...] Desarmar com argumentos, mostrando pra eles o que é o cadastro único, tem os outros benefícios que é oferecido pelo governo federal e que o cadastro único para mim fazer parte dessa inclusão eu preciso responder o entrevistador corretamente para mim não ser prejudicado (PPE4).

Exatamente, então se você for entrevistá-las [as duas cadastradoras] elas vão reclamar muito, já vou logo te adiantando, elas vão reclamar muito em relação a esse serviço de cadastro único mesmo é bem adoeceador, principalmente porque você lida com usuário e às vezes ele vem de uma forma totalmente agressiva, ele já vem resistente desde quando ele sai lá da casa dele até chegar aqui. Eu, por exemplo, já sofri agressões na hora de fazer cadastros, de eu estar explicando as coisas para a pessoa e a pessoa não querer entender (PPG5).

Caso em que o burocrata busca acolher o usuário para que ele se sinta bem atendido e fique mais tranquilo:

Veio um senhor, você percebia pelo tom dele que ele só queria uma palavra errada que você desse pra ele partir pra ignorância e ele veio tão agressivo, ele saiu daqui você não

acreditava, que era a mesma pessoa que havia causado maior rebu aí fora, saiu daqui "mas foi esse senhor? nossa, mas ele saiu tão brando" É a maneira, até a abordagem que você tem que fazer tem que ser diferente [...] você já tem que ir com uma linguagem acessível a eles para que aquela fúria que eles apresentaram aqui não se perpetue aqui dentro, porque senão você pode apanhar realmente (PPAS3).

Pode-se, também, optar por passar o caso a outro profissional, como por exemplo: psicólogo, assistente social ou coordenador da unidade.

Hoje mesmo aconteceu de um senhor vim assim super alterado [...] Aí a gente conversou com ele, explicou a situação, ele não queria aceitar, aí a minha colega colocou ele para dentro e foi conversar com ele, ele continuo alterado e ela chamou o seu [nome do profissional] que é o assistente social, e ele conseguiu acalmar ele, aí ele explicou a situação para ele aí ele entendeu. Aí ele voltou na recepção e pediu desculpas dizendo que realmente ele tinha se excedido na forma como ele chegou e que ele entendia e que ia voltar no próximo ano (PPE6).

Outra forma de tranquilizar o usuário é identificando o motivo do estresse, e, dessa forma, buscar uma solução possível.

Hoje aconteceu uma situação dessas, um senhor, o benefício dele, tinham mandado vim pra ver se estava vindo só que no momento não estava, quando é assim "não tenho o que comer, eu estou aqui, não tenho nada" [...] a gente encaminha ele pra receber uma cesta básica, dá pra amenizar a gente tem esses acessos, a gente tem esse feedback (PPAS5).

#### IV) Personalidade dos BNRs

Os principais traços da personalidade relatados que influenciam no comportamento discricionário dos burocratas sujeitos da pesquisa estão relacionados à empatia e humor.

##### Empatia:

A gente vê muita desigualdade, então a gente se coloca no lugar, não tem como não se colocar, não tem como olhar para pessoa e dizer assim "ah todo mundo passa por isso, só é mais um" não, eu não penso dessa forma, a gente tem que ter empatia, tem que se colocar no lugar e ajudar (PPE6).

Várias situações, das pessoas que vêm pra cá, tem pessoas com doenças, algum tipo de doença física, tem que carregar, tem que estar levando pra li pra ver se está mesmo vivo. Aí vem pra cá, depois vai pra outro lugar, é uma série de fatos que acontecem que a gente tem que ter o coração bem humano pra atender e saber atender as pessoas daqui, por que pra trabalhar aqui não é pra qualquer um não (PPAS5)

Já aconteceu de a pessoa vim e não ter o que comer e a gente inteirou e comprou uma quentinha para dar para pessoa, porque a pessoa disse assim "o meu filho não tem o que comer, meu filho está chorando" a criança estava lá, a gente viu, as meninas choraram, a gente se coloca, não tem como a gente não ter humanidade (PPE6).

Humor, enquanto traço de personalidade do BNR:

Primeiro tem que ser simpático com as pessoas, tem que saber ouvir, o mau humor nunca ajuda, a pessoa que às vezes chega mal-humorado no trabalho, eu acredito que quem trabalha mal humorado não serve pra ser cadastrador [...] Porque assim, lógico que tem gente que vem que não precisa, mas 95% das pessoas precisam. Então, por isso tem que ter essa sensibilidade né com as pessoas. Porque a gente só vem me procurar aqui quem realmente está precisando (PPE3)

Eu acho que em primeiro lugar o teu bom humor, acho que ele é a base de tudo o teu equilíbrio, se você estiver de bem com a vida tudo flui [...] Eles são o meu elixir, eles me dão esse suporte para estudar, para pesquisar, para buscar cada vez mais conhecimento e passar para eles porque eles não estão vindo para pedir nada, eles têm políticas que funcionam para eles (PPAS3).

Por fim, os fatores pessoais modificam a política pública por meio de características da personalidade, do estado emocional, das suas interpretações e das preferências dos burocratas. São um conjunto de fatores que influenciam diretamente na discricionariedade.

### **5.2.2 Fatores organizacionais ou institucionais**

Diversos autores, em seus estudos, chegaram à conclusão de que os fatores institucionais influenciam o comportamento dos BNRs (BRODKIN, 2012; EVANS, 2011; FERREIRA; MEDEIROS, 2016; LIPSKY, 2019; LOTTA, 2010).

Para Lotta (p.79, 2010), os fatores institucionais são todas as normas formais ou não ditadas pela política pública ou pelos supervisores, e que constroem ou definem a ação dos burocratas. Nesta pesquisa, foi constatado que os seguintes fatores organizacionais influenciam o comportamento discricionário dos BNRs: i) demanda de trabalho, ii) infraestrutura do ambiente de trabalho, iii) recursos Humanos.

#### **I) Demanda de trabalho**

A alta demanda de trabalho faz com que o BNR volte ao dilema supracitado: quantidade x qualidade. Pois os burocratas de nível de rua trabalham com recursos inadequados, em circunstâncias em que a demanda vai sempre aumentar a prestação de serviço (LIPSKY, 2019, p. 171). Trata-se do dilema fundamental do trabalho das burocracias de nível de rua: respostas individuais ou tratamento em massa ((LIPSKY, 2019, p. 110). Desta forma, foi constatado nesta

pesquisa que os seguintes fatores influenciam o aumento da demanda de trabalho: pandemia, sazonalidade, e *déficit* de mão de obra, os quais são mais aprofundados nos tópicos específicos.

Caso em que o excesso de demanda impossibilita o BNR de dar mais atenção ao usuário:

Eu tento dar o máximo de atenção que eu posso, mas infelizmente não é o suficiente, quando tem bastante gente, a gente não tem como ficar conversando com a pessoa, tem pessoas que querem fazer várias perguntas aí eu sempre tento ser clara e objetiva uma pessoa aí quando a pessoa não entende eu vou e tento explicar de uma forma mais clara, tento simplificar o máximo que eu posso para a pessoa entender e eu atender a próxima pessoa (PPE6).

A questão da redução da demanda também influencia no comportamento discricionário dos burocratas de nível de rua. No caso abaixo citado a demanda diminuiu devido à desconcentração dos atendimentos urbanos para outras unidades, fazendo com que houvesse mais tempo para esclarecer as dúvidas do público.

O nosso atendimento melhorou [Com a transferência dos atendimentos urbanos para os Cras], porque ficou com menos demanda de pessoas, a gente consegue dar uma atenção melhor (PPE6).

Houve também um relato sobre entrevistadores que criaram uma média de tempo para ajustar à demanda e às necessidades dos usuários.

É uma média de tempo nosso mesmo, que nós percebemos e fizemos o mesmo período de tempo para cada entrevista [os cadastradores adotaram uma média de tempo por entrevista para se ajustar à demanda e às necessidades do usuário] (PPES7).

Quanto à questão da demanda, Lipsky (2019, p. 66, 83) diz que os burocratas de nível de rua, caracteristicamente, têm um grande volume de casos sob suas responsabilidades e que, geralmente, não conseguem cumprir essas responsabilidades com tantos casos em mãos. A discricionariedade no processamento de grandes quantidades de trabalho com recursos inadequados significa que devem desenvolver atalhos e simplificações para lidar com a pressão das responsabilidades. Os mecanismos de enfrentamento à pressão que os burocratas de nível de rua desenvolvem muitas vezes não são sancionados pelos gestores das organizações.

## II) Infraestrutura do ambiente de trabalho

Foi relatado que a estrutura ruim do ambiente – como, por exemplo, falta de iluminação, internet lenta, falta de ar-condicionado, cadeiras inapropriadas etc. – influencia no humor dos usuários, o que faz com que voltem ao dilema supracitado: revidar, tentar acalmar, ou encaminhar o atendimento a outro servidor.

Além disso, há casos em que as salas de atendimento não dão privacidade aos usuários que ficam inibidos de prestar informações pessoais, desta forma, os burocratas sujeitos da pesquisa têm de buscar formas de obter a informação.

Acontece, também, de não ter câmeras de segurança no local de trabalho que apresenta índices de assalto, isso faz com que os burocratas trabalhem com medo. A opção que os resta é de ligar para a polícia no momento da ocorrência, porém, nem sempre eles têm esse apoio.

Falta de internet:

Às vezes não tem sistema e a pessoa acaba descontando na gente (PPE3).

Muitos municípios passam por essa situação. Eles ficam com um número muito grande de caderno, porque sabe o que é o caderno do cadastro único que é a nossa segunda opção, que tá funcionando o sistema ali e caiu, então vai pro caderno, a mão. Já teve alguns que se deslocou do seu município para ir preencher [...]O entrevistador, ele vai pra outro município para colocar tudo no sistema, porque senão essa família nunca vai ter acesso, porque está no caderno [...] Então já teve municípios que levantaram esse questionamento deles terem que sair, eles têm que se deslocar (PPG8).

Falta de computador:

O que falta para gente aqui é um computador, que a gente não tem, não sei se você já foi lá no Cras [nome do Cras], ele foi inaugurado, então ele está todo equipado, a gente imprime lá na sala da coordenadora as coisas que a gente precisa (PPAS2).

Falta de climatização:

Com relação a instalação, aqui onde estamos não é um lugar adequado tanto para gente quanto para os usuários, às vezes eles ficam no sol esperando, o calor, isso acaba influenciando na hora do atendimento. [...] Eles ficam agoniados porque ficam aí fora, às vezes no calor (PPE6).

Vamos supor, no frio ele [usuário] consegue aguardar um pouquinho mais o sistema, já na quentura fica agoniado, fica mal humorado (PPE3).

Falta de salas que deem privacidade aos usuários para relatar suas informações pessoais:

Os técnicos eles precisam de uma privacidade para estar conversando com o usuário, tem situações que não pode ser falado no público para outras pessoas ouvirem [...] Tanto de referência quanto as meninas que entrevistam, as digitadoras, também eu que apesar de ser entrevistadora eu também fico no sistema [...] Então, a gente sempre está ajudando de alguma forma e tem alguns casos de algumas famílias que contam algumas coisas que são pessoais [...] já percebeu que as meninas ficam uma perto da outra? não tem privacidade para o usuário, às vezes eles ficam meio sem jeito de contar, a gente faz algumas perguntas que eles ficam assim olhando, será que eu falo, será que eu não falo [...] A gente vê que a pessoa quer responder uma coisa, mas fica, ai diz assim "ah, tudo bem, não precisa responder" a gente não responde ou a pessoa fala, mas fala bem baixinho, então a gente tem que ter aquele jeito de entender o que a pessoa está falando, a gente sempre dá um jeitinho (PPE6).

#### Falta de segurança:

Desde quando eu adentrei nessa unidade nós já tivemos roubo dos cabos de fios elétricos, dos cobres dos ar-condicionados, hoje em dia nós estamos com duas salas que estão paradas por conta do cobre do ar-condicionado que eles levaram e a gente ainda está sem esse material para fazer a manutenção, a gente depende de uma equipe de manutenção. Já tivemos problemas com a questão da água porque eles roubaram o hidrômetro do contador de água e os canos, então são essas situações que vão acontecendo que vão dificultando o nosso atendimento que é para a própria comunidade (PPG5)

Sobre a fala supracitada, na observação feita *in loco* pode-se perceber um ambiente com pouca iluminação e um desgaste da equipe de trabalho, devido às péssimas condições de trabalho. O coordenador demonstrou-se preocupado com os funcionários e usuários, porém, a questão de recursos para melhorar o ambiente de trabalho independe do coordenador, que já fez ofícios aos setores responsáveis.

Sobre à questão da infraestrutura, Lipsky (2019, p. 173) faz as seguintes afirmativas e questionamento: os burocratas de nível de rua procuram fazer um bom trabalho de alguma maneira. Entretanto, é impossível fazer o trabalho em termos ideais. Como um trabalho pode ser realizado com recursos inadequados, poucos controles, objetivos indeterminados e em circunstâncias desencorajadoras?

### III) Recursos Humanos

A falta de concurso público e a quantidade e a rotatividade de recursos humanos são os fatores que mais influenciam o comportamento discricionário dos burocratas de nível de rua sujeitos da pesquisa.

A alta rotatividade influencia no comportamento dos BNRs, pois funcionários com mais tempo de serviço costumam saber resolver mais rapidamente os casos, além de já conhecerem as famílias.

Nos municípios nós temos a questão muito política, que entra um, sai outro. A rotatividade mesmo, o que acontece, muitos funcionários por não serem efetivos, por de fato a gente ser apenas prestador de serviço muitos trabalham como funcionário do SUAS. Geralmente por questões de governo, de prefeitura, a realidade dos municípios, quando entra um gestor, ele entra e traz montada a equipe dele de governo (PPG8).

Foi proposto [na 13ª Conferência Nacional de Assistência Social] concurso para toda equipe do CRAS, isso inclui os que trabalham com o CadÚnico. Ter concurso para que a rotatividade da mão de obra não aconteça, porque no momento que tem a rotatividade tem a precarização, aí não atende da forma que é, você não conhece mais o usuário, se eu não acompanhava a Ana, tantas famílias, eu já conheço ali tudo o processo dessas famílias dentro desse CRAS, aí você vem, aí eu sai, você teve que assumir por questões políticas ou por alguma coisa e aí você entra, o que vai acontecer, aí você vai ter que fazer um trabalho de conhecer novamente essa família, é toda uma situação, é muito complicado (PPG8).

Corroborando com essa constatação, o estudo de Rodrigues (2016) aponta a influência dos BNRs no processo de implementação da Política Habitacional do Estado de Minas Gerais, onde a rotatividade é um fator que impacta na implementação da política, mesmo ao mudar a política e os atores, o problema público permanece.

