

**FERNANDA FORTES LOPES**

**A PROTEÇÃO SOCIAL A NÍVEL MUNICIPAL: DESAFIOS DA CONCRETIZAÇÃO  
DA POLÍTICA PÚBLICA NOS CENTROS DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA  
SOCIAL**

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: Marco Aurélio Marques Ferreira

**VIÇOSA - MINAS GERAIS  
2023**

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

T

L864p  
2023

Lopes, Fernanda Fortes, 1994-

A proteção social a nível municipal: Desafios da concretização da política pública nos centros de referência da assistência social / Fernanda Fortes Lopes. – Viçosa, MG, 2023.  
1 dissertação eletrônica (103 f.): il. (algumas color.).

Inclui apêndice.

Orientador: Marco Aurélio Marques Ferreira.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa, Departamento de Administração e Contabilidade, 2023.

Inclui bibliografia.

DOI: <https://doi.org/10.47328/ufvbbt.2023.709>

Modo de acesso: World Wide Web.

1. Assistência social. 2. Centro de Referência da Assistência Social (Brasil). 3. Política pública. I. Ferreira, Marco Aurélio Marques, 1976-. II. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de Administração e Contabilidade. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

CDD 22. ed. 361.61

**FERNANDA FORTES LOPES**

**A PROTEÇÃO SOCIAL A NÍVEL MUNICIPAL: DESAFIOS DA CONCRETIZAÇÃO  
DA POLÍTICA PÚBLICA NOS CENTROS DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA  
SOCIAL**

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: 13 de setembro de 2023

Assentimento:



---

Fernanda Fortes Lopes

Autora



Documento assinado digitalmente  
MARCO AURELIO MARQUES FERREIRA  
Data: 20/11/2023 17:38:31-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Marco Aurélio Marques Ferreira  
Orientador

## **AGRADECIMENTOS**

À Universidade Federal de Viçosa, por ter sido minha casa desde meus quatorze anos de idade.

Ao Programa de Pós Graduação em Administração, pela oportunidade de cursar o Mestrado e me colocar de volta no caminho de um sonho antigo.

Ao meu orientador, Professor Marco Aurélio Marques Ferreira, pela paciência neste percurso conturbado e pelos desafios propostos.

À CAPES, pelo incentivo à pesquisa. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Aos amigos e colegas pesquisadores, que de alguma forma contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho.

A todos os professores e funcionários do Departamento de Administração e Contabilidade (DAD).

À minha família, em especial meu noivo, por terem me dado o apoio e o suporte necessário para que eu conseguisse chegar até aqui.

E finalmente, aos agentes dos CRAS que atuam na luta pelo acesso à direitos fundamentais das populações mais vulneráveis.

## RESUMO

LOPES, Fernanda Fortes, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, setembro de 2023. **A proteção social à nível municipal: desafios da concretização da política pública nos Centros de Referência da Assistência Social.** Orientador: Marco Aurélio Marques Ferreira.

O intuito deste trabalho foi investigar e compreender a implementação da política de assistência social brasileira a nível municipal, com recorte na proteção social básica realizada pelas equipes dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS. Esta temática se mostra relevante especialmente em um contexto de pós-pandemia, que agravou problemas relacionados com a pobreza e aumentou a procura pela proteção social do Estado. Para este fim, foram realizadas revisões de literatura, bem como um estudo de caso em dois municípios da zona da Mata de Minas Gerais que possuem características distintas: Ervália e Viçosa. Dentre os principais resultados, destacamos o histórico da política de assistência social, e como sua construção ao longo do tempo contribuiu para a criação de estigmas que ainda atrapalham o pleno desenvolvimento da política. Com base nos relatos dos burocratas de nível de rua, destacamos como o processo de concessão de benefícios sociais é dependente das políticas e recursos locais, sendo que a discricionariedade do BNR não é suficiente para sanar os problemas que eles encontram em seu dia a dia de trabalho. Destacamos ainda como mudanças no arranjo institucional da política pública, como a inserção de novas tecnologias, pode prejudicar a capacidade dos municípios de implementar a política pública.

Palavras-chave: Assistência Social. Centro de Referência da Assistência Social. Políticas Públicas.

## ABSTRACT

LOPES, Fernanda Fortes, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, September 2023. **Social protection at the municipal level: challenges of the implementation of the public policy in the Social Assistance Reference Centers.** Advisor: Marco Aurélio Marques Ferreira.

The aim of this study was to investigate and understand the implementation of Brazilian social assistance policies on a municipal level, with a focus on the basic social protection carried out by the teams of the Social Assistance Reference Centers – SARC. This theme is especially relevant in a post-pandemic context, which has seen an aggravation in poverty-related problems that resulted in an intensified pursuit of the State's social protection. To this end, a literature review was conducted, as well as a case study of two different municipalities located in the Zona da Mata region of the state of Minas Gerais: Ervália and Viçosa. Among the main results, we highlight the history of social assistance policy, and how the manner in which it was constructed throughout history contributed to the emergence of stigmas that continue to hinder the policy's full development to this day. Based on the reports of street level bureaucrats (SLB), we highlight how the granting of social benefits depends on politics and local resources, and how the SLB's discretion isn't sufficient to fix the problems they face in their daily work. We also elaborate on how the changes to the public policy's institutional arrangements, such as the introduction of new technologies, can hinder the municipalities' ability to implement the policies.

Keywords: Social Assistance. Social Assistance Reference Centers. Public Policies.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### **Artigo I - A construção da Política Pública de Assistência Social brasileira: uma revisão de literatura**

Figura 1: Linha do tempo da assistência social.....35

### **Artigo II - A atuação dos burocratas de nível de rua do CRAS na concessão de benefícios assistenciais: um estudo de caso dos municípios de Ervália e Viçosa, Minas Gerais**

Figura 1: Modelo de análise de influências.....53

## LISTA DE TABELAS

### **Artigo I - A construção da Política Pública de Assistência Social brasileira: uma revisão de literatura**

Tabela 1: Artigos selecionados.....19

Tabela 2: Serviços da assistência social.....32

### **Artigo II - A atuação dos burocratas de nível de rua do CRAS na concessão de benefícios assistenciais: um estudo de caso dos municípios de Ervália e Viçosa, Minas Gerais**

Quadro 1: Roteiro de entrevista semiestruturada.....58

Quadro 2: Benefícios eventuais dos municípios de Ervália e Viçosa.....62

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNR – Burocrata de nível de rua

BPC - Benefício de Prestação Continuada

CadÚnico - Cadastro Único para Programas Sociais

CAPs - Caixas de Aposentadoria e Pensão

CENTRO POP - Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua

CIT - Comissão Intergestores Tripartite do Sistema Único de Assistência Social

CNSS - Conselho Nacional de Serviço Social

CRAS - Centros de Referência da Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social

FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social

FUNABEM - Sistema Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

FNUSUAS - Fórum Nacional de Usuários do SUAS

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NOB-Suas - Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

NOB/RH-Suas - Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social

LBA - Legião Brasileira de Assistência

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

PAIF - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

PBF - Programa Bolsa Família

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

PSB - Proteção Social Básica

PSE - Proteção Social Especial

SNAS - Secretaria de Nacional de Assistência Social

Suas - Sistema Único da Assistência Social

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO GERAL.....	11
A construção da Política Pública de Assistência Social brasileira: uma revisão de literatura.....	
1. Introdução.....	14
2. Fundamentação teórica.....	16
3. Metodologia e resultados.....	18
4. A construção da política pública de assistência social no Brasil.....	21
4.1 A proteção social antes da Constituição de 1988.....	21
4.2 O contexto político e econômico da nova Constituição.....	25
4.3 A criação do Sistema Único de Assistência Social - Suas.....	29
4.4 O futuro do Suas e os excluídos da Assistência Social.....	36
5. Considerações finais.....	38
6. Referências.....	39
A atuação dos burocratas de nível de rua do CRAS na concessão de benefícios assistenciais: um estudo de caso dos municípios de Ervália e Viçosa, Minas Gerais.....	
1. Introdução.....	43
2. Desafios da implementação da política de benefícios e burocracia em nível de rua.....	45
3. Procedimentos metodológicos e resultados.....	57
4. Processo de concessão de benefícios e limites da discricionariedade do BNR.....	59
4.1 A concessão de benefícios.....	59
4.2 Os limites da discricionariedade do BNR na concessão de benefícios.....	66
5. Considerações finais.....	70
6. Referências.....	73

O CRAS como porta de saída do Suas: descompassos no arranjo institucional da política social.....	78
1. Introdução.....	78
2. Descentralização administrativa, arranjo institucional e capacidades estatais.....	80
3. Procedimentos metodológicos.....	86
4. O cotidiano nos CRAS e os desencontros institucionais.....	87
5. Considerações finais.....	93
6. Referências.....	95
3. CONCLUSÃO GERAL.....	99
4. REFERÊNCIAS.....	101
APÊNDICE A.....	102

## 1 INTRODUÇÃO GERAL

A assistência social, política pública não contributiva de caráter universal, é cotidianamente vinculada a situações de pobreza e desamparo, tomando para si o caráter de 'política dos pobres'. O projeto desta política, no entanto, vai além da concessão de benefícios emergenciais, sendo seu objetivo a garantia de uma vida digna, o que inclui não apenas atendimento às necessidades humanas básicas, mas também o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

A partir da promulgação da Constituição da República de 1988, a assistência social passa a ser direito de todos a quem dela necessitar, independente de prévia contribuição. Rompendo com o primeiro-damismo e o caráter relativista, caridoso, filantropo e privativo que o auxílio aos necessitados detinha até então (SERAFIM; ALVES, 2018; SÁTYRO; CUNHA, 2019), a constitucionalização dos direitos sociais formaliza a necessidade de políticas públicas universais e abrangentes para toda a população.