A falta de concurso público faz com que aumente a rotatividade e faz com que os burocratas tenham medo de expor opiniões contrárias à gestão:

A questão de não ser efetivo o funcionário faz ele também ficar calado diante de uma situação de precarização de trabalho, porque ele depende desse salário, é dali que ele tira e se algum momento ele for reclamar ou for fazer alguma manifestação que não agrade a gestão, provavelmente ele pode ser demitido por conta disso. Então, o que se queria é a questão de concurso público, valorização desse profissional [Falou sobre as discussões da Conferência Nacional de Assistência Social] (PPG8).

Uma questão que a gente tem até conversado bastante é sobre a questão que aqui nós não somos concursados, nós não trabalhamos pela prefeitura, nós somos prestadores de serviço pela prefeitura, nós trabalhamos pelo SUAS, quem trabalha pelo SUAS a gente não tem carteira assinada, a gente não recebe décimo, e a gente trabalha, é respeitado essa questão das 6 horas, e a gente ainda recebe o desconto que vem do pagamento do SUAS, então a gente acaba ficando assim [...] Em janeiro, todos os CRAS eles param e quem é do Suas fica sem receber [...] E é uma questão que a gente acaba levando assim, nós, enquanto assistentes sociais, que trabalhamos pro direito do trabalhador, das outras pessoas, não temos nossos próprios direitos [...] Às vezes a gente fala: olha a assistência está precisando de assistência (PPAS6).

A falta de pessoal ocasiona quebra no fluxo das atividades, como, por exemplo, nos casos em que não tem assistente social para acompanhar as famílias do cadastro, e, no caso dos cadastradores traz o dilema quantidade x qualidade:

Aqui a gente não faz esse acompanhamento nas residências [referente ao CadÚnico] porque somos somente duas Técnicas de Referência [assistente social e psicóloga] pra toda essa área. Trabalhamos mais com orientação (PPAS4).

Foi trabalhado isso na Conferência agora, essa temática mesmo, falando da realidade de todos os municípios do Amazonas [...] Foi falado dos agendamentos que já estão para o ano que vem até data tal, tudo isso foi falado e trabalhado, e questão de ter mais recursos humanos (PPG8).

Para a primeira vez está tendo [demora para agendamento], muitas pessoas vieram buscar o CRAS que não tinham cadastro ou que o cadastro seria excluído do sistema por falta de atualização, então as datas estão pra junho do ano que vem, não sei se já entrou em julho, mas até alguns dias atrás o agendamento pra quem queria fazer o cadastro único pela primeira vez já estava pra junho do ano que vem. [...] seria melhor se nós tivéssemos mais cadastradores, dessa forma a gente não teria uma agenda pra junho, pra quem quer fazer pela primeira vez (PPAS4).

Quando não há falta de pessoal a equipe consegue realizar um bom fluxo de atendimento e consegue atender melhor os usuários:

Toda equipe técnica formada, então tem assistente social, o necessário, juntamente com o psicólogo, tem a equipe do cadastro único, tem os facilitadores de oficina, então pela equipe está totalmente formada a gente conseguiu dá o fluxo de fato que é necessário que ocorra dentro de CRAS (PPG8).

Porém, essa situação, de mão de obra suficiente, não é comum na administração pública, pois as organizações responsáveis pelas políticas sociais, muitas vezes possuem insuficiência de recursos humanos (SILVA, 2017).

No que tange ao problema das burocracias de nível de rua, envolvendo condições inadequadas de trabalho, Lipsky (2019, p. 53) fala sobre o desmantelamento de grandes instituições em nome da relação custo-benefício.

No que se refere à política de Assistência Social, “essa área tem se revelado como o espaço com maior precarização das relações e condições de trabalho, bem como vínculos instáveis e menores salários, expressando-se também no baixo grau de organização e mobilização política desses(as) trabalhadores(as)” (CASTILHO et. al., 2017, p. 461).

### 5.2.3 Fatores gerenciais

Brodkin (2012), Evans (2011), Lipsky (2019) e Ferreira; Medeiros (2016) estudaram a influência dos fatores gerenciais na atuação discricionária dos BNRs. Esses fatores, na concepção de Ferreira e Medeiros (p. 790, 2016) “envolvem recursos, sistemas de controle, accountability, padrões de desempenho, entre outros”. Destarte, tem-se os seguintes fatores: i) gerenciamento das atividades, ii) clima organizacional, iii) funções informais - que não estão previstas no cargo ou setor de lotação, iv) comunicação - Informações falsas ou falta de informações.

#### I) Gerenciamento das atividades

O Gerenciamento das atividades, no âmbito municipal e institucional, influencia no fluxo das atividades e nos cargos e funções disponíveis para dar suporte ao CadÚnico. São decisões que afetam o cotidiano dos BNRs e que fazem com que esses façam escolhas ou adotem determinados comportamentos.

Sobre a organização do fluxo das atividades, cada coordenador municipal do CadÚnico relatou que o fluxo das atividades ocorre de modo diferente, e isso influencia no comportamento discricionário dos BNRs. Como por exemplo, dentre os quatro municípios, apenas os municípios 02 e 03 têm unidade de atendimento exclusiva para o público rural.

Lá [Central Única do CadÚnico - atendimento rural] somente é pra atualização e inclusão e lá está atendendo somente as comunidades, porque a gente tem inúmeras comunidades, inúmeras pessoas que é de comunidade rural (PPG8).

Nos municípios em que o atendimento urbano e rural acontece nas mesmas unidades é comum os BNRs darem preferência aos usuários da área rural, visto que conhecem as dificuldades de deslocamento desses.

Eles [usuários da área rural] conseguem esse atendimento com facilidade lá no CadÚnico [unidade de atendimento]. Agora se já for uma análise ou mudança mais detalhada, aí sim que passa aqui por mim. Mas a maioria dos casos eu procuro atender no mesmo dia entendeu? Ainda mais quando vem de comunidade muito distantes. A gente dá preferência e geralmente pergunta assim: Quando o senhor novamente ou a senhora vai retornar? Porque depende muito do pagamento (PPAS1).

Não mandamos voltar pra casa outras pessoas que poderiam fazer atualização naquele mesmo dia, por dificuldades financeiras em votar, por morar na zona rural, mas no

máximo o que a gente consegue fazer a gente faz, é muito raro a gente mandar uma pessoa da zona rural pra voltar outro dia, sempre consegue (PPAS4).

Quanto ao fluxo dos atendimentos, na unidade 005 do município 03, a primeira entrevista é realizada pelos assistentes sociais, depois o usuário é encaminhado para o entrevistador/cadastrador.

A partir do momento que ele tem o atendimento, acontece primeiro o acolhimento com a equipe técnica, equipe de referência. [...] Independente se for busca espontânea, ativa ou encaminhada [...] Porque desse primeiro atendimento com o técnico de referência, porque a partir do levantamento socioeconômico, vai identificar a real situação dessa família e é feita a visita domiciliar, todos os casos. [...] Então assim, aqui a gente identifica diversas violações que tá acontecendo dentro daquele lar, e aí esse assistente social já entendeu que é necessário fazer uma visita, no momento da entrevista do cadastro único[...] O técnico de referência [assistente social] faz o acolhimento e manda pra lá [sala do Cadúnico], lá nós temos o entrevistador, ele recebe o usuário juntamente com o encaminhamento (PPG8).

Ainda no município 03, na unidade 006 a primeira entrevista é realizada pelo entrevistador e depois o usuário é encaminhado para o cadastrador.

Quando a família vem pela primeira vez, a gente opta mais pelo formulário físico [feito pelos entrevistadores] depois a gente passa para o sistema, agora quando se trata de atualização aí a gente opta mais pelo sistema (PPG7).

Nos demais municípios, a primeira entrevista é feita pelo entrevistador que faz simultaneamente o cadastro no sistema. Esses, identificam se há necessidade de encaminhamento do usuário para o assistente social e até mesmo para o psicólogo, quando há a disponibilidade desses profissionais.

As entrevistas eu faço e passo direto pro sistema (PPE5).

No setor que eu atuo eu sou entrevistador e digitador (PPE7).

Quanto à disponibilidade de recursos humanos, o município 04 não tem assistente social para fazer o acompanhamento dos usuários do Cadúnico, quando tem esse técnico de referência na unidade de atendimento desse município ele trabalha mais com a parte de orientação dos usuários do cadastro.

Não tem assistente social pro CadÚnico, trabalhamos mais com a orientação. Costumamos reunir pra tirar as dúvidas dos usuários (PPAS4).

Aqui temos apenas uma assistente social, mas é para atendimento exclusivo do PAIF (PPG5).

Nos municípios onde há assistente social especificamente para prestar apoio ao CadÚnico, os cadastradores têm a possibilidade de decidir sobre os casos que devem ser encaminhados à assistente social para verificação das reais condições do entrevistado.

Quando desconfiamos que a pessoa está mentindo fazemos primeiramente no caderno, não passamos pro sistema. Ai quando aquele usuário vai embora, o endereço dele já ficou todo lá, aí passamos a situação pra assistente social, aí ela vai lá fazer a visita domiciliar, ela vai constatar se bate a informação que ele deu ou não, se realmente é aquela informação, é a realidade daquele usuário (PPE3).

Os coordenadores podem também tomar decisões que vão afetar a demanda de trabalho dos BNRs, e, conseqüentemente o seu comportamento.

Tudo é gestão, gestão do trabalho mesmo, é gestão do município e todo local onde se organiza, o que acontece, por a gente estar na pandemia, muitos foram voltando conforme as orientações, nós trabalhamos a portaria 054, desde o início que foi a que orienta a nível nacional todo o funcionamento, mas no momento que essa portaria disse que a gente já poderia fazer atendimento nós começamos a fazer atendimento, atualização, o governo dizia que não era necessário a pessoa atualizar, mas a gente estava atualizando sim porque a gente entendia que ia acontecer isso[acumulo de demanda], é uma visão (PPG8).

Houve relato, também, da importância de o gestor municipal buscar recursos para injetar na área de assistência, isso inclui o CadÚnico. Pois, com mais recursos pode-se dar melhores condições de trabalho aos burocratas, incluindo a contratação de mais entrevistadores e assistentes sociais, criando-se um fluxo mais adequado e diminuindo as filas de agendamentos.

Nosso município tem todo esse suporte tudo por conta, olha bem sério, por conta da nossa secretária de assistência que ela é muito ativa, o prefeito também muito ativo, o gestor municipal de busca de emendas parlamentares, porque se a gente for depender da transferência, do que vem, vai fechar, não tem como funciona, vai funcionar reduzido, a gente não vai abarcar demanda, aí vai acontecer o que está acontecendo em vários locais, do número de agendamento imenso no cadastro único, porque o funcionário não da conta, ai precariza a situação do trabalho dele, ele fica adoecido dentro do trabalho, não consegui mais realizar um trabalho eficaz, está ali trabalhando mecanicamente e dependendo, estando ali por causa do salário, mas não é nem por conta de mais nada, porque ele está precisando e ele fica ali precarizado, as vezes sem ter acesso a internet, a questão da internet aqui é um fator muito forte dentro da nossa região, tem locais ai que o município

passa de meses, semanas sem ter acesso a internet, e a gente trabalha com sistema, com uma plataforma muito pesada do cadastro único (PPG8).

## II) Clima organizacional

O Clima organizacional influencia de forma positiva e negativa no comportamento dos BNRs. Quando há um bom clima organizacional a equipe trabalha mais motivada, buscando prestar um melhor serviço. Além disso, conseguem se reunir em comemorações. O clima organizacional ruim faz com que haja dificuldade da equipe de participar de eventos comemorativos da instituição e faz com que fiquem até adoecidos.

Houve relatos de funcionários que se sentiam tão bem no trabalho que não se importavam de ficar mais tempo trabalhando.

A convivência aqui é boa, às vezes até passamos do horário (PPE4).

Foi relatado que o relacionamento da equipe reflete no atendimento:

Em relação aos colegas de trabalho a gente tem uma equipe boa, pessoal são muito amigos, ajudam muito. Acredito que a gente hoje tem uma equipe bastante solidária também com os usuários (PPE3).

Nós temos uma equipe que trabalho muito em sintonia, tem diálogo [...] Tem uma boa convivência, a gente sabe que tem relação interpessoal que influencia no trabalho (PPG8).

Um bom clima organizacional fortalece as relações informais o que influencia nos resultados dos trabalhos:

A gente nunca tem esse atrito com nenhum dos outros, tanto é que às vezes a gente se reuni pra fazer alguma coisa. [...] Temos um bom relacionamento entre os técnicos. Então, o trabalho necessita ter esse vínculo para bons resultados (PPAS2).

Antes era mais difícil reunir, umas situações que ocorreu, com dois meses se fizesse uma confraternização era muito difícil porque tinha uns atritos entre os colegas. Hoje não, hoje se fizer praticamente todos vão[...] O ambiente influencia também no atendimento (PPG7).

Por outro lado, houve o relato de um coordenador que não consegue fazer com que os funcionários do local se reúnam em confraternizações. Esses mesmos funcionários encontram-se em péssimas condições de trabalho. Os dois cadastradores do local estão adoecidos e precisam, às vezes, faltar para tratar da saúde. Fato ratificado pelo cadastrador entrevistado. O qual relatou, além

do problema de saúde física, problema com a saúde mental. Essas situações foram relatadas pelos entrevistados PPG5 e PPE5.

### III) Funções informais - que não estão previstas no cargo ou setor de lotação

Foi relatado nas entrevistas que é comum ocorrerem funções informais: gestores que viram BNRs e BNRs que assumem outras funções, como, por exemplo, assistentes sociais e entrevistadores que desenvolvem funções de apoio psicológico.

Gestores que realizam o trabalho de entrevistadores, devido diversos fatores, tais como déficit de quantitativo de BNR, aumento de demanda, e ações de busca ativa:

Quando tem muita demanda eu sento pra fazer o cadastro [...] Eu tenho uma experiência de supervisora de cadastro, então eu tenho essa facilidade de operar o cadastro e se for preciso eu faço (PPG5).

Consegui fazer também cadastro único, consegui chegar e fazer a inclusão (PPG8).

Burocratas de nível de rua que desempenham funções de outros cargos, como, por exemplo o de apoio psicológico:

Eu sou assistente, eu sou psicóloga, eu sou tudo porque ela [usuária] quer alguém que não faça parte da sua família e que lhe ouça (PPAS3).

Vai muitas pessoas com trauma mesmo de família, vai muita mãe triste pra desabafar alguma coisa (PPE3).

A gente consegue dar atenção, tem uns que precisam, eles vêm não só pra ser atendido, eles querem conversar, querem falar de alguma situação (PPE6).

Burocratas de nível de rua que realizam funções que não são específicas do setor de lotação, porém são ações esporádicas da Secretária de Assistência Social:

Quando tem uma ação vai todo mundo, aqui não tem essa de dizer que trabalho no cadastro único, trabalha na SEMAST, trabalha no CRAS, quando tem uma ação, entrega de cadeira de rodas vai todo mundo, a secretaria é bem unida em relação a intervir no direito dos usuários (PPAS5).

Burocratas de nível de rua que realizam funções de outros cargos para que o atendimento não pare:

As meninas da parte da limpeza também são assim [trabalho com parceria], quando alguém sai ou então falta a pessoa já consegue se encaixar no lugar do outro. A gente consegue tirar alguém de um lugar pra poder fazer todo mundo se ajuda ali (PPE3).

#### IV) Comunicação - Informações falsas ou falta de informações

Foi Constatado que a forma como a informação chega ao usuário, ou a falta de informação, influencia o comportamento discricionário dos BNR, pois esses têm que buscar da forma mais clara possível esclarecer a situação e até mesmo, em casos de estresses, acalmar o usuário.

##### Informações falsas:

As pessoas vão muito pelo disse me disse, “ah tem gente que disse que a atualização é até hoje”, aí causa aglomeração lá. Ai através da conversa, a gente vai explicando pra eles [...] As pessoas vão muito pela cabeça dos outros, então nós já vamos tentando amenizar essa situação (PPE3).

É porque assim, aconteceram várias mudanças devido a pandemia, aí falam que é uma coisa, falam que é outra aí muitos não têm acesso à informática no interior, muitos vão através de disse me disse aí a conversa vai distorcida aí muitos vem para cá às vezes, vem para cá e não vem nem no dia. A gente faz palestra com eles indicando, a gente põe banner pra explicar o dia que sai do benefício pra vim um dia antes, porque é chato, tem gente que é 12h de viagem lá do Rio mamuru grande, lá tempo de seca vem de rabeta pegando sol e chuva, eles saem de lá 1h, meia noite e chegam aqui, as vezes eles amanhecem aqui, as vezes chegam 1h, as vezes a gente tá pra fechar e eles chegam (PPAS5).

Muitos são lesados, eles não têm o conhecimento, eles se deixam influenciar por pessoas que pega e enganam, a linguagem popular. Então temos que intervir por eles (PPAS3).

Agora por exemplo, tem até uma usuária, ontem mesmo ela mandou pra mim uma postagem, então eles visam assim tipo se acontecer alguma coisa em questão ao cadastro único que postaram na TV, mas que ainda está em processamento que ainda vai ter eleições, mas chega tipo na cabeça deles que aqui lá já foi aprovado, que eles já vão receber, não sei se você sabe que estão tentando aprovar 400 reais parece para ficar tudo igual e na cabeça deles é que já está, que já vão receber, que já tem o auxílio gás, que já foi aprovado tudo, porque eu não ganhei, porque abaixou, tudo é informação. Então a gente sempre procura se informar com o [nome do Coordenador Municipal] e a gente também sempre está ali estudando, baixando os aplicativos para gente não emitir informações incorretas porque quando fala em Bolsa Família pra usuário, que ele depende daquilo ali, e abaixou um dinheirinho eles ficam apavorados (PPS2).

Agora com o Auxílio Brasil, eles disseram que precisaria atualizar o cadastro então quando terminou o auxílio emergencial, quando a gente chegou aí a gente levou um susto porque era muita gente [...] Desde novembro é Auxílio Brasil. Aí quando foi em novembro veio aquele monte de gente aí, dizendo que pra receber o Auxílio Brasil teria que atualizar o cadastro, mas não foi verdade, todos se encaixaram, migrou automaticamente o bolsa família para o Auxílio Brasil (PPE6).

##### Falta de informações:

Eu sinto que há falta de informação. Por mais que a gente divulgue [...] Já estamos fazendo esse trabalho principalmente antes da pandemia nós estávamos fazendo um trabalho na zona rural. A gente sempre fazia essas orientações em relação ao CadÚnico, aos programas e serviços. Porém, ainda assim a gente percebe que muitos usuários ainda desconhecem seus direitos. Mas a gente percebe que esbarra muito nisso, na falta de conhecimento mesmo (PPAS1).

As pessoas não entendem o que realmente é o Cadastro Único, renda per capita, essas situações, ainda falta muita informação (PPE3).

#### 5.2.4 Fatores relacionais

Ferreira e Medeiros (2016) Lotta (2010) e Lipsky, (2019) apontam em seus estudos que os fatores relacionais influenciam no comportamento dos burocratas de nível de rua. Para Lotta (p. 79, 2010), os fatores relacionais são as trajetórias e as afiliações dos burocratas, bem como os processos de interação que realizam com a comunidade. A referida autora chega à conclusão de que os fatores relacionais influenciam mais as interações do que as práticas dos BNRs. Ferreira e Medeiros (2016) dizem que os fatores relacionais do implementador pode ser com os usuários, gerentes e políticos. Nesta pesquisa, os fatores relacionais são: i) relação dos BNRs com outras instituições – redes, ii) relação dos burocratas com os usuários, iii) relação dos burocratas com os gestores, iv) relação dos BNRs com a política.

##### I) Redes

As parcerias com outras instituições fazem com que os burocratas consigam desempenhar melhor suas funções. Desta forma, foi relatado parceria com outras unidades com serviços similares; com unidades que prestam outros tipos de serviços, mas que fazem parte da mesma secretaria; e com outras secretarias do município.

Parceria com unidades que prestam serviços diferentes, mas que fazem parte da mesma secretaria:

Como eu falei, como nós estamos no período de pandemia, é um planejamento pra fazer isso, tem interior que é longe e o custo também. Devido, fazer a logística da viagem, aí já vai parceria com o cadastro único, vai o CREAS (PPAS5).

Nós temos o pessoal do Criança Feliz que quando tem uma ação pra cá a gente manda eles virem pra cá, que é vinculado também a secretária de assistência social, eles vêm pra cá, faz brincadeiras pra distrair até que seus pais sejam atendidos, a gente dá uma merenda para eles aqui, distrai eles aqui (PPAS5)

Então, as nossas decisões elas são muito importantes porque às vezes acontece algo, às vezes ela não está [a psicóloga], porque ela ajuda também no CREAS, aí eu ligo "está acontecendo isso, e o que você acha que a gente tem que fazer?" (PPAS2).

### Parceria com outras secretarias do município:

A gente faz essa parceria [para ir às comunidades rurais] com a Secretaria de Saúde e de Secretaria de Educação [...] Nós conseguimos ultimamente também através dessas viagens pra zona rural foi a parceria diretamente com os ACSs, Agente Comunitários de Saúde [...] Então, por exemplo, eu atendi o seu João ele é lá da comunidade do Apel, é muito distante e fica inviável de eu ir lá. Porém, o seu o seu João ele me apresentou informações que estão contraditórios, então eu entro em contato com a ACS de lá, é claro que eu não vou expor toda a situação do atendimento, né? Mas eu entro em contato com perguntando se realmente o seu João mora ali, qual é a profissão do seu João, porque assim, as agentes comunitárias, elas já tem acesso às informações, então facilita de confirmar essas informações (PPAS1).

Fazemos as parcerias com a UBS fluvial, fazemos as parcerias com todas as secretarias do município, essa disponibilidade nós temos [...] aí nós vamos acompanhando e fazemos as parceria pra cumprir o nosso papel que é esse, a busca ativa. [...] Nós fazemos a inclusão, nós não, damos o encaminhamento para inclusão no cadastro único que muitos não sabem (PPAS3).

Então, sempre quando a gente vai nessas casas, que a gente visita, sempre tem alguém que é dependente químico e hoje já tem esse programa para ajudar usuários [ ...] Tem a Fazenda da Esperança também que nós sempre encaminhamos, encaminha pra saúde (PPAS2).

Como a gente trabalha com sistema de rede de proteção, integração entre o conselho tutelar, entre a 2º vara da Infância e Juventude, Comissariado de Menores dentro do município, agente consegue ter uma articulação, muitas demandas que não chegam até nós são encaminhadas também. Nós temos a busca ativa, nós temos a demanda espontânea e nós temos também a questão dos encaminhamentos que seria a questão da rede setorial e intersetorial (PPG8).

As redes são uma estrutura organizacional formada por um conjunto de atores que se articulam com a finalidade de aliar interesses em comum, geralmente trata-se de um problema complexo que não poderia ser resolvido de forma isolada. As redes de políticas públicas possibilitam que os atores que as integram promovam o fluxo de recursos necessários para alcançar os objetivos e maximizem sua influência sobre os resultados (NASCIMENTO, CKGNAZAROFF, 2007; SOUZA, MAÇENEIRO, 2014 ).

### II) e III) Usuários e gerentes

Quanto ao relacionamento com os usuários e com os gestores, esses fatores estão desenvolvidos nas categorias: fatores gerenciais e fatores pessoais. Na categoria fatores gerenciais fala-se sobre como a relação com os gestores afeta o comportamento com os BNRs. Na categoria fatores pessoais, discorre-se sobre as relações dos usuários e burocratas, os quais dependendo do estado emocional e personalidade podem manter relações boas ou ruins.

#### IV) Política

O fator político influencia na liberdade crítica dos BNRs, pois a maioria não é concursada, e na rotatividade de funcionários. Nas entrevistas e na observação direta, percebeu-se que os dois BNRs sujeitos da pesquisa mais críticos são concursados, sendo que do total de 13 (Assistentes sociais e entrevistadores), apenas 3 são efetivos. Observou-se que havia 2 burocratas, não concursados, que apresentaram medo ao responder as perguntas, tentaram relatar que tudo estava perfeito (infraestrutura, recursos humanos, clima organizacional etc.), o que se contradiz com a fala de outros burocratas e com a observação direta feita no local. Faziam questão de exaltarem os gestores municipais. Além disso, vê-se, em algumas falas supracitadas, que há, devido a questão política, a rotatividade de mão de obra, o que acaba influenciando no trabalho desempenhado pelos burocratas.

#### **5.2.5 Fatores estruturais - culturais, sociais e econômicos**

Moller e Stensota (2019) mostraram em seu estudo como os aspectos culturais e sociais influenciam no comportamento dos burocratas de nível de rua. Pois as histórias sociais dos burocratas também desempenham um papel essencial na construção de seus hábitos. Para os autores, a discricionariedade está inserida em um contexto que envolve problemas estruturais, enraizados nas estruturas da sociedade.

É oportuno voltar à questão citada no tópico “fatores pessoais”, sobre o porquê da escolha de crenças e valores serem subcategorias do fator estrutural. Esse debate ocorre porque, em geral, os valores humanos têm sido objeto de estudos em duas perspectivas diferentes: a cultural, de natureza sociológica e a individual, com base psicológica (MEDEIROS et al., 2012). Desta forma, é objeto de estudo em áreas como filosofia, antropologia, sociologia, educação e psicologia (MARTINS Et. All., p. 2703, 2020). Então, não tem uma área específica de estudo, devido as crenças e valores serem construídas por vários segmentos.

Neste estudo serão considerados os valores e crenças primitivos. As crenças primitivas, que são definidas por sua constância e possibilitam ao indivíduo à sua formação de identidade, são adquiridas por contato direto do sujeito e são alentadas por um consenso, ou seja, em comum acordo com outros indivíduos, dentro de um grupo social que se tem como referência (BRANT &

BORGES, 2014). Desta forma, nesta categoria estão: i) fatores culturais – crenças, valores, e linguagem e ii) fatores socioeconômicos – pobreza e violência.

#### I) Fatores culturais

Quanto aos valores, alguns burocratas atribuíram o fato de ter maior preocupação e atenção com o usuário a fatores relacionados a crenças e valores.

##### Valores relacionados ao senso de justiça:

Eu opto muito pelas mulheres e também tanto é que hoje o governo ele coloca o olhar dele todo para as mães, independentemente do que ela esteja falando, se a mãe solteira, se a mãe sofre violência, então ele dá todo esse suporte. Eu procuro também ir por esse caminho, mas quando não dá eu procuro ser justo, independentemente do sexo eu opto pelo que é correto, se é direito da mulher é um direito dela, se é o direito do homem é o direito do homem, então vamos ter que intervir antes que a situação que ocorra (PPSA3).

##### Valores relacionados à família:

O meu pai ele era muito popular na época, antes de eu trabalhar, ele já é falecido [...] Na minha casa eram portas abertas, então sempre me acostumei com muita gente, sempre meu pai ajudava. Então, aquilo eu acho que me cativou bastante e eu agradeço muito a minha criação, eu procuro sempre me inspirar nas coisas que meu pai falava. [...] Então, eu fui criada assim, eu me acordo cedo, e todo mundo que vai a minha casa ou aqui no meu trabalho eu sempre procuro dar o melhor de mim, sempre ajudar porque eu gosto (PPSA2).

Atualmente o que está me motivando a trabalhar é concluir a faculdade que eu estou fazendo e a minha mãe é o que está me motivando (PPE6).

Quanto à crença religiosa, não se observou que uma determinada religião, ou falta de uma, influencia o comportamento dos burocratas, porém foi constatado que muitos atribuem a religiosidade ou fé em Deus na influência de suas ações. Nas falas é muito comum as frases “graças a Deus”, “se Deus quiser”, “se Deus permitir” etc.

Acho que é Deus que dá essa sensibilidade "olha hoje não dá, mas amanhã vou na sua casa" e aí vou ligando para um amigo que tenha mais (PPAS3).

Lotta e Marques (2019) identificaram a interação dos BNRs com a religião ao estudar os estilos discursivos. No estudo, foi possível saber como eles materializam a interação e a maneira como eles situam as informações em contexto relacionais específicos. Foi observada a citação de

termos religiosos como uma referência que cria uma conexão específica. Dessa forma, concluiu-se que a religião é um fator que influencia o comportamento dos BNR.

Quanto à linguagem, os burocratas sujeitos da pesquisa ajustam a linguagem para que alguns grupos de usuários consigam entender as informações, isso ocorre principalmente com moradores da área rural, idosos e pessoas com grau de escolaridade baixo.

Ajuste conforme a linguagem de moradores da área rural:

Conforme o teu atendimento a tua linguagem muda, eu não posso falar termos técnicos com uma pessoa que não entende, você vai adequando. Você faz com que ele [ribeirinho] chegue até você, porque você não pode deixá-lo inibido, se eu for falar palavras técnicas ele não vai entender, ele vai se sentir arredio, então ele vem aqui eu tenho que falar numa linguagem com que ele sintá-se acolhido realmente, ele é acolhido quando ele chega até aqui porque torna-se uma linguagem mais fácil, nós vamos conversar (PPAS3).

Ajuste conforme a linguagem de idosos:

Às vezes têm pessoas mais idosas aqui e a gente sempre tem um jeitinho de falar (PPAS2).

Eu preciso ajustar a comunicação porque tem muito idoso que não consegue entender, geralmente eu aconselho "Olha quando o senhor vir aqui vem com um filho, com um uma outra pessoa que eu possa explicar", às vezes a gente explica uma coisa e ele acaba não entendendo, e a gente tem que modificar "não seu João é assim, o cadastro" (PPAS6).