Nos anos 1990, é sancionada a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (Lei nº 8742 de 1993), que estabelece as diretrizes e princípios para a assistência social no país, bem como surgem os primeiros programas de transferência de renda do governo (SERAFIM; ALVES, 2018). Em 2004, o então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) criou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), com foco nos grupos familiares e características das localidades (BRASIL, 2005).

O Sistema Único da Assistência Social (Suas) é implementado em 2005, trazendo a culminação dos esforços legislativos e da pressão dos movimentos sociais para a criação de uma política pública assistencial não somente sobrevivencialista, mas que promove a cidadania e a inserção do indivíduo em situação de vulnerabilidade em sua comunidade. A proposta descentralizadora do Suas destaca o protagonismo dos municípios, e a necessidade do conhecimento, por parte de seus gestores, das micro realidades intraurbanas, dos recursos disponíveis para as unidades familiares, e das possibilidades de superação das situações de crise, com base em informações e análises das políticas públicas (BRASIL, 2005).

Com a pandemia da SARS-CoV-2 que se iniciou no final de 2019, a importância de benefícios sociais e de programas de renda mínima para garantia de subsistência do indivíduo ganharam grande destaque na mídia, importante ator no processo de *accountability* democrática (SECCHI *et al*, 2022). De acordo com dados do governo

federal, mais de 68 milhões de famílias foram beneficiadas com auxílios de \$300,00 ou de R\$600,00 reais no período de abril de 2020 a outubro de 2021 (BRASIL, 2023a).

A partir de 2023, a PNAS, bem como o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) passaram a ser geridos pela Secretaria de Nacional de Assistência Social (SNAS), subordinada ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (BRASIL, 2023b). Conforme sua previsão legal, o Suas utiliza recursos dos três entes federativos para a execução de seus programas e políticas públicas em todo o território nacional (BRASIL, 2023b).

Na prática, o peso da execução das políticas sociais recai prioritariamente sobre os municípios. O financiamento dos programas do Suas depende de recursos municipais; sendo a maior parte dos municípios brasileiros de pequeno porte, eles não cumprem os requisitos para o recebimento de recursos federais, e a participação dos estados é ainda menor comparativamente (MARTINS; JACINTO, 2021). As diretrizes do Suas estão contidas na legislação como a Loas e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB SUAS), mas é a nível local, em seus Centros de Referência, que a política social brasileira se concretiza.

A Assistência Social possui dois níveis: Proteção Social Básica (PSB), preventiva, para os casos de baixa complexidade, e Proteção Social Especial (PSE), de média ou alta complexidade, quando há ameaça de violação ou violação à direitos. A PSE é executada no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), enquanto a PSB é de responsabilidade das equipes do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS).

De acordo com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB/RH-Suas), as equipes do CRAS são formadas por técnicos de nível superior (um assistente social e, preferencialmente, um psicólogo), e técnicos de nível médio. A quantidade de membros da equipe depende do total de habitantes do município e do número de famílias referenciadas.

Esta pesquisa procurou explorar a evolução dos direitos socioassistenciais e sua concretização como política pública, dando destaque ao papel dos CRAS na implementação da política nacional de assistência social. Por vezes chamado de 'porta de entrada' da assistência social, o CRAS é o equipamento frequentemente responsável pelo primeiro contato dos usuários com o Suas. Isso significa que são

também as equipes dos CRAS que realizam o atendimento e/ou acolhimento dos usuários do Suas em seu momento mais vulnerável.

Estudos envolvendo a política social e os CRAS podem ser amplamente encontrados na literatura. Este trabalho procurou contribuir para a construção deste campo de conhecimento por meio de um estudo de caso de dois municípios mineiros, Ervália (pequeno porte) e Viçosa (médio porte). Para tanto, explorou-se o papel dos burocratas de nível de rua na concessão de benefícios, bem como as capacidades estatais e as barreiras institucionais existentes entre o CRAS e as demais secretarias do município.

Espera-se, ao final desta pesquisa, que seja possível compreender como a política pública de assistência social se concretiza em pequenos e médios municípios, identificando-se quais fatores contribuem para seu sucesso e quais são as barreiras impeditivas para sua efetivação. Tendo em vista que a grande maioria dos municípios brasileiros são de pequeno e médio porte, esta pesquisa revela uma importante janela para a realidade fática da população dependente das políticas assistenciais não apenas para sua sobrevivência, mas para o pleno exercício da sua cidadania.

A presente dissertação é composta por três artigos inéditos relacionados à temática da Administração Pública, com ênfase em políticas públicas sociais, e sua concretização, à nível municipal, nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS):

- A construção da Política Pública de Assistência Social brasileira: uma revisão de literatura;
- A atuação dos burocratas de nível de rua do CRAS na concessão de benefícios assistenciais: um estudo de caso dos municípios de Ervália e Viçosa, Minas Gerais;
- O CRAS como porta de saída do Suas: descompassos no arranjo institucional da política social.

## **A construção da Política Pública de Assistência Social brasileira: uma revisão de literatura**

### **Resumo:**

A assistência social enfrenta um estigma que outras políticas públicas não carregam: a visão do seu destinatário como 'outro', como membro à parte da sociedade. Nesse diapasão, os direitos sociais parecem não possuir a mesma prioridade de governo que outros igualmente garantidos pela Constituição. Deste modo, o presente trabalho se propôs a responder a seguinte questão de pesquisa: como o processo histórico de construção de políticas públicas de assistência social produziu ou reproduziu estigmas assistencialistas no Brasil? A partir dos artigos selecionados, foi identificada uma construção cultural, tanto dentro do Estado ao longo da história, quanto do ponto de vista da população, dos direitos sociais como pertencentes apenas às parcelas mais vulneráveis da população. Dentre as principais descobertas, ressalta-se o fato de a assistência social ainda ser uma política pública de baixa prioridade, e que precisa superar seu atendimento generalista a fim de transformar, de forma efetiva, a sociedade brasileira.

**Palavras-chave:** Assistência social. Sistema Único de Assistência Social. Suas. Políticas públicas.

### **1 INTRODUÇÃO**

Compreender a Assistência Social como política pública requer, primeiramente, reconhecer a carga semântica que o próprio termo possui. Historicamente, a 'assistência' é vista como oposta ao 'trabalho', e o usuário dos equipamentos sociais é entendido como o outro, alguém à parte da sociedade (COUTO, 2015). Sposati (2007) observa que uma mera mudança de nomenclatura não seria suficiente: é necessário ressignificar os paradigmas da assistência social. Assim, este artigo se propõe a investigar porque os direitos sociais sofrem esta descaracterização, tornando-se um tipo de 'caridade' ao invés da garantia constitucional que realmente são.

No ano de 2019, cerca de 20,6 milhões de brasileiros recebiam algum tipo de benefício social, número que mais do que quadruplicou em 2020, com o agravamento da pandemia de Sars-Cov-2 (FERRARI, 2020). Especialmente em cenários de crise

como este, programas assistenciais do governo se revelam essenciais para minimizar riscos e garantir condições mínimas de sobrevivência.

Se a importância da assistência social é tão evidente, por que a percepção desta política pública seria diferente das demais? Ou, em outras palavras, quais heranças o assistencialismo carrega, que justifique essa visão?

Nesse sentido, é interessante o posicionamento de Rodrigues (2015), de que para se entender o nascimento e crescimento das políticas sociais, é necessário compreender como, historicamente, o Estado intervém nesta questão. Apesar de formas de proteção aos necessitados serem identificadas no Brasil desde o período colonial (FREITAS; GUARESCHI, 2014; BOVOLENTA, 2017), somente com a criação do Sistema Único de Assistência Social - Suas, em 2005, é concretizada a política pública prevista na Constituição de 1988.