Ajuste conforme a linguagem de pessoas com baixo grau de escolaridade:

Tem que ser bem claro, se usar uma palavra difícil e eles [usuários do interior] não entenderem aí eles ficam perguntando. Então, tem que usar uma linguagem bem simples de um jeito que eles entendam. São as pessoas que tem o grau de escolaridade muito baixo. Então, a gente tem que passar com bem clareza [...] A gente utiliza sempre a mesma linguagem deles (PPE7).

Pode-se observar, nas falas acima citadas, que a linguagem pode ser considerada social, cultural e geográfica. Porém, como ela é socialmente construída, será elencada nos fatores estruturais, que envolve os elementos sociais e culturais.

## II) Fatores socioeconômicos – Pobreza e violência

Além desses fatores sociais e culturais citados, foi constatado que o fator econômico afeta o comportamento discricionário dos BNRs. Essa questão será analisada na categoria fatores geográficos, no item localidade dentro do perímetro urbano. Onde observa-se que áreas de extrema

pobreza tem relação com o alto índice de violência, e, conseqüentemente, afetam o comportamento dos BNRs.

### 5.2.6 Fatores Contingenciais

Não foram encontrados estudos onde os fatores contingenciais sejam considerados como fatores que influenciam o comportamento discricionário dos BNRs. Porém, Matland (1995) diz que as condições em que atuam os BNRs são marcadas por ambigüidades e incertezas. Para Brodtkin (2012) isso ocorre devido estarem na linha de frente do serviço, geralmente atuam em contextos de recursos escassos, falta de informação e imprevisibilidade relacionada às reações dos cidadãos durante as interações. Mas, a pandemia ocasionada pela Covid-2019 nos mostrou que existem fatores, inimagináveis, que também influenciam o comportamento dos burocratas. Desta forma, foram auferidos os seguintes fatores: i) pandemia e ii) saúde individual.

#### I) Pandemia

A pandemia, ocasionada pela Covid-19, criou maiores demandas, menores recursos e maiores ambigüidades que podem, ao mesmo tempo, abrir espaço para mais discricionariedade ou comprometer sua capacidade de tomar decisões (Alcadipani et al., 2020). Esse contexto contingencial trouxe situações diversas, tais como: aumento de demanda, aumento de normas, necessidade de parcerias com outras instituições, novas casos etc.

Devido à pandemia houve um aumento de pessoas em situação de vulnerabilidade social e, conseqüentemente, de auxílios. Isso fez com que houvesse mais demanda do que o habitual, o que influenciou no atendimento. De um lado entrevistadores que buscaram continuar prestando um atendimento qualitativo, mesmo que isso influencie na fila de espera de atendimento; de outro, entrevistadores que relataram ter que fazer atendimentos mais rápidos.

Casos de aumento de demanda onde optou-se pela quantidade de atendimento e redução da fila de espera:

A gente tenta desempenhar o melhor trabalho possível, mas quando o público está grande, a gente também tem que pensar em atender a todos. A pandemia fez que aumentasse ainda mais a procura pelos serviços (PPE5).

No geral, nós conseguimos dar muito esclarecimento para as pessoas. Até porque nem todo dia tá muita gente lá. Aí tem dias que dá muita gente e tem dias que dá pouca gente,

então nesse período assim que dá pouca gente, a gente consegue conversar melhor com o usuário (PPE3).

No caso supracitado, do entrevistado PPE3, não foi dito diretamente que em período de alta demanda dava-se preferência pela quantidade, porém a informação está implícita. Nas citações abaixo tem-se casos de aumento de demanda, onde optou-se pela qualidade na hora do atendimento, mesmo que isso influenciasse na fila de espera:

Com uma pandemia tudo mudou[...] Tem dia que eu não atendo ninguém para poder eu ir fazer visita com mais qualidade, porque é muito comum à procura de pessoas com dúvidas sobre o Cadastro Único, porque não estão recebendo, por que bloqueou, por que mudou o valor, são coisas básicas que a recepção pode dar e às vezes eles não aceitam só informação na recepção eles querem falar com o profissional assistência social e psicólogo aí a gente acaba tendo contato diariamente com muita gente e isso é negativo, porque prejudica o serviço principal dos técnicos [técnicos de referência: assistentes sociais e psicólogo] desta unidade, mas é positivo na parte em que essas pessoas acabam tendo mais acesso a informações detalhadas (PPAS4).

Na pandemia, foi o período que a gente mais trabalhou, mas foi mais em questão de benefício eventual. Às vezes, a pessoa que era o esteio da família ali, que sustentava a família ficou doente, então teve um aumento muito grande em relação a cesta básica, só que pra concessão de cesta básica a gente precisa fazer visita domiciliar, aí dentro desse período a gente tinha que ir pra rua, tinha que se dividir pra fazer as visitas e eram muitas visitas. Eu acredito que após aquele primeiro período ali do sufoco da pandemia a gente ficou quase cinco meses depois fazendo visitas de quem tinha solicitado cesta básica, porque a gente precisa ir conhecer, se essa família já tinha recebido, como é que ela estava, era bem complicado. Foi o maior período que a gente teve sobrecarga de trabalho, foi no período da pandemia (PPAS6).

Esse aumento expressivo da demanda foi ratificado pelos gestores:

Nossa base de cadastro hoje tem 70000 famílias, falta muita gente entrar porque agora com a pandemia teve um aumento expressivo de famílias vulneráveis, tanto que as unidades, não sei se você chegou a ir em alguma agora no período da manhã para ver como é o fluxo de atendimento em cada CRAS, é bastante gente. Então, hoje a gente precisa pensar em estratégia para a contratação de pessoas (PPG6).

No último gráfico que nós fizemos para a demonstração dentro conselho municipal pra mostrar como estava a situação, nós tivemos aqui uma reunião que a gente sempre tem colocado, era no total de 37 mil famílias no cadastro único, aumentou na pandemia e vem aumentando a cada dia (PPG8)

Além do aumento da demanda, a pandemia trouxe novas realidades aos BNR, onde eles tiveram que desenvolver mecanismos para se ajustar ao novo cenário.

A rotina de trabalho mudou, porque como não estava tendo muito atendimento presencial, a gente passava muito as informações por telefone, então demorou um pouco para se

adaptar, porque a gente já tem aquele direcionamento de atendimento que é de frente a frente com o usuário passando as informações para ele, aí por telefone houve essa, mas foi rápido para adaptar (PPE7).

Não podíamos reunir com toda a família por causa da pandemia, então tivemos que criar o grupo do WhatsApp e todo mês a gente [as duas técnicas de referência] ia colocando essas orientações (PPAS2).

Em um estudo comparativo, feito com técnicos e enfermeiros, Lotta (*et. all*, 2020) fez essa constatação, onde disse que no contexto da pandemia, as funções diárias dos BNRs mudaram e foram forçadas a se adaptar a esse contexto. A ambiguidade dos regulamentos e a falta de apoio influenciaram em muitos aspectos.

Outra situação gerada devido à pandemia, que influenciou no comportamento dos BNR, está relacionada com o aumento de informações falsas e a falta de informações, principalmente aos usuários moradores da área rural. Devido a isso os burocratas tiveram que buscar meios para divulgar as informações.

É porque assim, aconteceram várias mudanças devido a pandemia, aí falam que é uma coisa, falam que é outra, aí muitos não têm acesso à informática no interior, muitos vão através de disse me disse aí a conversa vai distorcida, aí muitos vem para cá às vezes, vem para cá e não vem nem no dia. A gente faz palestra com eles indicando, a gente põe banner pra explicar o dia que sai do benefício pra vim um dia antes, porque é chato, tem gente que é 12h de viagem lá do Rio Mamuru Grande, no tempo de seca vem de rabeta pegando sol e chuva, eles saem de lá 1h, meia noite e chegam aqui, as vezes eles amanhecem aqui, as vezes chegam 1h, às vezes a gente tá pra fechar e eles chegam. (PPAS5)

A pandemia trouxe novas situações aos burocratas, e, conseqüentemente, eles tiveram que buscar novas soluções.

Agora, com a pandemia, foi um caso que nós enfrentamos todos os dias até agora, a mulher recebeu 1600 reais, a maioria das mulheres da zona rural que receberam de 1600 reais a 1800 reais caparam o gato [expressão que significa ir embora], deixaram seus maridos com filho e tudo e foram embora, como é que você vai fazer um parecer de uma mulher que é RF, responsável pelo cadastro se ela não está presente ( PPAS3).

Com as novas situações e necessidades surgiram muitas normas, desta forma, os burocratas preocupados com um atendimento de qualidade tiveram que se atualizar.

Durante a pandemia, como muitas pessoas não têm acesso ao direito, apesar dessa limitação de distanciamento, há uma grande preocupação sobre manter a informação contínua. Uma professora minha falava que se você quer ser assistente social então você

tem que estar pronto para o fato de que você nunca vai parar de estudar, é algo que você tem que estar sempre se atualizando (PPAS4).

Houve, também, na pandemia, o aumento do trabalho em rede, o que os fez adotar posicionamentos:

Como eu falei, como nós estamos no período de pandemia, é um planejamento pra fazer isso, tem interior que é longe e o custo também. Temos que fazer a logística da viagem, aí já vai parceria com o cadastro único, vai o CREAS (PPAS5).

Pode-se constatar, por meio das falas supracitadas e da observação direta, em consonância com o que diz Lima-Silva (2020, p. 1468), que o ambiente em que os BNRs atuam tornou-se mais incerto, imprevisível e permeável à sua discricionariedade. A política de assistência social e seus trabalhadores provavelmente continuarão sob intensa pressão mesmo após o fim desta crise de saúde, devido à crise econômica sem precedentes que vem afetando o país.

## II) Saúde individual

A maioria dos entrevistados relatou ter algum problema relacionado à saúde mental. Mas constatou-se que na unidade de atendimento 007, onde tem apenas duas cadastradoras para uma alta demanda, que ambas estão doentes, tanto fisicamente como também mentalmente.

Estou com câncer no pulmão [...] Eu estou em um procedimento de biópsia. Acho que talvez amanhã já seja marcado pra mim ir fazer. Então você imagina, nossa mente pra entrevistar [...] Eu já fiz uma cirurgia renal, já tirei os rins, então fico muito tempo sentada, tem horas que eu tenho que levantar [...] Inclusive agora mesmo, a outra castradora está com bastante dor no braço (PPE5).

As duas Cadastradoras estão doentes: uma com suspeita de metástase e outra com problema no braço de tanto digitar [...] são cadastradoras adoecidas não só física mais de forma psicológica, por conta dessa situação [alta demanda para apenas duas cadastradoras] (PPG5).

A unidade 007, dentre as unidades pesquisadas, é a unidade onde tem a maior demanda de usuário e simultaneamente a que tem menos BNRs. Tanto a grande demanda, quanto a falta de servidores e a saúde dos burocratas influenciam as interações e as práticas institucionais.

Na unida de atendimento 006 uma cadastradora relatou que sua mãe está doente e isso influência na sua motivação para trabalhar e na assiduidade:

Por motivos de saúde na minha família eu fui bem ausente daqui por um tempo, mas não foi porque eu queria e sim por motivo de saúde (PPE6).

No caso acima citado, não é a saúde do BNR que influencia na implementação, mas sim a de um familiar.

### 5.2.7 Fatores profissionais

Esta categoria tem relação com as categorias de fatores pessoais e institucionais. Visto que, possui características próprias do indivíduo, mas possui características da instituição. Ou seja, os fatores profissionais que influenciam o comportamento discricionário dos BNR, trata-se de escolhas do indivíduo e simultaneamente da organização. Pode-se citar como exemplo o fator tempo de serviço, que depende tanto do indivíduo com também da instituição.

Cabe ressaltar que Ferreira e Medeiros (2016) identificaram que os fatores profissionais influenciam no comportamento dos BNRs, porém, elencou esse fator dentro da categoria de fatores pessoais. No entanto, pelos motivos supracitados, discorda-se que se trata de uma subcategoria. Desta forma, elencou-se dentro desta categoria os seguintes fatores: i) perfil profissional, ii) tempo de serviço, iii) qualificação e capacitação profissional.

#### I) Perfil profissional

Pelas entrevistas pode-se constatar que alguns BNRs são proativos e que outros buscam fazer suas tarefas dentro do que é determinado pelo fluxo da unidade.

Perfil proativo:

Mesmo sabendo que a informação poderia ser dada lá na recepção, a gente busca dar informações aos usuários (PPAS4).

Perfil não proativo:

Então, se a pessoa está com uma dúvida em relação algum atendimento técnico, mesmo que eu saiba eu encaminho para o técnico aí quando o técnico está com uma demanda muito grande ou saiu para fazer uma visita aí a gente orienta sim (PPE7).

## II) Tempo de serviço

Foi relatado que os BNRs com mais tempo de serviço costumam desenvolver estratégias próprias para lidar com as situações adversas do cotidiano.

Eu trabalho a um bom tempo no cadastro único e no Bolsa Família, desde 2009. Então com isso a gente acaba adquirindo experiência, aprende a lidar com as situações[...] A experiência conta muito porque a gente sabe que quando a gente é novo nessa situação a gente acaba tomando um choque a gente não sabe como lidar. A experiência conta muito nesse momento porque a gente já vinha vendo muitas situações dessas desde quando trabalhava aqui nesse prédio e lá quando eu vejo que a pessoa está muito alterada que eu sei que o problema é na família eu já encaminho para o psicólogo (PPE3).

Estou há 9 anos na área pública e 5 anos aqui [...] Bastante tempo, então a gente vai adquirindo conhecimento, no início a gente não sabe tanta coisa, mas com o tempo a gente vai adquirindo e conseguindo, atender de uma melhor forma [...] Tanto no sistema, quanto tirar as dúvidas do usuário com relação ao benefício, condicionalidade me ajuda muito a experiência (PPE6).

## III) Qualificação e capacitação profissional

Foi observado e constatado pelas respostas das entrevistas que os assistentes sociais e entrevistadores mais capacitados e qualificados costumam dar mais informação aos usuários e esses entendem mais das legislações. Inclusive, foram poucos profissionais que citaram as principais normas que regem o CadÚnico.

Eu vou verificar se tem, porque agora que eu vou entrar nessa parte teórica de análise também, aí eu dou uma lida no manual do entrevistador (PPE1).

Não lembro (PPE3).

Ah, nós temos assim diversas normativas né? Eu posso lhe mandar depois com melhor direcionamento o número das leis (PPAS1).

Não sei responder essa pergunta (PPE5).

Dentre os profissionais que conseguiram citar normas do CadÚnico:

Tem a Portaria 555, Portaria 177 (PPE4).

Sobre a questão das capacitações e qualificações, alguns burocratas e coordenadores falaram sobre a importância de cursos voltados para o atendimento ao público.

Acredito que deveria ter pros entrevistadores um curso de recursos humanos, porque tem uns que não sabem lhe dar com o público (PPG2).

Evans e Harris (2004) dizem que a qualificação técnica dos burocratas de nível de rua influencia na discricionariedade, pois ajuda a estabelecer ações quando necessário para legitimar a sua discricção.

### **5.2.8 Fatores geográficos**

Na literatura de BNR não foram encontrados estudos que falam sobre a influência dos fatores geográficos sobre o comportamento dos BNRs. Porém, por meio da pesquisa de campo pode-se constatar essa influência. Isso aponta para a necessidade de políticas públicas que considerem às peculiaridades regionais e urbanas. As políticas públicas devem ter as características do ambiente onde estas políticas serão implementadas e as relações entre diversos atores envolvidos (KNOEPFEL, 2007).

Cardoso (p. 25, 2011) diz que “a vasta literatura que aborda a temática do desenvolvimento regional evidência que as políticas públicas foram incapazes de apreender e atender às necessidades reais das diversas regiões do país, além de desconsiderar tais especificidades internas nas suas etapas de planejamento”.

A presente pesquisa ratifica a necessidade de políticas públicas que considerem as peculiaridades geográficas. Elucida-se que este estudo compreende o entendimento moderno de geografia, onde o espaço geográfico não consiste apenas nos aspectos físicos do ambiente, mas também nas relações decorrentes dos espaços. Corrêa (2014, p. 44) corrobora com a concepção multidimensional da geografia, ao dizer que o espaço geográfico é: a morada do Homem, absoluto, relativo, concebido como planície isotrópica, representado por meio de matrizes e grafos, descrito por de diversas metáforas, reflexo de condição social, experienciado de diversos modos, rico de simbolismos e campo de lutas.

Desta forma, foram encontrados os seguintes fatores que influenciam o comportamento discricionários dos BNRs: i) tamanho da cidade; ii) residência dos burocratas; iii) localidade dos usuários- moradores da área rural, ribeirinhos e indígenas; iv) localidade dos usuários - dentro do parâmetro urbano; v) língua dos usuários – indígenas e estrangeiros; vi) fatores sazonais - enchentes e dia de pagamento de usuários do interior.

### I) Tamanho da Cidade:

Quando a cidade é pequena é mais fácil do burocrata identificar quando os usuários estão prestando informações falsas ou omitindo informações, a partir dessa identificação adotam posicionamentos.

A cidade é pequena, se você trabalhou nós já sabemos, chegamos lá na casa, vamos fazer visita batemos lá, sua mãe não está, tá trabalhando, você pode pedir pra ela ir tal hora lá no CRAS, a gente precisa conversar com ela, já era uma família que estava ali no nosso grupo do PAIF (PPAS2).

É uma cidade pequena, a gente acaba conhecendo muitas pessoas, então quando eu não conheço, mas a assistente social da outra mesa conhece, o psicólogo já conhece, então a gente já consegue se comunicar assim, a gente aconselha, "mas a senhora está falando a verdade, porque o sistema ele de alguma forma identifica" a gente tenta conversar e conscientizar que o sistema em algum momento pode detectar "que a senhora não está falando a verdade e como é o dinheiro que é enviado pelo próprio governo federal, tem um momento que se tiver erro a senhora vai estar devolvendo pro cofre público" (PPAS6).

Sim, se não conseguir convencer o usuário a dizer a verdade passo pra assistente social. Então a gente vai fazer através de um parecer social, onde eu fico respaldado. Como a cidade é pequena consigo identificar [...] Tem autônomo que eu vejo, algumas classes aí, também não posso nem identificar, mas tem uma classe aqui que eles fazem uma renda muito grande. É uma cooperativa que tem uma renda enorme onde estariam fora do perfil e eu vejo que tem muito dessa classe no Cadastro Único e estão recebendo o benefício do hoje do Auxílio Brasil, que vai receber (PPE3).

Acontece também o inverso, de o burocrata buscar solucionar uma situação em que houve problema no cadastro devido conhecer a realidade do usuário:

Eu conheço 95% dos usuários [...] quando eu vejo que realmente a pessoa precisa, a gente vai pra uma luta maior, a gente vai pro sistema, a gente faz a coisa da assistência social, tudo pra ver o que a gente pode, qual é a decisão que a gente pode tomar (PPE3).

### II) Residência dos burocratas

Os burocratas de nível de rua que moram na área abrangida pela unidade costumam conhecer os usuários. Isso faz com que tenham uma abordagem diferente, principalmente quando observam que o usuário está agindo de má fé. Além disso, os burocratas passam por situações em que o usuários pedem favores, que colocam a ética em risco.

Sobre saber quando há omissão de informação ou informação falsa:

Como a gente mora aqui na área a gente sabe quando estão mentindo [...] Ai tentamos buscar formar de dizerem a verdade (PPE5).

Quanto aos pedidos de favores foi relatado que:

Moro dentro da comunidade abrangida. Isso tem ponto positivo e negativo. Positivo porque eu conheço um pouco da realidade das pessoas por estar dentro do bairro, mas é negativo porque a parte da representação social, as pessoas, vizinhos que me veem, eles entendem que é alguém que vai facilitar tudo e aí pensam que por ser vizinho vai facilitar mais ainda, isso eu tenho que ficar trabalhando com a educação social dele, estou lá como profissional se vocês quiserem falar comigo é lá no CRAS, aqui eu posso facilitar sim, me viu na rua você fez uma pergunta eu vou estar me informando enquanto cidadão comum, mas o trabalho vai ser lá dentro (PPAS4).

III) Localidade dos usuários- fora do parâmetro urbano –Moradores da área rural, ribeirinhos e indígenas

Foi relatado que há atendimento diferenciado aos moradores da área rural, ribeirinhos e indígenas, pois é de conhecimento dos BNRs que esses usuários vêm muitas vezes de regiões longínquas e que ficam muitas vezes hospedados em embarcações, tendo que retornar em muitos casos no mesmo dia. Desta forma, dão preferência a esses no atendimento, tentam facilitar no que for possível, prestam o máximo de informações para evitar bloqueios e suspensões, adequam a linguagem, e, quando necessário, ajudam com recursos próprios.

Tem no manual do CadÚnico que deve ter atendimento diferenciado aos grupos populacionais tradicionais e específicos, porém, os burocratas buscam prestar um tratamento diferenciado e com mais atenção por entenderem a situação desses grupos, indo além do que é proposto.

Desta forma, a seguir serão narradas diversas situações que envolvem esses usuários e que influenciam no comportamento discricionário dos burocratas de nível de rua sujeitos da pesquisa, os quais buscam meios, formais e principalmente informais, para ajudar.

Na minha parte eu faço de tudo pra intervir na dificuldade dos usuários daqui, tem que ajudar, as vezes com uns telefonemas a gente já está ajudando eles, por que a maioria do pessoal do interior não tem telefone, a gente empresta celular para eles (PPAS5)

Como a nossa demanda é zona rural eles já chegam cansados da viagem, eles vêm de rabeta, já vêm desconfortáveis da comunidade aí tem que enfrentar fila pra ser atendido[...] isso interfere na abordagem do usuário e na nossa [...] A gente conversa, a gente tenta conversar lá na recepção, eu estou na recepção agora apesar de ser entrevistadora, mas como estamos com desfalque de funcionários então eu estou na recepção. A gente tenta conversar, não consegui conversar e a pessoa continua alterada nós a colocamos para dentro e pede para a assistência social conversar ou a gente chama ele, a gente sempre tira

do meio do público, aí a pessoa fica lá e ele já ficam todos meio que assustados com relação a pessoa que já chega alterada, a gente sempre tenta resolver longe da recepção para não causar aquele mal-estar (PPE6).

Já aconteceu de a pessoa perder todos os documentos com alagamento da canoa, a pessoa não tinha documento nenhum e a gente conversou com a assistente social aí ela contou a situação dela [...] então a gente atualizou o Cadastro e encaminhou ela para fazer o B.O. na delegacia, para poder ela solicitar de novo os documentos, então a gente fez essa situação, mas a gente encomendou para tirar os novos documentos então a gente aceitou sim (PPE6).

Nós precisaríamos fazer essa visita pra de fato confirmar a veracidade das informações eh... acaba que fica impossibilitado, pois há dificuldades de acesso. Então, nós estávamos fazendo um trabalho lindo quando íamos até as comunidades e conseguimos identificar e fazer essas visitas. Nem sempre é possível, ultimamente está impossibilitado e aí pra gente não ficar com aquela dúvida, será que o que ele me informou é verdade ou não? A gente solicita declarações né da comunidade se realmente reside naquela comunidade (PPAS1)

Aqui é uma unidade voltada mais para as pessoas do interior, a gente dá toda atenção porque tem uns que moram no interior longe aí vem gastando, geralmente eles vêm em um dia para voltar no mesmo dia, aí a gente não pode deixar isso para outros dias, porque eles vêm gastando, muitos vem de passagem fiada, muitos dormem aí mesmo no porto, nos seus rabetas [...] Às vezes, a gente está aí na frente, eles querem pegar barco e não tem um centavo pra pegar um moto táxi, aí a gente dá uma carona até no porto, geralmente são pessoas bem humildes do interior. Até merenda a gente tira dinheiro do bolso pra dá (PPA5).

A fala de um coordenador justifica todas as diversidades supracitadas:

O fator aqui na região norte, principalmente aqui no Amazonas, é porque a gente, as nossas ruas a maioria é rios, a falta de acesso é muito grande a nossa geografia é totalmente diferenciada, então o que se pensa para o sul não posso pensar pra região norte, principalmente pro Amazonas, não tem como. [...] Por isso que a nossa briga maior, é sempre falando que é um olhar diferenciado, regionalizado, tenho que olhar para a regionalidade, pro favor amazônico, pra questão de como é o Amazonas, como é cada município (PPG8).

Quando se fala de formulação e implementação de políticas públicas para o Amazonas, tem-se de pensar na imensidão territorial do estado, na baixíssima densidade demográfica, na falta de rodovias e aeroportos da maioria das cidades, no clima, nas enchentes, nos ribeirinhos, na cultura etc.

#### IV) Localidade dos usuários- dentro do parâmetro urbano

A localidade onde estão localizadas as instituições e os usuários influenciam no comportamento dos BNRs. Foi constatado que em uma localidade, onde há um público de usuários em situação de extrema pobreza, é comum ter usuários um comportamento mais agressivo, desta

forma os BNRs tentam acalmá-los por meio do diálogo. Há também casos de assaltos durante o expediente de trabalho, o que os fazem trabalhar com medo e buscar meios para evitar a situação. Além disso, foi relatado que há um ajustamento das vestimentas e calçados conforme a área urbana a ser visitada.

#### A influência de locais de extrema pobreza e violência no comportamento dos BNRs:

A gente tem muito essa questão de usuário às vezes apontar o dedo para o cadastrador e dizer "olha eu vou te bater, eu não gostei, você é isso, você é aquilo" às vezes a gente recebe algum xingamento por conta de a gente, porque assim, a gente precisa prestar o melhor serviço possível para essa comunidade, só que às vezes a comunidade ela não tem essa percepção [...] Nós explicamos que temos duas cadastradoras, tentamos reverter a situação (PPG5).

A área é perigosa [...] Tem momentos que a gente fica apreensivo aqui, por causa do assalto. No caso, quando dá um horário isso aqui fica deserto, então a gente não tem segurança, e a gente fica muito apreensivo. Então quando dá a partir das 14h 13h, 15h, não tem ninguém aí na rua (PPE5).

Estávamos fazendo mutirão até às 17h para conseguir atender uma quantidade. Só que na sexta-feira nós tivemos um fato aqui que um homem armado, e aí como você percebe o meu pessoal são mulheres ou pessoas com deficiência [...] E nós tivermos essa situação e precisamos parar esse mutirão que nós estávamos fazendo de estender o nosso horário até às 17 horas na tentativa de alcançar um número maior, a gente precisou parar porque às vezes a gente aciona a polícia e a polícia não veio e a gente ficou com muito medo, essa foi a verdade, não podemos seguir o nosso plano que seria de estender até o mês de dezembro, duas vezes na semana. Porque assim, quando dar meio-dia começa a ficar deserto a rua e a gente fica muito vulnerável, com medo (PPG5).

Os três relatos supracitados são de um entrevistador e de um coordenador de uma unidade de atendimento localizada em um bairro de extrema pobreza, e, conseqüentemente, de muita violência. Todas as pessoas, além das entrevistadas, relataram que se trata de uma área com alto índice de violência. Além disso, foi observado que grande parte dos usuários estavam aguardando do lado de fora da unidade e que havia uma corrente na porta de entrada. Na hora da saída, os funcionários evitam ao máximo de ficar fora da unidade.

É interessante que quanto mais pobres são os cidadãos, maior a influência que os burocratas de nível de rua tendem a ter sobre eles. Ao alocar benefício, os burocratas de nível de rua afetam o bem-estar dos usuários. Eles contribuem para a mudança e o desenvolvimento (LIPSKY, 2019, p. 43, 137). Porém, foi constatado que em uma área de extrema pobreza e, conseqüentemente, violência não há estrutura adequada e segura para o trabalho.

#### A influência do local onde moram os usuários na escolha das vestimentas dos BNRs:

Além dessa questão da violência, a localidade onde mora o usuário influencia no modo como os burocratas se vestem para fazer a visita, pois têm lugares de difícil acesso, então buscam usar uma vestimenta mais adequada ao local.

Busco usar uma roupa mais confortável, mais discreta, até por conta mesmo da família, mas claro que a gente mantém ali sempre o cuidado, porque a gente vai fazer uma visita domiciliar, às vezes ali com uma sandália, a pessoa já fica te olhando, já te repara [...] acredito que a primeira imagem é a que fica. Então, quando eu cheguei aqui teve uma situação que a gente realmente encontrou, uma assistente social que foi fazer uma visita e no outro dia o menino, o usuário veio aqui, era um rapaz, a gente perguntou quem tinha ido fazer a visita, aí ele "ah não sei, era uma moça que estava sei lá toda jogada" [...] Mas temos que usar uma roupa mais confortável para fazer a visita, às vezes tem ruas cheias de lama e têm pontes (PPAS6).

No relato supracitado observa-se que a entrevistada tenta conciliar conforto e imagem pessoal. Esse fato também foi relatado pela coordenadora da unidade da referida burocrata.

#### V) Língua dos usuários – indígenas e estrangeiros

As unidades de atendimento pesquisadas não têm tradutores próprios de língua indígena e língua estrangeira, desta forma, os burocratas sujeitos da pesquisa buscam formas de se comunicar com esses usuários.

No caso dos indígenas, não falantes da língua portuguesa, às vezes vai um intérprete para um grupo. Fato que interfere na qualidade do atendimento, pois acontece com frequência de em uma mesma sala entrar um grupo de indígena para apenas um intérprete. Isso faz com que, em algumas vezes, os burocratas não consigam transmitir de forma eficiente e eficaz as informações.