Assim, este artigo procura responder a seguinte questão de pesquisa: como o processo histórico de construção de políticas públicas de assistência social produziu ou reproduziu estigmas assistencialistas no Brasil? Para tanto, foi feita uma revisão de literatura buscando identificar as características históricas, econômicas e sociais da atenção à população vulnerável no país. Espera-se, ao final do artigo, lançar luz sobre as particularidades da Assistência Social, a fim de que as fragilidades atuais do sistema possam ser melhor compreendidas.

Trabalhos que retomam as origens da assistência social podem ser encontrados na literatura, utilizando o relato de forma introdutória a fim de contextualizar as questões atuais da política. Este artigo se propõe a ir um passo além e expor de forma minuciosa a linha do tempo das políticas sociais brasileira, destacando as principais legislações, as ações adotadas pelos governos, e os reflexos para a população. Desta forma, pretende-se contribuir para o campo das políticas públicas ao estabelecer uma relação entre os antecedentes históricos e culturais e os problemas atuais enfrentados pelos burocratas de nível de rua na linha de frente da implementação desta política.

Além desta introdução, este artigo está dividido em quatro seções. Na primeira, é apresentado o referencial teórico. A parte seguinte detalha os procedimentos metodológicos adotados para a revisão, bem como os resultados obtidos na base de dados escolhida. Na quarta parte será feita uma reconstrução da assistência social ao longo da história brasileira, incluindo alguns de seus atuais desafios. Por fim, a conclusão sumariza as considerações feitas ao longo do trabalho.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A necessidade de políticas públicas sociais ganhou força no Brasil no final da década de 1980, durante a redemocratização e promulgação da nova Constituição. Este período é também marcado por uma grave crise econômica e desigualdades sociais, no qual cerca de 80 milhões de brasileiros estavam em situação de provável dependência social (SPOSATI *et al*, 2014). Concomitantemente, a pressão externa de órgãos financiadores como o Banco Mundial, que condicionaram empréstimos ao combate à pobreza, contribuíram para que o Estado adotasse as primeiras políticas de governo voltadas para a área social (KILDUFF; SILVA, 2019).

No entanto, essas tentativas de materialização dos direitos constitucionais sofreram com a crise do capital nos anos 1990. As práticas adotadas pelo governo militar no final dos anos 1980, após o choque do petróleo e o aumento do endividamento externo, sujeitaram a economia brasileira à influência do FMI, adotando medidas de austeridade que agravaram o processo de pauperização do país (SPOSATI *et al*, 2014). Consequentemente, houve também o crescimento de demandas populares e mobilização da sociedade civil para a concretização de direitos constitucionalmente garantidos. As reformas de intuito neoliberal durante o governo de FHC baseadas em contenção de gastos fragilizaram as políticas sociais nascentes (CASTILHO; LEMOS; GOMES, 2017).

No entanto, Sposati *et al* (2014) observam que, ao invés de consolidar novos direitos, as políticas sociais brasileiras mantiveram um caráter assistencialista:

“Com isto o desenho das políticas sociais brasileiras deixa longe os critérios de uniformização, universalização e unificação em que se pautam (ou devem pautar) as propostas do *Welfare State*. Em contraposição à universalização utilizarão, sim, mecanismos seletivos como forma de ingresso das demandas sociais.” (SPOSATI *et al*, 2014, p. 34)

Conforme Kilduff e Silva (2019) apontam, as políticas sociais brasileiras giram em torno de programas de transferência de renda para garantir um mínimo existencial, tornando-se a principal estratégia de combate à pobreza e desemprego. No entanto, considerando que estes são problemas complexos e estruturais, que não são facilmente sanados, a política de assistência social passa a assumir uma função impossível. Na ausência de uma estratégia de governo que combata esses problemas estruturais em sua origem, programas sociais remediaram as consequências mais penosas para a população.

Nesse sentido, a assistência social se torna subsidiária das demais políticas, perdendo força como campo autônomo, e mesmo sua definição não é bem compreendida. Além disso, fica dependente, principalmente, das políticas econômicas, sendo compensatória destas (REIS; PESTANO, 2006).

Para Sposati (2007), uma verdadeira política de assistência social deve compreender ações voltadas para assegurar a segurança e dignidade de todos os cidadãos, com foco na família como grupo básico de convivência social, reduzindo e/ou eliminando vulnerabilidades e situações de preconceito e exclusão. Políticas de transferência de renda, ainda que importantes para assegurar a sobrevivência do indivíduo, não são a totalidade da proteção social.

A Constituição de 1988 preconiza, em seu artigo 203, que a Assistência Social é direito de “quem dela necessitar”. A escolha desta redação implicaria em uma universalização do serviço. No entanto, autores como Lasta e Guareschi (2018) apontam que ocorre o oposto. A existência de uma ‘necessidade’ implica em uma necessária qualificação do risco: pobreza, violência, etc. Na prática, a assistência social brasileira categoriza seus usuários e oferece intervenções de acordo com a resposta pré-estabelecida para aquela categoria. A assistência social é, portanto, marcada por condicionalidades.

A categorização dos usuários geralmente está relacionada a uma triagem socioeconômica. A assistência é vista como uma política voltada para “pobres”. Conforme Sposati *et al* (2014), desse fato resultam duas características da política assistencial: a carência e conseqüente “simplicidade”, e “pouca exigência” dos usuários é usada como justificativa para um serviço de pouca qualidade e precário. Igualmente, essas políticas são objeto de corte de verbas e mesmo pouco investimento. “O assistencial é uma forma de caracterizar a exclusão com face de inclusão, pela benevolência do Estado frente à “carência dos indivíduos”” (SPOSATI *et al*, 2014).

Críticas as condicionalidades podem ser encontradas na literatura. A inclusão preconizada pela assistência depende também de questões de governança e implementação da política. Vaitsman, Andrade e Farias (2009) observam que uma política universal incluiria uma renda mínima para toda a população, como um meio de fomentar direitos, e que focalizar o assistencial seria mais efetivo em países mais desenvolvidos, em que o Estado tem maior alcance sob a população.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um dos carros-chefes da política assistencial brasileira. Este benefício, no valor do salário mínimo, é concedido a idosos e pessoas com deficiência que não possuem outra fonte de renda. Os requisitos previstos em lei para sua concessão, especialmente os critérios objetivos de renda, parecem ser insuficientes para determinar a real necessidade do indivíduo que requisitar o benefício. Autores como Penalva, Diniz e Medeiros (2010), Ivo e Silva (2011), e Wang e Vasconcelos (2019) constataram que a incompatibilidade entre a previsão legal e a real situação da população gerou uma crescente procura pelos Tribunais para a concessão judicial do BPC.

Na mesma linha, o Programa Bolsa Família (PBF) possui condicionalidades na área da saúde, educação e assistência social. Para a saúde, tratam-se de ações básicas da área (como imunização e realização de pré-natal). Moraes e Machado (2017) observam que estas ações já são direitos básicos que deveriam ser assegurados à população independentemente de benefício. No mesmo estudo sobre as condicionalidades da saúde do PBF no estado do Rio de Janeiro, as autoras concluem que somente as contrapartidas não são suficientes para garantir o acesso a direitos básicos: é necessária uma boa comunicação intergovernamental e investir em políticas públicas.

As características observadas na literatura, portanto, são de uma assistência social incluída num contexto neoliberal de intervenção mínima do Estado, focada principalmente em programas de transferência de renda para redução da miséria. Apesar de imperfeita, a política assistencial pós 1988 ainda assim representa um avanço ao modelo majoritariamente filantrópico praticado até então.

### **3 METODOLOGIA E RESULTADOS**

Esta pesquisa se classifica como qualitativa, conforme as definições de Gil (2019), uma vez que possui um enfoque interpretativo, voltado para a compreensão do problema em sua construção social. Para a realização desta revisão de literatura, seguimos o método proposto pelo Protocolo PRISMA 2020 - Principais Itens para Relatar Revisões Sistemáticas e Meta-análises (PAGE, Matthew *et al*, APÊNDICE I, 2022). Trata-se de um checklist de 27 itens e um fluxograma em quatro etapas que orienta a realização eficiente de revisões sistemáticas.

A base de dados selecionada foi o repositório da CAPES, que oferece ferramentas para a filtragem de artigos direcionados para a questão norteadora da

pesquisa, além de amplo campo de publicações de diferentes áreas de estudo. As palavras-chave utilizadas foram 'histórico da assistência social' e 'sistema único de assistência social', e a coleta foi realizada no período de dezembro de 2022 a janeiro de 2023.

Os critérios de inclusão de resultados para a primeira filtragem foram artigos publicados após 1988, dentro do campo da assistência social, produzindo 109 resultados. Após a checagem dos títulos, resumos e palavras-chave, foram excluídos artigos repetidos e aqueles que, apesar de tangenciar questões da assistência social, não condizem com a pesquisa proposta, resultando em 66 artigos.

Após a leitura cuidadosa dos artigos, foram excluídos aqueles que não apresentavam resposta para a questão de pesquisa. Observou-se um grande número de artigos voltados para o trabalho dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), e o papel do psicólogo atuante em suas equipes, por exemplo. Ao final, 14 artigos foram selecionados a fim de se compreender a construção do sistema de assistência social brasileiro. Estes artigos foram organizados na tabela 1, em ordem alfabética dos títulos:

**Tabela 1: Artigos selecionados**

<b>Título</b>	<b>Autores</b>	<b>Revista</b>	<b>Ano</b>
A assistência social na contemporaneidade: uma análise a partir do orçamento público	Schmidt, J. A. C. Silva, M. M.	Katálysis	2015
A assistência social no Brasil e os usuários: possibilidades e contradições	Freitas, C. R. Guareschi, P. A.	Diálogo	2014
A atenção aos pobres: apontamentos históricos sobre assistência e proteção social no Brasil	Bovolenta, G. A.	História e Cultura	2017
A Constituição de 1988 no Brasil e assistência social: trajetórias da inclusão social e combate à pobreza	Serafim, H. R. Alves, I. G.	Acta Scientiarum. Human and Social Sciences	2018
A (des)coordenação federativa do Suas: tensões, rupturas e desafios	Martins, T. R. B. Jacinto, A. G.	Textos & Contextos (Porto Alegre)	2021

A psicologia na assistência social: considerações sobre o percurso histórico deste “novo” campo	Gomes, N. S. Gonçalves, S. M. M.	Mosaico	2018
A tecnologia do cadastro único no âmbito da política pública de assistência social – reflexões correlatas ao campo de estudos em ciência, tecnologia e sociedade em face às políticas sociais adotadas no Brasil.	Nazareno, B. R. Tortato, C. S. B.	Tecnologia e Sociedade	2019
Controle social e participação: um desafio para a política de assistência social no Brasil	Lima, A. M. A. Mourão, A. M. A. Souza, E. M.	Libertas	2012
Entre ideias e interações: a participação dos usuários na política de assistência social	Santos, P. R.	Debates	2021
Família e mulher como instrumentos de governo na assistência social	Santos, K. L. Heckert, A. L. C. Carvalho, S. V.	Psicologia & Sociedade	2017
Novas agendas, novos desafios: Reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil	Bichir, R.	Novos Estudos CEBRAP	2016
O Suas na proteção social brasileira: Transformações recentes e perspectivas	Jaccoud, L. Bichir, R. Mesquita, A. C.	Novos Estudos CEBRAP	2017
Política de Assistência Social e Processo de Estratégia de Hegemonia no Brasil	Souza, W. A. Mexko, S. Benelli, S. J.	Psicologia: Ciência e Profissão	2022
Política de assistência social no Brasil e o Programa Bolsa Família: apontamentos críticos	Rodrigues, H. C. P.	Trabajo Social Global. Revista de Investigaciones en Intervención social	2015

Fonte: Elaboração própria

Observa-se uma pluralidade de periódicos, dos campos da ciência social, psicologia, humanidades e administração pública, bem como diversos autores. O conteúdo dos artigos resgata o histórico da construção da assistência social ao longo da história brasileira, sob diferentes enfoques: narração histórica, participação popular, o papel de ciências correlatas, orçamento público, programas de transferência de renda.

Esta diversidade de posicionamentos ressalta a natureza multifacetada da assistência social, objeto de interesse de diversos campos de estudo. A partir dos artigos selecionados, é possível desenhar o quadro do assistencialismo ao longo da história brasileira, e a mudança de seu foco para uma política pública. Complementarmente, foram utilizados outros artigos não selecionados pela revisão, mas que expandem a discussão sobre a atual condição do Suas.

## **4 A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

### **4.1 A proteção social antes da Constituição de 1988**

A proteção da população em situação de risco e a assistência social como é conhecida hoje, com seus equipamentos como os Centros de Referência (CRAS e CREAS) e o Conselho Tutelar, só assume caráter de política pública após a promulgação da Constituição da República de 1988, e posteriores legislações que criaram diretrizes e regulações sobre o tema. Em períodos anteriores da história brasileira, a assistência social possuía um caráter ao mesmo tempo caridoso, benevolente, e clientelista, político.

As primeiras formas de proteção aos ‘desamparados’ surgem no Brasil colonial sob a forma de esmolas aos pobres, ordenadas pelo Rei de Portugal e de acordo com as regras da Igreja Católica (BOVOLENTA, 2017). A esmola era um exercício regulado pelo governo das capitanias, com o objetivo de garantir a subsistência mínima dos pobres, como comida e roupas.

Ainda no período colonial são instituídas as primeiras Santa Casas de Misericórdia, que recolhiam doações dos ricos, chamados “homens-bons” que, por sua vez, buscavam comprar seu lugar no Paraíso através da caridade (BOVOLENTA, 2017). As Santas Casas podem ser consideradas as primeiras instituições de amparo aos necessitados, porém o acesso ao auxílio era restrito a homens e mulheres livres - excluindo escravos - e que cumpriam certas características estabelecidas pela fundação. A mendicância era controlada e investigada pelas autoridades, que

argumentavam limitar a preguiça e o ócio, bem como garantir que somente aqueles que realmente necessitavam, de acordo com seus próprios critérios, receberiam esporadicamente os auxílios (BOVOLENTA, 2017).

O amparo aos necessitados durante o Brasil colônia era diretamente ligado à religião e cultura Católica, e a separação entre os pobres e os “homens-bons”, ricos, privilegiados, a quem cumpria o dever de mostrar sua piedade aos desfavorecidos a fim de demonstrar seu próprio valor e justificar seu status superior. Essas esmolas, portanto, não possuíam caráter universal, não atingiam toda a população necessitada de uma forma eficiente ou mesmo recorrente, e apesar de amenizar riscos eminentes, acabava por destacar a separação entre as classes sociais e reforçar esta disparidade.

Com o tempo, a força e a influência das Santas Casas se estenderam, passando a incorporar serviços de saúde, figurando também como hospitais, e o amparo aos órfãos, por meio das famosas ‘rodas dos expostos’, uma forma anônima de abandono de bebês na instituição. Essas rodas foram, por muito tempo, a única forma de suporte às crianças abandonadas, existindo no Brasil até 1950 (GOMES; GONÇALVES, 2018). Outras organizações de caridade ligadas à Igreja surgiram nos séculos seguintes, como as Sociedades de São Vicente de Paulo (iniciada no Brasil em 1872), também presentes no país ainda hoje (BOVOLENTA, 2017).

Vale ainda ressaltar que, durante a primeira república, as transformações sociais contribuíram para o aumento das desigualdades e da pobreza. Com a abolição da escravidão no final do século XIX, a chegada de um grande número de imigrantes estrangeiros, bem como o êxodo rural, criou-se não só um grande desbalanço entre a oferta de emprego e a procura, mas também uma concentração da população nas áreas urbanas (GOMES; GONÇALVES, 2018).

Assim, durante o período colonial, imperial e a primeira república, as heranças econômicas e culturais da escravidão, bem como as relações de trabalho, moldaram a proteção dos necessitados sob o formato do clientelismo e da troca de favores (FREITAS; GUARESCHI, 2014). A Igreja Católica era a grande responsável pela execução de políticas assistenciais, por meio de suas Santas Casas (SERAFIM; ALVES, 2018). A Constituição de 1891, a primeira da República, pouco tratou da questão social, deixando-a a cargo dos estados que, por sua vez, mantiveram a tradição de deixar este trabalho para as sociedades civis e casas de caridade (SERAFIM; ALVES, 2018).

A Constituição de 1934 foi a primeira a incluir direitos sociais em seu texto, porém logo foi substituída pela Constituição outorgada pela ditadura de Vargas em 1937, que reduziu uma série de direitos. Após o fim do Estado Novo, a Constituição de 1946, influenciada pela derrota do fascismo na Europa, restabeleceu direitos e garantias individuais, além de normatizar sobre saúde, aposentadoria e assistência (SERAFIM; ALVES, 2018). As frequentes publicações de novas Constituições contribuíram para a instabilidade jurídica do período, dificultando a criação de um sistema robusto de leis infraconstitucionais que pudessem concretizar direitos básicos.