Às vezes nós temos uma pequena dificuldade com o povo da área indígena, por muitos não saberem falar a nossa língua. Aí eles trazem um tradutor e muitas vezes fica difícil pra nós porque aquele tradutor ele vai traduzir para várias outras pessoas que ele traz de lá, e ao mesmo tempo, digamos, tem quatro, os quatro estão sendo atendidos porque ele está traduzindo pros quatro. Então às vezes ele tem que dar informação daqui aí já tem que dar pro outro aqui (PPG3).

Quando os indígenas não levam intérpretes os BNRs buscam formas para se comunicar.

Uma vez, acho que ano passado, veio um senhor, acho que de uns 40 e poucos anos, e ele só falava língua indígena, aí eu peguei e escrevi para ele dizendo que eu não estava entendendo, se ele tinha como trazer um tradutor, aí ele fez em sinal que sim aí quando foi mais tarde ele veio e trouxe, acho que foi um lá do Dsei (PPE6).

Tem uma mãezinha ali, tu já viu? É bem saterê, aí a gente fica tentando até que a gente consegue uma palavra que ela nos dá a gente consegue adivinhar, quer dizer é constrangedor porque nós não aprendemos a língua e nem eles aprenderam a nossa (PPAS3).

O indígena a mulher não fala, quem fala é o índio e eles não têm acesso, eles não são bilíngue, eles podem ser bilíngue só os adultos, eles não ensinam à crianças o português, a maioria das indígenas não sabem falar o português, só falam saterê então a dificuldade dele de entrosamento com o branco é muito difícil e a mulher ela não fala nada, ela não participa de nada, elas são arredias [...] A maioria precisa de intérprete por que não se entende, ele pensa que está falando para entendimento nosso, mas não está, aí ele confunde a língua dele com português e saterê e aí ele não consegue. [...] fazemos o possível (PPAS3).

Na língua indígena é mais complicado de entender. Aí a gente já tem vários venezuelanos cadastrados, que já estão residindo aqui (PPG7).

No caso dos estrangeiros, os burocratas também buscam formas de manter o diálogo.

A comunicação com venezuelanos é muito difícil [...] Então é muito difícil pra gente a comunicação, porque eu não sei falar a língua deles. E eles também às vezes não entendem a nossa, então é muito difícil fazer um cadastro único deles. Então, a gente tenta está pegando uma caneta e aí eles passam algumas informações e a gente joga no sistema. E assim a gente vai, pra finalizar o cadastro (PPE5).

## VI) Sazonalidade

Foi relatado que o dia de pagamento dos benefícios e que o período das enchentes são fatores que influenciam no comportamento discricionário dos BNRs sujeitos da pesquisa. Quanto à sazonalidade ocasionada pelo dia de pagamento, nesse período tem mais usuários para serem atendidos, o que demanda respostas diferentes por parte dos burocratas.

A vida dos ribeirinhos, elas giram muito em torno do dia do pagamento, seja de aposentadoria, dos benefícios, porque tem dessas comunidades mais distantes né? Porque é o período que eles veem à cidade. [...] As demandas aumentam mais no período de pagamento do Bolsa Família. (PPAS1).

Todo final do mês, do dia 27 a dia 5, é o maior índice de público, eles vêm fazer atualização, eles vêm fazer a transferência e n situações [...] você já tem que ir com uma linguagem acessível a eles para que aquela fúria que eles apresentaram aqui não se perpetue aqui dentro, porque senão você pode apanhar realmente (PPSA3).

Tem mais demanda quando é tempo de atualização de cadastro ou pagamento (PPE6).

No caso das enchentes, muitos ribeirinhos saem de suas residências para morar durante um período na cidade, então, buscam informações e serviços diversos, isso influencia também na

demanda devido à sazonalidade oriunda do dia do pagamento, pois muitos já estão na cidade, então, não precisam esperar o dia do pagamento para irem buscar serviços nas unidades.

O que acontece muito é porque a maioria dos ribeirinhos eles tem essa questão das enchentes, eles na época da cheia a maioria sai da sua residência, ainda mais quando a enchente é grande, ele sai aí eles procuram aqui a gente (PPG7).

Esse relato foi feito também por alguns gestores e outros BNRs, pois o fenômeno da enchente é muito comum no Amazonas e afeta muito o modo de vida dos moradores da região, tanto os da área rural, como também os da cidade.

Por fim, observa-se que os fatores geográficos envolvem ramos da geografia física, geografia humana e geografia regional. Pois, observou-se que além dos fatores regionais (clima, espaço, tempo, e cultura da região estuda), a urbanização e as relações decorrentes dela também afetam o comportamento discricionário dos burocratas de nível de rua.

De modo geral, a pesquisa identificou que o comportamento do burocrata é complexo e é influenciado pelos diversos fatores que o envolve, em diversas perspectivas: individual, organizacional, relacionais, estrutural e geográfica. É um desafio à literatura e aos formuladores de políticas públicas compreender esse comportamento, pois a política pública está sujeita a todas essas variações.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Com o objetivo de compreender o comportamento discricionário dos burocratas de nível de rua, sujeitos desta pesquisa, buscou-se: conhecer as atividades realizadas pelos implementadores e o fluxo do processo de implementação; identificar os fatores que influenciam o comportamento discricionário dos burocratas em estudo e analisar a influência desses fatores.

Destarte, foi possível conhecer as atividades realizadas pelos implementadores e o fluxo do processo de implementação, por meio das entrevistas, da observação direta e de manuais e legislações. Chegou-se à conclusão de que, apesar de se ter normas com os cargos e funções dos implementadores do CadÚnico, cada município dispõe de estrutura de cargos e funções e fluxo de atividades diferenciados. Dentro do próprio município, o fluxo das atividades também varia.

Quanto aos fatores que influenciam o comportamento discricionário dos BNRs, foram auferidos 29 fatores, a saber: interpretação das normas; afinidade com a função desempenhada;

estado emocional dos usuários; personalidade; demanda de trabalho; infraestrutura do ambiente de trabalho; recursos humanos; gerenciamento das atividades; clima organizacional; funções informais – que não estão previstas no cargo ou setor de lotação; comunicação – informações falsas ou falta de informações; relação dos BNRs com outras instituições; relação dos burocratas com os usuários; relação dos burocratas com os gestores; relação dos BNRs com a política partidária; crenças e valores; linguagem; pobreza e violência; pandemia; saúde individual, tempo de serviço; perfil profissional; qualificação e capacitação profissional; tamanho da cidade; residência dos burocratas; localidade dos usuários – fora do parâmetro urbano (moradores da área rural, ribeirinhos e indígenas); localidade dos usuários – dentro do parâmetro urbano; língua dos usuários – indígenas e estrangeiros; fatores sazonais – enchentes e dia de pagamento de usuários da área rural.

Esses fatores foram agrupados em oito categorias: individuais ou pessoais, organizacionais ou institucionais, gerenciais, relacionais, estruturais, contingenciais, profissionais e geográficos, sendo que as seguintes categorias formadas por meio de dados da pesquisa de campo fazem parte das categorias iniciais já existentes na literatura: individuais ou pessoais, estruturais, organizacionais ou institucionais, gerenciais e relacionais. Além dessas categorias, foram descobertas outras, a saber: fatores contingenciais, profissionais e geográficos.

Dentro das categorias existentes, não foram encontrados estudos nacionais que falem sobre a influência do fator estrutural no comportamento dos BNRs. É comum estudos realizados a partir da ótica dos fatores individuais e organizacionais.

Quanto às novas categorias, é interessante ressaltar sobre a categoria contingências que há artigos que falam sobre os burocratas de nível de rua no contexto pandêmico, como, por exemplo, o artigo de Lotta (2020) que fala sobre como a pandemia afetou os trabalhadores de linha de frente. Porém, esta pesquisa foi direcionada aos fatores que influenciam o comportamento discricionário dos BNRs, compreendendo a pandemia como uma contingência que influenciou suas atitudes e decisões. Além disso, nessa categoria foram elencados também os fatores individuais de saúde.

Outra categoria criada é a dos fatores profissionais. Essa categoria não é necessariamente nova, pois já foi citada em outros estudos como subcategoria dos fatores individuais. Porém, neste estudo compreende-se que os fatores profissionais ficam no limbo, entre os fatores individuais e organizacionais, visto que tempo de serviço, perfil profissional e capacitação são fatores que dependem conjuntamente do indivíduo e da organização.

Por fim, uma categoria nova encontrada dentro dos estudos que têm como base a teoria da burocracia de nível de rua é a categoria geográfica, com novas subcategorias. *A priori*, pensou-se em denominá-la de fatores regionais, mas os fatores vão além da questão da regionalização, pois compreendem também variantes que envolvem a urbanização, como, por exemplo, o perímetro e as características de cidades e bairros.

Todos esses fatores mostram a complexidade que envolve o burocrata de nível de rua, e, conseqüentemente, a implementação da política pública, pois as interações e as práticas são afetadas com decisões e escolhas que compõem um campo multidisciplinar, que abrange a complexidade do comportamento do BNR.

A literatura de burocracia de nível de rua e, conseqüentemente, de implementação de políticas públicas revela-se interdisciplinar, mostrando imprescindível a formação de uma equipe multidisciplinar no processo de formulação da política.

Mostrou-se, também, imprescindível a importância de se ouvir a base durante o processo de planejamento, pois o Brasil é composto por muitas realidades, as quais, muitas vezes, têm de se adequar a um planejamento que não atende as suas necessidades. No Amazonas, por exemplo, muitas vezes não tem como se fazer a busca ativa de usuários, conforme o que a norma orienta, pois existem áreas de difícil acesso, que demandam recursos financeiros não disponíveis.

Nesse contexto, de complexidade da base, nos seus múltiplos aspectos, é impossível a eliminação do comportamento discricionário do burocrata de nível de rua, porém, para que a discricionariade tenha um efeito positivo na política, a base tem de ser conhecida e compreendida, e os implementadores devem ter condições adequadas de trabalho.

Fazem-se necessárias análises futuras mais profundas sobre cada categoria encontrada nesta pesquisa, pois os diversos fatores que influenciam o comportamento do BNR podem afetar positivamente ou negativamente as interações e as práticas dos burocratas, e, conseqüentemente, a entrega dos serviços públicos.

Acredita-se, também, que a literatura pode avançar a partir das constatações feitas na revisão bibliográfica deste estudo, onde foi constatado que, no âmbito nacional, há carência de pesquisas de burocracia de nível de rua envolvendo os fatores estruturais da sociedade. A grande maioria dos estudos dá ênfase aos fatores pessoais e organizacionais.

A partir desta pesquisa, pode-se avançar também na questão de estudos em outras regiões para saber de que outras formas os fatores geográficos ou regionais afetam o comportamento dos implementadores de políticas públicas e, conseqüentemente, a política.

## REFERÊNCIAS

ALCADIPANI, R.; CABRAL, S.; FERNANDES, A.; LOTTA, G. Street-level bureaucrats under COVID-19: Police officers' responses in constrained settings. **Administrative Theory & Praxis**, 2020.

ARAÚJO FILHO, Tarcísio Perdigão. Burocratas do Nível de Rua: uma análise interacionista sobre a atuação dos burocratas na linha de frente do Estado. **Áskesis**, São Carlos, v. 3, n. 1, p. 45-57, jan./jun. 2014.

BANDEIRA-DE-MELO, R. Softwares em pesquisa qualitativa. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELO, R.; SILVA, A. B. (orgs.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2010.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BECKER, Bertha K.; STENNER, Claudio. **Um futuro para a Amazônia**. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia: um pouco-antes e além-depois**. 2. ed. rev. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2010.

BRANT, S. R.; BORGES-ANDRADE, J. E. Crenças no contexto do trabalho: características da pesquisa nacional e estrangeira. **Revista de Psicologia: Organização e Trabalho**, p. 292-302, 2014.

BRASIL. Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (Conep). **Orientações para procedimentos em pesquisas com qualquer etapa em ambiente virtual**. Brasília: 2021.

BRASIL. Capacita Suas. **Planos de Assistência Social: diretrizes para elaboração**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Brasília: MDS, 2008. 120p.

BRASIL. IBGE. **Dados geográficos e socioeconômicos do Amazonas**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/panorama>. Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL. IBGE. Parintins. **Enciclopédia dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: IBGE, 1957. v. 14, p. 220-226. Disponível em: [http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv27295\\_14.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv27295_14.pdf). Acesso em: 5 jan. 2015.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social – Loas**. Texto reformulado em 2011.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Cadastro Único**. Dez. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve-1>. Acesso em: 6 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Estrutura mínima necessária para o funcionamento do CadÚnico**. Dez. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico/gestao-do-cadastro-unico-1/estrutura-necessaria-para-funcionamento>. Acesso em: 9 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Instrução Operacional nº 5/2021 – SE/SECAD/DECAU**. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal**. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. SUAS 10. **Diversidade no SUAS: realidade, respostas, perspectivas**. Brasília: 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Manual do entrevistador**. 3. ed. 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica – Nob/Suas**. Brasília: 2005.

BRODKIN, Evelyn. Reflections on street-level bureaucracy: past, present, and future. **Public Administration Review**, v. 72, n. 6, p. 940-949, nov./dez. 2012.

BRODKIN, Evelyn. The inside story. *In*: HUPE, P.; HILL, M.; BUFFAT, A. **Under-standing street level bureaucracy**. Bristol: Policy Press, 2015.

BUCCI, Dallari. Políticas Públicas e Direito Administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília-DF, v. 34, n. 133, p. 89-987, jan./mar. 1997.

CAMARGO, Brígido; JUSTO, Ana Maria. Tutorial para uso do software de análise textual IRAMUTEQ. **Laboratório de Psicologia Social da Comunicação e Cognição (Laccos)**, Universidade Federal de Santa Catarina, p. 1-18, 2013.

CARDOSO, Andreia do Socorro de Sousa. **Análise de eficácia e efetividade de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da Amazônia**. Orientador: Marcos Ximenes Ponte. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Universidade Federal do Pará (UFPA), 2011.

CASTILHO, Daniela Ribeiro; LEMOS, Esther Luíza de Souza; GOMES, Vera Lúcia Batista. Crise do capital e desmonte da Seguridade Social: desafios (im)postos ao Serviço Social. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 130, p. 447-466, set./dez. 2017.

CORREA, Roberto Lobato. Espaço, um conceito chave da Geografia. *In*: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. **Geografia: conceitos e temas**. 16. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

COUTO, Berenice Rojas. Assistência social: direito social ou benesse? **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 124, p. 665-677, out./dez. 2015.

CRESWELL, John W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre abordagens**. Porto Alegre: Penso, 2014.

DANTAS, Hélio da Costa. **Colonização e civilização na Amazônia: escrita da História e construção do regional na obra de Arthur Reis (1931-1966)**. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2011.

DELEON, Peter. The missing link revisited: contemporary implementation research. **Policy Studies Review**, v. 16, n. 3-4, p. 311-338, 1999.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.; Prentice-Hall, 1984.

EVANS, T. Professionals, managers and discretion: critiquing street-level bureaucracy, **British Journal of Social Work**, v. 41, p. 368-386, jun. 2011.

EVANS, T.; HARRIS, J. Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. **British Journal of Social Work**, v. 34, p. 871-895, 2004.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (org.). **Implementação de políticas públicas: teorias e práticas**. Belo Horizonte: Editora PUC, 2012.

FARIA, José Henrique de. Weber e a sociologia das organizações. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 23-29, abr./jun. 1983.

FERREIRA, V. R. S.; MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cad. EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, 2015.

FREITAS, Cristiane; GUARESHI, Pedrinho. A assistência social no Brasil e os usuários: possibilidades e contradições. **Diálogo**, n. 25, abr. 2014.

FREITAS, R.; CUNHA, M.; MOSCAROLA, J. Aplicação de sistemas de software para auxílio na análise de conteúdo. **Revista de Administração da USP**, v. 32, n. 3, p. 97-109, 1997.

FREYRE, Klaus. **Políticas Públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática de análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas. Brasília-DF: Ipea, 2000.

FRONZA, Paula. **Programa Bolsa Família**: contribuições para o enfrentamento à pobreza. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

GODOY, Arilda. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**. Coletânea, v. 2. Brasília: ENAP, 2006.

JOBIM, Anísio. **O Amazonas**: sua história (ensaio antropogeográfico e político). 5. ed. Brasília: Editora Brasileira, 1957.

KINGDON, John. Agendas, Alternatives, and Public Policies. 1995. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**. Coletânea, 2007.

KNOEPFEL, Peter. **Public policies analysis**. UK: University of Bristol, 2007.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Mariana de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. 4. reimpr. São Paulo: Atlas, 2020a.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Mariana de Andrade. **Metodologia do trabalho científico**: projetos de pesquisa/pesquisa bibliográfica/teses de doutorado, dissertação de mestrado, trabalho de conclusão de curso. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2020b.

LASWELL, H. D. **Politics**: Who Gets What, When, How. Cleveland: Meridian Books, 1936/1958.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber**: manual de metodologia de pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999. p. 17-31.

LEITE, Francisco Tarciso. **Metodologia científica**: métodos e técnicas de pesquisa: monografias, dissertações, teses e livros. Aparecida-SP: Ideias & Letras, 2008.

LIMA, Isabelle. Conheça a história das Icamiabas, as guerreiras Amazonas. **Portal Amazonia**, 2021. Disponível em: <https://portalamazonia.com/estados/amazonas/guerreiras-amazonas-conheca-a-historia-das-icamiabashttps://portalamazonia.com/estados/amazonas/guerreiras-amazonas-conheca-a-historia-das-icamiabas-~:text=N%C3%A3o%20se%20sabe%20at%C3%A9%20que%20ponto%20a%20hist%C3%B3ria,o%20estado%20do%20Amazonas%20e%20a%20selva%20Amaz%C3%B4nica..> Acesso em: 29 mar. 2022.

LIMA-SILVA, Fernanda *et al.* **O nível de rua na pandemia**: a percepção de profissionais da linha de frente da assistência social sobre a implementação de políticas. RAP, 2020.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua**: dilemas dos indivíduos no serviço público. Tradução de Arthur Cunha. Brasília: Enap, 1980/2019.

LOTTA, G. S.; MARQUES, E. C. How social networks affect policy implementation: an analysis of street-level bureaucrats performance regarding a health policy. **Soc. Policy Admin.**, v. 1, n. 16, p. 1-16, ago. 2019.

LOTTA, Gabriela *et al.* Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, out./dez. 2018a.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Implementação de políticas públicas**: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas do nível de rua no Programa Saúde da Família. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010a.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PAVEZ, Thais Regina. Agentes de Implementação: Mediação, Dinâmicas e Estruturas Relacionais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 15, n. 56, p. 109-125, 2010b.

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

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

LOTTA, Gabriela; COELHO, Vera; BRAGE, Eugenia. Como a COVID-19 afetou os trabalhadores da linha de frente no Brasil: uma análise comparativa de enfermeiros e trabalhadores comunitários de saúde. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, 2020.

LOTTA, Gabriela; SANTIAGO, Ariadne. Autonomia e discricionariade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. **BIB**, São Paulo, n. 83, jan. 2017, publicada em fevereiro de 2018b.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica. Calif.: Goodyear, 1980.

MANAUS. **História da cidade de Manaus**. Disponível em: <https://www.manaus.am.gov.br/cidade/historia>. Acesso em: 26 mar. 2022.

MARTINS, Thiago *et al.* A Influência dos Valores e Crenças no Comportamento Humano, **Braz. J. of Develop.**, Curitiba, v. 6, n. 1, p. 2698-2711, jan. 2020.

MATLAND, R. E. Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 1995.

MAUÉS. Prefeitura de Maués. **História da Maués**. Disponível em: <https://www.mau.es.am.gov.br/a-cidade/#:~:text=A%20hist%C3%B3ria%20de%20Mau%C3%A9s%20tem%20in%C3%ADcio%20com%20os,da%20agricultura%2C%20principalmente%20do%20guaran%C3%A1%20e%20da%20mandioca>. Acesso em: 28 mar. 2022.

MEDEIROS, E. D. *et al.* Teoria funcionalista dos valores humanos: evidências de sua adequação no contexto paraibano. **Revista de Administração Mackenzie**, p. 18-44, 2012.

MENDONÇA, Maurício Brilhante de. **Processo de decisão política e a Zona Franca de Manaus**. 1. ed. Manaus: Editora Valer, 2015.

MEYERS, Marcia K.; VORSANGER, Susan. Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. *In*: PETERS, B.; PIERRE, J. (orgs.). **Administração Pública**. Coletânea. Brasília: Enap; São Paulo: Ed. Unesp, 2010.

MOLLER, M. O.; STENSOTA, H. O. Welfare State Regimes and Caseworkers Problem Explanation. **Administration & Society**, v. 51, n. 1, p. 1425-1454, 2019.

O'TOOLE JUNIOR, Laurence. Rational choice and policy implementation: implications for interorganizational network management. **American Review of Public Administration**, v. 25, n. 1, p. 43-47, 1995.

OLIVEIRA, Antônio. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, nov./dez. 2012.

PESTANA, Márcio. **Direito administrativo brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1973.

RAJANO, Leina da Silva; SANTOS, Julius François Cunha dos. O ciclo da borracha na literatura amazonense: uma análise da obra “Um Punhado de Vidas-Romance de um Soldado da Borracha” de Aristófares Castro. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, ed. 4, ano 2, v. 1, p. 191-207, jul. 2017. ISSN:2448-0959.

RIBEIRO, Patrício Azevedo. **Política Pública de Assistência Social e Sustentabilidade na Amazônia**: um estudo nos municípios de Maués e Parintins no Baixo Amazonas. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal do Amazonas, 2014.

RODRIGUES, L. P. D. **Análise de Políticas Públicas**: a influência dos Street-Level Bureaucrats no Processo de implementação da Política Habitacional do Estado de Minas Gerais. Dissertação (Mestrado em Administração) – Departamento de Administração e Contabilidade, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2016.

SABATIER, P. A. Top-down and bottom-up approaches to implement research: a critical analysis and suggested synthesis. **Jornal of Public Policy**, v. 6, n. 1, p. 21-48, 1986.

SAMPAIO, Patrícia Melo. “Aleivosos e rebeldes: lideranças indígenas no rio Negro, século XVIII”. Trabalho Apresentado no Simpósio Temático “Os Índios e o Atlântico”. **XXVI Simpósio Nacional de História da ANPUH**, São Paulo, p. 17-22, jul. 2011.

SANTOS, Francisco Jorge dos. **Nos confins ocidentais da Amazônia portuguesa: mando metropolitano e prática do poder régio na Capitania do Rio Negro no século XVIII.** Tese (Doutorado em Sociedade e Cultura na Amazônia) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2012.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções.** São Paulo: Cengage Learning, 2019.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2011.

SERÁFICO, Marcelo. **Globalização e Empresariado: estudo sobre a Zona Franca de Manaus.** 1. ed. Manaus: Editora Anablume, 2011.

SILVA, E. G. **Desempenho Institucional: a política de qualificação dos docentes da UESB.** 2009. 134 f. Dissertação (Mestrado) – UNEB/ Departamento de Ciências Humanas, Salvador, 2017.

SILVA, José Maria. **O espetáculo do boi-bumbá: folclore, turismo e as múltiplas alteridades em Parintins.** Goiânia: Ed. da UCG, 2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo: Cortez, 2006.

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

SOUZA, H. C. V. de; MAÇANEIRO, M. B. Os Desafios do Gestor Público na Articulação do Trabalho em Redes e Intersetorial. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 6, n. 2, p. 65-73, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4091>. Acesso em: 14 mar. 2022.

SOUZA, Márcio. **História da Amazônia.** Manaus: Editora Valer, 2009.

STEIN, Rosa Helena. Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade. In: BOSCHETTI, Ivanete *et al.* (orgs.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas.** São Paulo: Cortez, 2008. p. 196-219.

VERONEZE, Renato Tadeu. A Política de Assistência Social brasileira e a ameaça temerária aos direitos sociais. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 345-359, ago./dez. 2017.

WEBER, Max. **Economia y sociedad**: esbozo de sociología comprensiva. México: Fondo de Cultura Económica, 1974.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia e outros escritos**. v. 37. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa Família**: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

XAVIER, Ana Luiza Bernardes Pereira. **A Relevância do Cadastro Único nos Programas**: Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Programa Bolsa Família (PBF). Universidade Federal de Uberlândia, 2019.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil Contemporâneo e suas formas de enfrentamento. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 110, p. 288-322, abr./jun. 2012.

ZANG, X. Research on street-level discretion in the West: past, present, and the future. **Chinese Political Science Review**, v. 1, n. 4, p. 610-622, dez. 2016.

**APÊNDICE A:** Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - TCLE

O Sr.(a) está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar da pesquisa DISCRICIONARIEDADE DE BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA: O CASO DOS AGENTES DE IMPLEMENTAÇÃO DO CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS DO AMAZONAS. Nesta pesquisa pretendemos compreender o comportamento discricionário dos burocratas de nível de rua, implementadores do Cadúnico no Amazonas, e a sua relação com as interações e as práticas institucionais. Para tanto, buscaremos conhecer as atividades, formais e informais, realizadas pelos implementadores e o fluxo do processo de implementação; identificar os fatores que influenciam o comportamento discricionário dos burocratas em estudo; categorizar esses fatores; e, por fim, analisar a influência dos fatores identificados sobre as interações e as práticas institucionais.

Para alcançar os objetivos supracitados, serão adotados os seguintes métodos: pesquisa documental, com utilização de leis, manuais e instruções normativas. Além disso, serão feitas entrevistas semiestruturadas com os burocratas de nível de rua, sujeitos desta pesquisa, e com os gestores das unidades onde eles atuam.

Devido à pandemia ocasionada pelo Covid-19, as entrevistas serão realizadas virtualmente. Para tanto, se utilizará a ferramenta digital Google Meet ou ligação telefônica, conforme a realidade do entrevistado. O tempo previsto por entrevista é de 90 minutos. Cabe ressaltar, que caso a pandemia acabe até o início da coleta de dados, as entrevistas poderão acontecer in loco.

Sabendo que a utilização de técnicas como entrevistas com gravação de áudio pode expor dados pessoais dos participantes da pesquisa ou falta de compreensão do que é perguntado ou mesmo inibi-los a responder de maneira fiel a realidade, caso alguma dessas situações ocorra, por gentileza, fique à vontade em interromper a sua participação, em qualquer fase da pesquisa, sem qualquer penalidade.

Os dados coletados serão tratados com confidencialidade, sendo analisados pelos pesquisadores envolvidos no estudo, podendo ser utilizados em outras pesquisas mantendo a confidencialidade quanto às informações neles constantes. Cada participante da pesquisa será tratado por códigos e somente os pesquisadores saberão identificar, de modo a assegurar a privacidade do participante da pesquisa.

Os riscos envolvidos nesse tipo de pesquisa consistem em: expor, de forma acidental, dados pessoais dos participantes da pesquisa; falta de compreensão do que é perguntado; inibição do participante com relação à realidade. Para atenuá-los, serão realizados os seguintes cuidados: não repassar a terceiros os dados pessoais dos participantes; não compartilhar o computador; explicar aos participantes a pesquisa com seus respectivos objetivos; apresentar o motivo da escolha dos participantes; explicar que será mantido o anonimato e o sigilo; deixar o participante à vontade para se expressar no decorrer da entrevista.

O motivo que nos leva a estudar os burocratas de nível de rua implementadores do CadÚnico é a busca por compreender suas ações, que fazem parte de um processo complexo capaz de ajustar e modificar a política pública. Destarte, os burocratas de linha de frente são atores de suma importância para as políticas.

A pesquisa tem potencial para trazer benefícios no âmbito acadêmico, prático e social. No âmbito acadêmico há escassez de pesquisas na área de Ciências Sociais Aplicadas no estado do Amazonas. Além disso, os resultados têm potencial para gerar informações úteis para a melhoria de políticas públicas que abrangem o estado supracitado, o qual possui muitas peculiaridades que podem interferir na implementação das políticas. No âmbito social, o CadÚnico é uma ferramenta de grande importância para a distribuição e manutenção de benefícios a pessoas em situação de pobreza e de extrema pobreza, destarte, o resultado da pesquisa tem potencial para trazer mais dignidade aos usuários dos serviços, com políticas públicas alinhadas às especificidades locais.

Para participar deste estudo o Sr.(a) não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. Apesar disso, diante de eventuais danos, identificados e comprovados, decorrentes da pesquisa, o Sr.(a) tem assegurado o direito à indenização, conforme dispõe a resolução 446/2012. O Sr.(a) tem garantida plena liberdade de recusar-se a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem necessidade de comunicado prévio. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que o Sr.(a) é atendido(a) pelo pesquisador. Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada. O(A) Sr.(a) não será identificado(a) em nenhuma publicação que possa resultar. Seu nome ou o material que indique sua participação não serão liberados sem a sua permissão.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias originais, sendo que uma será arquivada pelo pesquisador responsável, em sua sala no Departamento de Administração e Contabilidade da UFV sob os cuidados do mesmo, e a outra será fornecida ao Sr.(a).

Os dados e instrumentos utilizados na pesquisa ficarão arquivados com o pesquisador responsável por um período de 5 (cinco) anos após o término da pesquisa. Depois desse tempo, os mesmos serão destruídos. Os pesquisadores tratarão a sua identidade com padrões profissionais de sigilo e confidencialidade, atendendo à legislação brasileira, em especial, à Resolução 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde, e utilizarão as informações somente para fins acadêmicos e científicos.