No início do século XX, diante da inação do Estado, e antes mesmo da criação da previdência social, surgem as primeiras sociedades privadas voltadas para a proteção do trabalhador. Essas sociedades de socorro mútuo eram compostas por grupos como operários de empresas e imigrantes (os mutuais), e por meio de contribuições não compulsórias, era formado um fundo para emergências, que cobriria despesas extraordinárias como casamentos ou mesmo enterros, e cuidado da viúva e dos filhos (BOVOLENTA, 2017).

No mutualismo, essas agremiações possuíam características próprias, priorizando o suporte a certos eventos em oposição a outros, e também um certo caráter de solidariedade, identidade cultural e religiosa, e mesmo de classe. Os mutuais se distanciavam assim dos indigentes, uma vez que não precisavam recorrer ao Estado para questões essenciais como velórios (BOVOLENTA, 2017). É importante observar como se construiu uma cultura de que receber o auxílio do Estado criava um estigma de pobre, indigente, à parte da própria sociedade. Em um cenário em que essas classes menos favorecidas eram vistas como 'o outro' e não membros da mesma sociedade, parece difícil conceber qualquer sentimento coletivo de reivindicação de direitos.

Ainda no século XX, começam a surgir formas de proteção ao trabalhador. A aposentadoria, que até então só era concedida aos empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil, foi estendida a todos os trabalhadores ferroviários por meio da Lei Eloy Chaves de 1923 (Dec. nº 4.682). No mesmo ano, surgem as primeiras Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs), inicialmente de natureza civil e privada, e que posteriormente passariam a ser controladas pelo Conselho Nacional do Trabalho. Estas foram as origens da Previdência Social no Brasil, que inicialmente beneficiaram

apenas trabalhadores de setores estratégicos da economia, como as ferrovias, e que lentamente se expandiu, abrangendo outras profissões (BOVOLENTA, 2017).

Em 1938, foi criado o Conselho Nacional de Serviço Social - CNSS, que atuava principalmente como órgão consultivo, porém foi a primeira tentativa de regularização do serviço social como profissão (GOMES; GONÇALVES, 2018). Houve ainda uma proposta para unificar os serviços de previdência e assistência social existentes, por meio da Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil (Dec-lei nº 7.526), porém o fim da ditadura varguista impediu que o projeto fosse adiante. Somente com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (Lei nº 3.807 de 1960) e posteriormente a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966, haveria a consolidação do sistema previdenciário, que ainda assim excluía trabalhadores domésticos, autônomos e rurais. Estes possuíam o próprio instituto: Fundo de assistência ao trabalhador rural.

A primeira instituição pertinente que tentou estruturar a assistência social foi a Legião Brasileira de Assistência - LBA, criada por Vargas em uma tentativa de legitimar seu governo, e colocada sob a direção da então primeira-dama, Darcy Vargas (FREITAS; GUARESCHI, 2014). A LBA foi inicialmente criada para prestar assistência às famílias dos soldados brasileiros enviados à Segunda Guerra Mundial. Após a Guerra, suas ações foram redirecionadas para a proteção da família, maternidade e infância (BOVOLENTA, 2017). Essa instituição iniciou a tradição do chamado primeiro-damismo, que coloca a figura da esposa do chefe do executivo como a benfeitora e cuidadora dos pobres, e reforça o caráter de benevolência e caridade imposto à assistência social.

O cuidado da população em situação de risco social continuava a ser visto como um ato de caridade; não mais motivado apenas por questões essencialmente religiosas, mas também pelo “gênio cuidadoso” das mulheres. A própria natureza da instituição se confundia entre sociedade civil e órgão do poder público. Por cinco décadas a LBA foi a maior responsável por ações sociais no Brasil, como a gestão de creches, orfanatos, hospitais e outros. A LBA atuava por meio de convênios e subvenções com outras instituições, concentrando a esfera decisória no governo federal, e não deixando espaço para a sociedade civil ou poderes locais para interferir ou assumir responsabilidades (MARTINS; JACINTO, 2021).

É preciso também esclarecer a posição que os adolescentes e crianças detinham na maior parte do século XX. Especialmente os jovens de famílias mais

pobres não eram vistos como sujeitos de direitos, sendo chamados de “menores”. Carregando o estigma de que pobreza estaria associada à violência e criminalidade, esta parcela vulnerável da população foi alvo de políticas que visavam amenizar seu ‘potencial risco para a sociedade’, como a criação do Sistema Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), e a edição do Código de Menores (1927), atualizado em 1979 com foco ainda mais repressivo (GOMES; GONÇALVES, 2018).

A LBA continuou ativa durante a Ditadura Militar. A Constituição outorgada de 1967 também garantia direitos aos trabalhadores, inclusive o salário-família e a aposentadoria das mulheres após trinta anos de trabalho. Serafim e Alves (2018) observam que estas ações protecionistas visavam estimular o trabalho e o consumo como forma de combate ao comunismo, motivadas pelo milagre econômico da década de 70. Ainda segundo os autores, a crise do final dos anos 80 e o fim da ditadura revelou que o suposto período de crescimento econômico do país privilegiou uma parcela diminuta da população, aumentando as desigualdades sociais, a marginalização e a pobreza.

Este quadro de concentração de renda e crise da maior parte da população “comprometia a capacidade do Estado de investir em políticas públicas que amenizassem os impactos da pobreza sobre a vida dos indivíduos” (SERAFIM; ALVES, 2018). Dessa forma, a LBA continuou sendo a única instituição expressiva ligada ao Estado voltada para ações sociais.

A LBA esteve presente em todos os estados da federação, e apesar de suas ações variarem entre as instituições, seu foco estava na maternidade e na prevenção da mortalidade infantil, colocando a mulher, a mãe, como figura central da proteção social brasileira. A abrangência do trabalho realizado, no entanto, não era universal, e os cuidados oferecidos eram, em sua maioria, “paliativos e emergenciais” (BOVOLENTA, 2017).

A assistência social se tornaria uma política pública com a Constituição de 1988. As Constituições e legislações anteriores tiveram maior foco em direitos trabalhistas - apenas para o trabalhador formal - e da saúde, conforme os interesses de governo.

## **4.2 O contexto político e econômico da nova Constituição**

O período da redemocratização do final da década de 1980 foi marcado por lutas políticas tanto de partidos quanto de movimentos sociais. Serafim e Alves (2018)

observam que ao se organizarem de forma coletiva e para além das instituições vigentes, os movimentos sociais abrem espaço para as minorias e classes trabalhadoras para reivindicar direitos e fazer parte da política nacional. Por sua vez os jovens, que até então eram, em sua maioria, vistos como um problema em potencial para o Estado ou um transtorno social, passam a ser vistos como revolucionários graças às 'Diretas Já!' (GOMES; GONÇALVES, 2018).

No entanto, é interessante observar que a Assistência Social não teria sido um direito expressa e amplamente exigido pela população, como o restabelecimento de direitos políticos ou mesmo a saúde. Souza, Mexko e Benelli (2022) consideram que ela surge inicialmente como uma política de governo, uma forma de “concessão tácita”, para o acesso à outras políticas. Estes autores apresentam algumas hipóteses para esta ausência de manifestação popular, como a trajetória histórica da Assistência Social já relatada neste artigo; o fato de que ela era vista como um favor, não um direito; a própria percepção dos cidadãos sobre a questão, incluindo um preconceito com relação ao ‘pobre’ e aquele que ‘depende de ajuda’; a ausência de um movimento organizado para reivindicar este direito, entre outros.

Ainda assim, a Constituição de 1988 restabeleceu direitos e garantias individuais, ampliou direitos sociais e trouxe como fundamentos princípios de igualdade e direitos humanos, sendo assim apelidada de Constituição Cidadã. A valorização do indivíduo como sujeito de direitos também trouxe à tona as particularidades da realidade social: em outras palavras, um serviço generalista e filantrópico não seria suficiente para sanar questões sociais complexas. Nesse sentido, a psicologia ganha espaço até então inédito nas políticas públicas sociais, ao valorizar a subjetividade do indivíduo em um contexto social (GOMES; GONÇALVES, 2018).

A seguridade social, que abarca os direitos à saúde, previdência e assistência social, passa a ter garantia constitucional de cobertura e atendimento universal, característica do estado de bem-estar social. O art. 203 da nova Carta estabelece que a assistência social será prestada “a quem dela necessitar”, independente de contribuição. Com base nessa prerrogativa constitucional, começam a surgir as primeiras discussões e projetos de lei sobre programas de transferência de renda no Brasil a partir da década de 1990.