Eu, contato \_\_\_\_\_, fui informado(a) dos objetivos da pesquisa DISCRICIONARIEDADE DE BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA: O CASO DOS AGENTES DE IMPLEMENTAÇÃO DO CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS DO AMAZONAS de maneira clara e detalhada, e esclareci minhas dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão de participar se assim o desejar. Declaro que concordo em participar, inclusive autorizo expressamente a gravação de áudio. Recebi uma via original deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer minhas dúvidas.

Se desejar outras informações sobre o projeto, entre em contato com o pesquisador responsável abaixo nominado:

Nome do Pesquisador Responsável: Thiago de Melo Teixeira da Costa

Endereço: Av. Olívia de Castro Almeida, 236, Bairro Clélia Bernardes

Telefone: (31) 3899-1595

E-mail: thiagocosta@ufv.br

Você está recebendo uma via do presente termo que se encontra de acordo com a Resolução CNS 466/2012. Em caso de discordância ou irregularidades sob o aspecto ético desta pesquisa, você poderá consultar:

CEP/UFV – Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos

Universidade Federal de Viçosa

Edifício Arthur Bernardes, piso inferior  
Av. PH Rolfs, s/n – Campus Universitário  
Cep: 36570-900 Viçosa/MG  
Telefone: (31)3612-2316  
Email: cep@ufv.br  
www.cep.ufv.br

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2021.

---

Assinatura do Participante

---

Assinatura do Pesquisador Responsável

**APÊNDICE B** – Roteiro da entrevista a ser realizada com os Coordenadores do CadÚnico

<b>ENTREVISTA: GESTORES DAS UNIDADES</b>
<b>1. INFORMAÇÕES PESSOAIS</b>
1.1 Nome:
1.2 Idade:
1.3 Cidade de Nascimento
1.4 Escolaridade: (...) Ens. Fund. incompleto (...) Ens. Fund. completo (...) Ens. Médio incompleto ( ) Ens. Médio completo ( ) Graduação incompleto ( ) Graduação completo (...) Pós-graduação incompleto ( ) Pós-graduação completo
1.5 Sexo: (...) Feminino ( ) Masculino
<b>2 INFORMAÇÕES SOBRE A UNIDADE INSTITUCIONAL ONDE TRABALHA</b>
2.1 Qual tipo de unidade de atendimento você trabalha: Cras (...) Creas (...) Central Única (...) outros (_____)
2.2 Nome da Unidade:
2.3 Há quanto tempo funciona o CadÚnico no município?
2.4 Quais tipos de instituições fazem o cadastro e acompanhamento dos usuários do CadÚnico? Ex: Cras, Creas, Central Única, Secretaria de Assistência etc.
2.8 Quantas pessoas trabalham com o CadÚnico, quais seus cargos e funções? (Essa resposta pode ser obtida em uma próxima entrevista ou por meio de documento)
2.9 Dos funcionários que operam o CadÚnico, quais lidam diretamente e frequentemente com os usuários? (Essa resposta pode ser obtida em uma próxima entrevista ou por meio de documento)
2.10 Dos funcionários que operam o CadÚnico e que lidam diretamente com os usuários, quais são concursados? (Essa resposta pode ser obtida em uma próxima entrevista ou por meio de documento)
2.11 Dos funcionários que operam o CadÚnico e que lidam diretamente com os usuários, qual a frequência com que fazem capacitações e aperfeiçoamentos?
2.12 Como os governos municipal, estadual e federal atuam com relação ao CadÚnico? Eles cumprem o seu papel?
<b>3 INFORMAÇÕES PROFISSIONAIS</b>
3.1 Qual a sua área de formação profissional:
3.2 Você é concursado pelo município? Caso sim, qual o cargo?
3.3 Qual o tempo na área pública?
3.4 Qual o tempo no atual Cargo?
3.6 Qual a sua percepção do seu papel como implementador da política pública ?

3.7 Qual o distanciamento que você percebe entre a política pública planejada no âmbito federal e a política pública executada na unidade de atendimento?
<b>4 INFORMAÇÕES SOBRE A ROTINA DE TRABALHO</b>
4.1 Quais leis, decretos, emendas, portarias e normas você considera primordiais para o exercício das funções da equipe que opera o CadÚnico?
4.2 Você recebe orientação para tomada de decisão? Caso sim, de onde?
4.3 Como são identificadas as pessoas vulneráveis cadastradas no CadÚnico?
4.4 Qual a sua percepção sobre a política pública CadÚnico? Quais os acertos e o que precisa ser melhorado?
4.5 Qual a sua percepção sobre os funcionários que operam o CadÚnico e que lidam diretamente com os usuários?
4.6 Qual a sua percepção sobre a atuação discricionária dos servidores?
4.7 Como você lida com a prática discricionária desses servidores?
4.8 Em que momento a discricionariedade é necessária?
4.9 Em que momento a discricionariedade não é positiva?
4.10 Na sua percepção, quais fatores influenciam o comportamento (interações e práticas – Ação e decisões) dos burocratas em questão? Pessoais (...) Relacionais (...) Gerenciais (...) Institucionais (...) Regionais (...) Outros (...)
4.10.1 Comente de que forma os fatores pessoais influenciam no comportamento dos burocratas
4.10.2 Comente de que forma os fatores relacionais influenciam no comportamento dos burocratas
4.10.3 Comente de que forma os fatores institucionais influenciam no comportamento dos burocratas
4.10.4 Comente de que forma os fatores regionais influenciam no comportamento dos burocratas
4.11 Qual a frequência com que são realizadas reuniões com a equipe de trabalho que opera na linha de frente do CadÚnico?
4.12 Qual a frequência com que são realizadas reuniões com os outros gestores do CadÚnico?

**APÊNDICE C – Roteiro da entrevista a ser realizada com os (as) gestores (as) das unidades de atendimento que utilizam o CadÚnico**

<b>ENTREVISTA: GESTORES DAS UNIDADES</b>
<b>1. INFORMAÇÕES PESSOAIS</b>
1.1 Nome:
1.2 Idade:
1.3 Cidade de Nascimento
1.4 Escolaridade: (...) Ens. Fund. incompleto (...) Ens. Fund. completo (...) Ens. Médio incompleto ( ) Ens. Médio completo ( ) Graduação incompleto ( ) Graduação completo (...) Pós-graduação incompleto ( ) Pós-graduação completo
1.5 Sexo: (...) Feminino ( ) Masculino
<b>2 INFORMAÇÕES SOBRE A UNIDADE INSTITUCIONAL ONDE TRABALHA</b>
2.1 Qual tipo de unidade de atendimento você trabalha: Cras (...) Creas (...) Central Única (...) outros (_____)
2.2 Nome da Unidade:
2.3 Endereço da Unidade:
2.4 Quando foi criada a unidade?
2.5 Além de serviços envolvendo o CadÚnico, está unidade disponibiliza outros serviços? Caso sim, quais?
2.6 Como é organizada a rotina de trabalho nesta unidade? Em escala ou horário padrão? Horários e dias de funcionamento e os horários e dias de trabalho dos funcionários.
2.7 Quantas pessoas trabalham nesta unidade e quais suas funções? (Essa resposta pode ser obtiva em uma próxima entrevista ou por meio de documento)
2.8 Quantas pessoas trabalham com o CadÚnico, quais seus cargos e funções? (Essa resposta pode ser obtiva em uma próxima entrevista ou por meio de documento)
2.9 Dos funcionários que operam o CadÚnico, quais lidam diretamente com os usuários? (Essa resposta pode ser obtida em uma próxima entrevista ou por meio de documento)
2.10 Dos funcionários que operam o CadÚnico e que lidam diretamente com os usuários, quais são concursados? (Essa resposta pode ser obtiva em uma próxima entrevista ou por meio de documento)
2.11 Dos funcionários que operam o CadÚnico e que lidam diretamente com os usuários, qual a frequência com que fazem capacitações e aperfeiçoamentos?
2.12 Como os governos municipal, estadual e federal atuam com relação ao CadÚnico? Eles cumprem o seu papel?
<b>3 INFORMAÇÕES PROFISSIONAIS</b>
3.1 Qual a sua área de formação profissional:

3.2 Você é concursado pelo município? Caso sim, qual o cargo?
3.3 Qual o tempo na área pública?
3.4 Qual o tempo no atual Cargo?
3.5 Você reside dentro ou fora da comunidade abrangida pelo seu trabalho?
3.7 Qual a sua percepção sobre a unidade onde trabalha?
3.9 Qual o distanciamento que você percebe entre a política pública planejada no âmbito federal e a política pública executada na unidade de atendimento?
3.10 Você fez alguma capacitação ou curso antes de iniciar os trabalhos nestelocal? Se sim, pode falar como foi?
<b>4 INFORMAÇÕES SOBRE A ROTINA DE TRABALHO</b>
4.1 Quais leis, decretos, emendas, portarias e normas você considera primordiais para o exercício das funções da equipe que opera o CadÚnico?
4.3 Como são identificadas as pessoas vulneráveis cadastradas no CadÚnico?
4.4 Qual a sua percepção sobre a política pública CadÚnico? Quais os acertos e o que precisa ser melhorado?
4.5 Qual a sua percepção sobre os funcionários que operam o CadÚnico e que lidam diretamente com os usuários?
4.6 Qual a sua percepção sobre a atuação discricionária dos servidores em estudo?
4.7 Como você lida com a prática discricionária desses servidores?
4.8 Em que momento a discricionariedade é necessária?
4.9 Em que momento a discricionariedade não é positiva?
4.10 Na sua percepção, quais fatores influenciam o comportamento (interações e práticas) dos burocratas em questão?  Pessoais (...) Relacionais (...) Gerenciais (...) Institucionais (...) Regionais (...) Outros (...)
4.10.1 Comente de que forma os fatores pessoais influenciam no comportamento dos burocratas
4.10.2 Comente de que forma os fatores relacionais influenciam no comportamento dos burocratas
4.10.3 Comente de que forma os fatores institucionais influenciam no comportamento dos burocratas
4.10.4 Comente de que forma os fatores regionais influenciam no comportamento dos burocratas
4.11 Qual a frequência com que são realizadas reuniões com a equipe de trabalho que opera na linha de frente do CadÚnico?
4.12 Qual a frequência com que são realizadas reuniões com os gestores do CadÚnico?

**APÊNDICE D** – Roteiro da entrevista a ser realizada com os burocratas de nível de rua que operam o CadÚnico

<b>ENTREVISTA: BNR</b>
<b>1. INFORMAÇÕES PESSOAIS</b>
1.1 Nome:
1.2 Idade:
1.3 Cidade de Nascimento
1.4 Escolaridade: (...) Ens. Fund. incompleto (...) Ens. Fund. completo (...) Ens. Médio incompleto ( ) Ens. Médio completo ( ) Graduação incompleto ( ) Graduação completo (...) Pós-graduação incompleto ( ) Pós-graduação completo
1.5 Sexo: (...) Feminino ( ) Masculino
1.6 Caso se sinta à vontade para responder, qual a sua religião?
1.7 Caso se sinta à vontade para responder, como está sua saúde física: boa (...) regular (...) ruim (...) prefere não responder (...)
1.8 Caso se sinta à vontade para responder, como está sua saúde emocional: boa (...) regular (...) ruim (...) prefere não responder (...)
1.9 Filhos: sim (...) não (...)
1.10 Considera-se: extrovertido (...) introvertido (...)
<b>2 INFORMAÇÕES SOBRE A UNIDADE INSTITUCIONAL ONDE TRABALHA</b>
2.1 Qual tipo de unidade de atendimento você trabalha: Cras (...) Creas (...) Central Única (...) outros (_____)
2.2 Especifique o nome da unidade:
2.3 Endereço da Unidade:
2.4 Quando foi criada esta unidade?
2.5 Além de serviços envolvendo o CadÚnico, está unidade disponibiliza outros serviços? Caso sim, quais?
2.6 Como é organizada a rotina de trabalho nesta unidade? Em escala ou horário padrão? Horários e dias de funcionamento e os horários e dias de trabalho dos funcionários.
2.7 Qual a sua percepção sobre a unidade onde trabalha?
2.8 Como os governos municipal, estadual e federal atuam com relação ao CadÚnico? Eles cumprem o seu papel?
<b>3 INFORMAÇÕES PROFISSIONAIS</b>
3.1 Qual o seu cargo e função nesta unidade?
3.2 Município onde trabalha:

3.3 Qual a sua área de formação profissional:
3.4 Você é concursado? Caso sim, qual o cargo:
3.5 Qual o tempo na área pública?
3.6 Qual o tempo no atual cargo e função?
3.7 Você reside dentro ou fora da comunidade abrangida pelo seu trabalho?
3.8 Você fez alguma capacitação ou curso antes de iniciar os trabalhos neste local? Se sim, pode falar como foi?
<b>4 INFORMAÇÕES SOBRE A ROTINA DE TRABALHO</b>
4.1 Quais leis, decretos, emendas, portarias e normas você considera primordiais para o exercício das funções da equipe que opera o CadÚnico?
4.2 Você recebe orientação para tomada de decisão?
4.3 Como são identificadas as pessoas vulneráveis cadastradas no CadÚnico?
4.4 Qual a frequência de contato com os usuários?
4.5 Você se sente sobrecarregado de atividades no trabalho. Caso sim, como isso afeta sua rotina.
4.6 Como você descreve suas condições de trabalho? (remuneração, instalações, chefias, clima organizacional, etc)
4.7 Como você descreve sua rotina de trabalho? (assiduidade, pontualidade, relações interpessoais, intervalos, vestimenta, comunicação com os usuários)
4.8 Qual a sua percepção sobre os usuários do CadÚnico?
4.9 Qual a sua percepção sobre a política pública CadÚnico? Quais os acertos e o que precisa ser melhorado?
4.10 Qual a sua percepção sobre a atuação discricionária dos servidores da linha de frente do CadÚnico?
4.11 Você tem liberdade para tomada de decisões? Caso sim, qual a frequência?
4.12 Quais as atividades que lhe permitem maior tomada de decisões?
4.13 Quais fatores influenciam suas tomadas de decisões?
4.14 Em que momento a discricionariedade é positiva?
4.15 Em que momento a discricionariedade é negativa?
4.16 Na sua percepção, quais fatores influenciam o comportamento (interações e práticas) dos burocratas em questão? Pessoais (...) Relacionais (...) Gerenciais (...) Institucionais (...) Regionais (...) outros: ( )
4.17 Discorra sobre os fatores supracitados e de que forma eles afetam as suas interações e práticas.

4.18 Qual a frequência com que são realizadas reuniões com a equipe de trabalho que opera na linha de frente do CadÚnico?
4.19 Qual a sua percepção do seu papel como implementador da política pública?
4.20 Qual o distanciamento que você percebe entre a política pública planejada no âmbito federal e a política pública executada na unidade de atendimento?
4.21 Qual a sua motivação para trabalhar?