Sob o ponto de vista político, Martins e Jacinto (2021) ressaltam que a postura de reforço do federalismo adotado pelo governo federal neste período levou à uma

descentralização das políticas sociais, delegando aos demais entes, principalmente os municípios, a gestão destes programas sem, no entanto, alterar as instituições já consolidadas. Na prática, isso gerou uma sobrecarga dos municípios, sem a correspondente verba para garantir o funcionamento da assistência social e a possibilidade de cumprimento de tudo o que estava previsto no texto da nova Constituição. Não havia, ainda, legislação infraconstitucional que regulamentasse a matéria, uma vez que o então presidente Collor vetou a primeira proposta de uma lei para a assistência social.

Neste contexto de dívida externa, inflação e descentralização, a LBA continuou operando e sendo a principal fonte de assistencialismo no país. Souza, Mexko e Benelli (2022) observam ainda que a LBA exerceu pressão para a modificação do projeto vetado da Loas, buscando manter seus interesses. Após escândalos de corrupção durante a direção da então primeira-dama Rosane Collor, ressurgiu a preocupação de um maior controle do Estado sobre a assistência social. Em 1995, o governo de Fernando Henrique Cardoso extinguiu a LBA, e criou o Programa Federal Comunidade Solidária.

Este programa, no entanto, ainda carregava características do primeiro-damismo, e não era, de fato, uma política pública. Bovolenta (2017) observa que as ações do Comunidade Solidária foram na contramão dos direitos à cidadania previstos na Constituição de 1988, e que ao invés de se configurar como uma política pública, atuou juntamente com a sociedade civil em ações caridosas para a população. O governo atuou segundo uma lógica mercantil, financiando as instituições e controlando os resultados (SOUZA; MEXKO; BENELLI, 2022). O programa Comunidade Solidária continuaria atuando até sua extinção para a criação do Fome Zero em 2002.

Se com a Constituição de 1988 a assistência social passa a ser reconhecida como direito, somente com a Lei Orgânica da Assistência Social - Loas (Lei nº 8.742, de 1993), ela passa a ser regulamentada. Santos (2021) destaca que nas discussões de elaboração da Loas houve a participação de alguns movimentos sociais e organizações, inclusive não-governamentais, como a Associação Brasileira de ONGS (ABONG). Estes novos atores “passaram a reivindicar maior influência na tomada de decisões e na fiscalização dos recursos públicos pela sua participação em conselhos e conferências” (SANTOS, 2021).

A Loas estabeleceu o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, responsável por aprovar uma política nacional para a assistência social; normatizar e regularizar prestações de serviço neste campo; acompanhar, fiscalizar e certificar unidades de assistência; apreciar relatórios; aprovar orçamentos, entre outros (Loas, art. 18). Merece destaque também a transformação do antigo Fundo Nacional de Ação Comunitária (Funac), no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) (art. 27, *caput*, Loas). O FNAS, junto com o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza que seria estabelecido em 2000, se tornaram a fonte de financiamento e repasse de recursos da assistência social (BICHIR, 2016).

No entanto, a década de 90 foi marcada por um período de preocupação com o controle de gastos públicos e da dívida pública, especialmente após o impeachment do então presidente Collor. Este controle de gastos impossibilitou, por exemplo, novos financiamentos públicos, reduzindo capacidades estatais e limitando gastos com políticas públicas, inclusive sociais (MARTINS; JACINTO, 2021). Capacidades estatais são aqui entendidas como o conjunto de habilidades do Estado para coordenar recursos, atores e processos para a criação de uma política pública (PIRES; GOMIDE, 2016).

Por sua vez, Lima, Mourão e Souza (2012) consideram que, ao mesmo tempo em que a Constituição garantiu novos direitos, a estratégia de governo adotada para esta nova política foi regressiva, no sentido de que o Estado reduz sua participação direta, mas mantém a postura repressiva e uma atenção focalizada. Em outras palavras, o Estado concentra o poder decisório, o acesso à política social é condicionado ao enquadramento dos usuários dentro dos requisitos, e é dada prioridade a programas de transferência de renda individuais.

De maneira geral, a Loas passa a regular a articulação intragovernamental, estabelecendo a centralização da condução das políticas públicas no Estado, com descentralização político-administrativa para as demais esferas do governo, bem como a possibilidade de participação da população por meio de organizações representativas (Loas, art. 5º, I, II, III). Essa generalização de funções levou à criação de Conselhos, Planos e Fundos de assistência social municipais, em razão da “incerteza de transferências de recursos, de estrutura física e de pessoal das esferas estaduais e nacional, sobrecarregando os municípios com a assunção integral de novos encargos” (MARTINS; JACINTO, 2021).

Ainda de acordo com a Loas, que estabelece as diretrizes de descentralização dos programas de assistência bem como a participação popular, são criados não só os Conselhos a nível municipal, estadual, nacional e distrital, mas também Conferências nos três níveis da federação. Com ocorrência bienal, essas Conferências são espaços participativos destinados à avaliação das políticas sociais existentes e o planejamento das futuras ações (LIMA; MOURÃO; SOUZA, 2012). É interessante ressaltar que os conselhos, nos três níveis, possuem proteção legal contra intervenções de governo (SOUZA; MEXKO; BENELLI, 2022).

O que se observa neste período, portanto, é uma concentração do planejamento das políticas públicas e do poder decisório na esfera federal, uma participação pequena dos estados, enquanto os municípios concentravam o ônus de implementação sem, no entanto, possuir os recursos ou estrutura para tanto. As políticas públicas sociais passam a ganhar mais robustez a partir da criação do Sistema Único de Assistência Social - Suas.

#### **4.3 A criação do Sistema Único de Assistência Social - Suas**

No início dos anos 2000, o cenário nacional passa a ser de crescimento econômico, aumento da tributação e arrecadação, seguindo tendências econômicas internacionais e projetos internos de investimento (MARTINS; JACINTO, 2021). Assim, começam a surgir avanços mais concretos nas políticas públicas de assistência social.

Esse período foi marcado pelo desenvolvimento e aprimoramento de capacidades estatais e uma infraestrutura que possibilitasse a concretização das novas previsões legais. Conforme Jaccoud, Bichir e Mesquita (2017), a expansão da assistência social neste período foi dependente da coordenação de ações em diversos níveis de governo, bem como o fortalecimento de outros eixos do estado social, como a saúde e educação.

A criação do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) por meio do Decreto n.º 3.877, de 24 de julho de 2001, ocorreu em meio a conflitos de interesse, uma vez que certos estados e municípios já possuíam seus próprios cadastros (NAZARENO; TORTATO, 2019). O CadÚnico passa a ser o cadastro nacional referencial para todos os serviços sociais que seriam posteriormente criados, como o Bolsa Família. O critério condicionante passa a ser a renda per capita do grupo

familiar, o que seria continuamente alvo de críticas válidas, em razão da insuficiência deste quesito para avaliar a situação de necessidade dos cidadãos.

Ainda durante o mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, foram criados programas assistenciais de transferência de renda, que posteriormente seriam incorporados ao programa Bolsa Família, como o Vale Gás e o Bolsa Alimentação, cujo objetivo era o combate à fome, e o Bolsa Escola, como forma de estímulo à educação e combate à pobreza. Apesar da óbvia importância destes programas, especialmente para as famílias mais carentes, seu caráter focalizado e o baixo aporte financeiro impunham limitações à sua efetividade (SERAFIM; ALVES, 2018).

A partir de 2003, já no governo do então presidente Lula, é instituído um 'Cartão Alimentação' (Dec. nº 4.675/2003) para garantir recursos financeiros ou acesso à alimentos às famílias em situação de insegurança alimentar; além disso, o Bolsa Família (Lei nº 10.836/2004) unificou o Vale Gás, Bolsa Escola e Bolsa Alimentação em um único programa de combate à desigualdade e à fome. O Bolsa Família foi concebido como um programa de transferência de renda direta com condicionalidades (art. 1º, caput, Lei nº 10.836/2004), destinado a famílias em situação de pobreza ou pobreza extrema. Serafim e Alves (2018) observam que este programa possui três eixos: "complemento de renda, acesso a direitos e articulação com outras ações".

Em 2004, dois grandes marcos para a assistência social foram estabelecidos. O primeiro foi a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O segundo foi a aprovação da Política Nacional de Assistência Social - PNAS, pelo CNAS. A PNAS foi elaborada conforme as deliberações da IV Conferência Nacional da Assistência Social, realizada em 2003. Entre outros fatores, contribuíram para a criação da PNAS o fato de o governo federal ser favorável a questões sociais, uma vez que esta foi sua plataforma de eleição, e a defesa da promoção da equidade por parte de organismos internacionais (SOUZA; MEXKO; BENELLI, 2022).

A partir dela, os beneficiários do sistema social passam a ser chamados de usuários. Apesar da previsão na PNAS para a participação destes, juntamente com os grupos e movimentos sociais, observou-se baixo engajamento dos usuários no SNAS, nas Conferências e reuniões visando a atualização e direcionamento das novas políticas sociais (SANTOS, 2021). Para Souza, Mexko e Benelli, a baixa participação dos usuários descaracteriza uma das bases principais do Suas: o protagonismo dos destinatários na construção da política pública.

Com a criação do Sistema Único de Assistência Social – Suas, em 2005, a assistência social brasileira passa a ter as seguintes importantes características previstas na PNAS: além da garantia constitucional de acesso universal dos necessitados ao serviço, independente de contribuição, ela passa a atuar ativamente tanto na prevenção de riscos quanto na redução de vulnerabilidades, de forma a suprir necessidades e garantir a dignidade humana e a plena cidadania. Para tanto, são realizadas ações sociais e socioeducativas, a aquisição de materiais e bens para o mínimo existencial, capacitações e programas que auxiliam o indivíduo a possuir autonomia e melhorar seu convívio social e familiar (BRASIL, 2004).

De acordo com a PNAS, o rol não-exaustivo de usuários do Suas incluem indivíduos e famílias em situações de vulnerabilidade e risco, tais como: perda de vínculos familiares ou sociais; estigmatização em razão de raça, cultura ou sexualidade; desvantagens pessoais em razão de deficiência; exclusão ao acesso de políticas públicas; uso de substância psicoativas; diferentes formas de violência; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho; risco de sobrevivência e subsistência (BRASIL, 2004).

Ao contrário do que foi historicamente praticado até então, o Suas é construído com a proposta de compreensão do indivíduo como sujeito de direitos e que possui plena capacidade de se desenvolver a fim de superar a situação de risco em que se encontra, sendo papel da política pública de assistência social promover a prevenção e/ou acolhimento adequado por meio de seus equipamentos, e não meramente oferecer uma caridade temporária. O sistema de assistência social deve legitimar as demandas do cidadão e oferecer o suporte para que ele possa exercer sua cidadania plena.

Para tanto, a Assistência Social possui dois níveis: proteção básica e proteção especial. Conforme as definições da PNAS, a Proteção Social Básica (PSB) é considerada de baixa complexidade, e é efetivada nos municípios por meio do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), conhecidos como a porta de entrada da assistência social. Já a Proteção Social Especial - PSE, pode ser de média ou alta complexidade, em casos em que há ameaça de violação ou violação de direitos, e é ofertada pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Há, ainda, o Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua (CENTRO POP), o mais recente equipamento da proteção social (GOMES; GONÇALVES, 2018).

Os serviços ofertados pelos equipamentos da assistência social estão elencados na tabela 2 abaixo, com base nas orientações técnicas para o CRAS (BRASIL, 2009) e CREAS (2011):

**Tabela 2: Serviços da assistência social**

<b>Nível</b>	<b>Equipamento</b>	<b>Complexidade</b>	<b>Serviços oferecidos</b>
PSB	CRAS	Baixa complexidade  (ameaça a direitos)	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif); Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV); Serviço de Proteção Básica à Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosos
PSE	CREAS	Média  (violação de direitos)	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socio-educativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias;
		Alta complexidade  (necessidade de abrigamento institucional)	Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: Abrigo institucional; Casa-Lar; Casa de Passagem; Residência Inclusiva. Serviço de Acolhimento em República; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências

	CENTRO POP	Média e Alta complexidade	Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua
--	------------	---------------------------	---

Fonte: Elaboração própria

Pode-se observar nos serviços ofertados pelos equipamentos um foco na família como objeto de intervenção. Dentro do núcleo familiar, o papel da mulher acaba por ganhar destaque. Santos, Heckert e Carvalho (2017) observam que a mulher, até mesmo em razão de suas atribuições tradicionais no ambiente doméstico (como o cuidado dos filhos), acaba sendo a principal usuária dos serviços de proteção. O perfil que se observa destas usuárias são mulheres pobres, negras, de baixa escolaridade e habitantes de periferias (SANTOS *et al*, 2017).

Sobre a questão do engajamento dos usuários no SUAS, que em sua maioria ocorria por meio de representações de certos grupos (idosos, jovens, etc), é interessante observar que o PAIF traz os usuários para dentro dos equipamentos de acolhimento (SANTOS, 2021). Isso significa não só a realização do serviço de fortalecimento de vínculos e reforço da autonomia, mas também uma aproximação do usuário com questões de cidadania, de participação ativa na linha de frente da assistência social.

Com a consolidação do Suas, novamente ganha destaque o pacto federativo para a concretização de políticas públicas. Isso significa não somente a alocação de recursos nas três esferas de governo, mas também a coordenação de ações, metas, prazos e a criação de uma rede de apoio (MARTINS; JACINTO, 2021). Legislações posteriores, como a Norma Operacional Básica (NOB) Suas, atualizada em 2012, ajudaram a delinear as funções de cada ente federado na construção do Suas. Como exemplo, temos o financiamento da instalação de equipamentos, como o CRAS, nos municípios por meio de recursos federais, com base em critérios específicos e das características dos municípios.

Com essas novas previsões legais, a transferência de verba passa a ter estabilidade, previsibilidade e transparência. Martins e Jacinto (2021) destacam que a deliberação coletiva da disponibilidade de recursos na Comissão Intergestores Tripartite do Sistema Único de Assistência Social (CIT) e no Conselho Nacional (CNAS) impõe padrões técnicos à sua transferência:

(...) graças a estes instrumentos, as transferências aconteceram de forma a coibir o personalismo e os atravessamentos político-

partidários, buscando afastar as eventuais negociações relacionadas à intermediação de deputados para favorecimento e obtenção de apoio de prefeitos e governadores. (MARTINS; JACINTO, 2021)

Apesar da regulamentação do aporte de verbas, é importante ressaltar que a maior parte do financiamento da assistência social ainda vem dos municípios. Grande parte dos municípios brasileiros são de pequeno porte, e não cumprem os requisitos para a disponibilização de verba federal, enquanto a contribuição dos estados é diminuta em comparação com o investimento municipal. Em 2006 foi firmado um Pacto de Aprimoramento da Gestão do Suas (Resolução CIT n.º 5/2006, Portaria n.º 350/2007, e atualizado pela Resolução CIT n.º 17/2010) objetivando maior participação dos estados e do Distrito Federal, mas que não ainda não se efetivou, devido ao baixo engajamento destes entes (MARTINS; JACINTO, 2021).

Em 2013, após a IX Conferência Nacional da Assistência Social, nasceu o Fórum Nacional de Usuários do SUAS - FNUSUAS, com a intenção de resgatar as atividades dos fóruns de assistência social dos anos 90, e passou a ganhar espaço no CNAS e na SNAS (SANTOS, 2021). A criação deste fórum permitiu a aproximação de entidades civis e organizações representativas dos usuários do processo de elaboração e fiscalização das políticas sociais.

Após certo *boom* de investimentos e novas regulamentações, a partir de 2013, seguindo um declínio da economia e, posteriormente, de instabilidade política após o Impeachment da então presidente Dilma em 2016, as políticas de assistência social também enfrentaram dificuldades e cortes (SOUZA; MEXKO; BENELLI, 2022). Os esforços passaram a ser para a manutenção do sistema já existente (MARTINS; JACINTO, 2021).

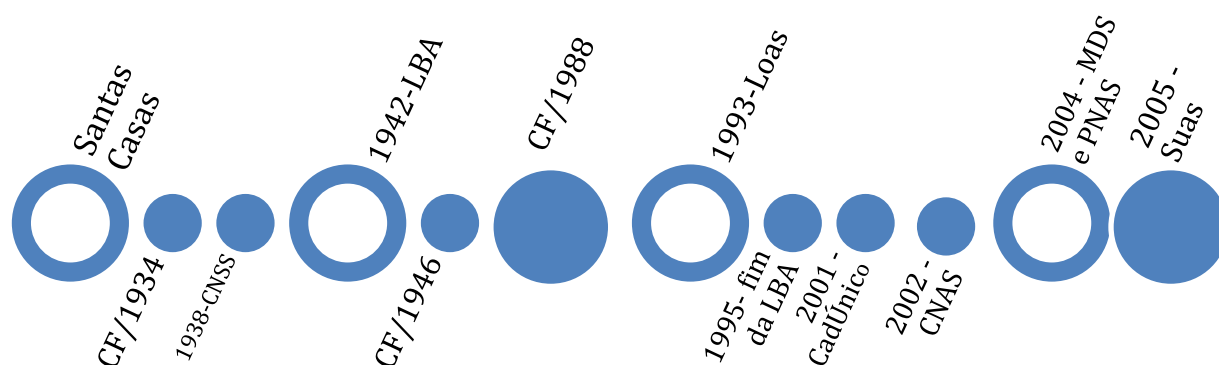
Após 2016, membros do FNUSUAS, parte integrante do CNAS, relataram sentir problemas de comunicação interinstitucional com o Estado; em 2019, durante o governo do presidente Jair Bolsonaro, a Conferência Nacional da Assistência Social foi cancelada pelo governo federal. “Sem a Conferência Nacional, as cidades e os estados ficam sem seu espaço de participação e não conseguem unificar suas pautas e seu trabalho, enfraquecendo o Suas” (SOUZA; MEXKO; BENELLI, 2022).

Em resposta, organizações sociais convocaram a Conferência Democrática da Assistência Social, que não foi oficialmente apoiada pelo CNAS (SANTOS, 2021). Também em 2019, O Ministério do Desenvolvimento Social foi absorvido pelo recém-criado Ministério da Cidadania, e só voltaria a ter o status de Ministério em 2023, agora

com o nome de Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

Pode-se perceber que a evolução das políticas sociais está diretamente relacionada às condições econômicas e as agendas de cada governo. A figura 1 abaixo sumariza os principais marcos da assistência social ao longo da história brasileira:

**Figura 1 – Linha do tempo da assistência social**



**Fonte: Elaboração própria**

Assim, conforme observado, o caráter assistencialista da proteção social tomou forma ao longo da história brasileira em razão, primeiramente, da influência da religião no século XVI, que entrelaçou a questão social à ideia de amparo ao “desfavorecido”, “inferior”. Criou-se no país uma cultura de relegação da proteção social à sociedade civil e órgãos de caridade, por parte do Estado, e de dissociação do direito, por parte da população. Esta baixa prioridade de governo se evidencia ao longo do século XX, na medida em que as legislações priorizaram o direito ao trabalho, previdência e saúde; enquanto a atuação da LBA reforçou o caráter caridoso do assistencialismo.

A Constituição de 1988 garantiu o direito à assistência social em um cenário em que mesmo a população não priorizou este direito em suas reivindicações. No entanto, o estabelecimento de sistemas de saúde e previdência tomou mais uma vez precedência sobre a criação do Suas. A forma que a política social adquiriu, com a priorização de programas de transferência de renda, com alta visibilidade política, pode também ter contribuído para o distanciamento da população dos demais serviços oferecidos pelos equipamentos do Suas.

#### **4. 4 O futuro do Suas e os excluídos da assistência social**

Apesar dos grandes avanços observados ao longo deste artigo, especialmente após a Constituição de 1988 e a criação do Suas, o sistema não está livre de críticas. A assistência social é uma das políticas públicas mais recentes e que, ainda assim, possui caráter universal e escopo nacional. É preciso, para seu contínuo avanço e aprimoramento, identificar as fragilidades do sistema e possíveis soluções.

Uma das críticas levantadas por Schmidt e Silva (2017) está na utilização dos programas de transferência de renda como principal foco de enfrentamento da pobreza no país. As autoras não diminuem a importância de tais medidas, especialmente diante da realidade brasileira, mas ressaltam que outras ações do próprio Suas poderiam ser priorizadas como forma de combate ao desemprego. As políticas de transferência de renda, além de apresentarem um desafio orçamentário, também retomam as origens da proteção social: seletiva, compensatória e residual, com valores baixos.

Neste sentido, Bichir (2016), ao levantar questões sobre a relação entre programas de transferência de renda e a assistência social, ressalta a importância de se estudar e compreender até que ponto programas como o Programa Bolsa Família (PBF), que possui alta visibilidade e importância política, não acabam por determinar o direcionamento das ações do Suas. O CadÚnico e o PBF acomodam muitas das capacidades estatais voltadas para a área social, o que na prática aumenta a distância entre o planejamento a nível federal e a execução a nível municipal.

A pactuação de ações nos três níveis federativos, bem como a coordenação com outras políticas públicas é essencial para o bom desenvolvimento do Suas (RODRIGUES, 2015). Os atendimentos nos equipamentos de entrada da assistência, como o CRAS, por exemplo, acabam por ser os grandes responsáveis pela execução das políticas, até mesmo como o primeiro contato dos usuários com seus direitos sociais.

Conforme discutido anteriormente, este atendimento ainda carrega características históricas que ligam a figura da mulher ao assistencialismo. Igualmente, a matricialidade sociofamiliar coloca a mulher como foco das políticas públicas assistenciais. Não ignorando as razões socioculturais que justificam este foco, ao mesmo tempo surge a questão da invisibilidade dos homens nas questões sociais. Barbosa e Freitas (2013), ao estudarem questões de gênero dentro da proteção social básica, argumentam que o protagonismo feminino reforça a

responsabilidade da mulher para o sucesso das políticas sociais, enquanto afastam os homens tanto dessa responsabilidade como do acolhimento que eles poderiam receber em uma situação de vulnerabilidade.

É preciso também considerar as particularidades regionais brasileiras, bem como as características das populações. Autores como Martins Júnior (2018) e Rolim (2021) ao estudarem a implementação da assistência social na região Amazônica brasileira, observam que a hegemonia e padronização do Suas não condiz com a realidade local. Alguns dos desafios enfrentados pela assistência social na região amazônica incluem as longas distâncias entre os municípios e comunidades, somado ao transporte público mais caro do país, em sua maioria fluvial; a diversidade cultural e populacional (indígenas, quilombolas, ribeirinhos, etc); e as cheias dos rios que afetam o transporte (MARTINS JUNIOR, 2018; ROLIM, 2021).

Na mesma linha, ao pesquisarem a operacionalização do Suas em comunidades quilombolas no Vale do Mucuri, Minas Gerais, Souza e Brandão (2021) observam que as comunidades que são atendidas pela proteção básica não possuem uma política específica voltada para suas particularidades. A elas é estendido o trabalho dos CRAS Itinerantes, atendendo a população rural, mas não foi identificada a presença de CRAS Quilombolas, cuja existência é prevista na PNAS. O serviço parece ser precário e insuficiente, e pautado no argumento de que, em razão da universalidade do atendimento, e da limitação de recursos, não é possível desenvolver ações que atendam as comunidades em específico (SOUZA; BRANDÃO, 2021).

Por outro lado, nesta mesma pesquisa, os autores identificaram que algumas comunidades não tinham acesso à assistência social, uma vez que os gestores municipais alegaram não possuir recursos e equipamentos para chegar até a população rural. A invisibilidade da população rural no âmbito da assistência social já foi identificada por outros autores como Nunes e Scherer (2020), que ressaltam que ainda hoje a assistência social carrega marcas do histórico protagonismo do trabalhador urbano sobre o rural, sendo o alcance das políticas públicas afetado pela limitação de recursos e equipamentos.

Desta forma, observa-se que apesar da evolução da assistência social narrada neste artigo, a política carrega estigmas históricos de assistencialismo e baixa prioridade nas agendas de governo, especialmente em governos autoritários ou de centro e/ou direita. Os critérios de seletividade apontados por Sposati *et al* (2014) ainda são a base do Suas, cujo próximo passo em sua caminhada de aperfeiçoamento

deve ser o foco e adaptação às micro realidades brasileiras, especialmente a nível municipal, conforme previsto na Loas e na PNAS.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este artigo procurou, por meio de uma revisão sistemática da literatura, identificar os fatores que contribuíram para estigmatização assistencialista da política de assistência social brasileira, inclusive após sua transformação em política pública de caráter universal. Por meio dos artigos selecionados, foi feita uma retomada deste processo, considerando elementos históricos, culturais, políticos e econômicos.

Como resultado, compreendemos que a assistência social brasileira nasce sob forte influência da religião Católica, e gradativamente adquiriu a forma e o estigma de uma caridade destinada ao pobre, aquele que não seria capaz de ingressar na sociedade. O peso dessa carga histórica afetou o processo de unificação e luta por direitos sociais no século XX, bem como ainda hoje afeta a visão da população sobre a sua condição como sujeito de um direito constitucional.

Esse afastamento da assistência social das funções do Estado fez com que ela se tornasse uma das mais recentes políticas públicas nacionais, ainda em processo de consolidação. Somente com a criação do Sistema Único de Assistência Social, em 2004, os entes federativos realmente se veem de frente à responsabilidade de gerir e financiar uma política de caráter universal voltada para a parte mais frágil da população brasileira. Conforme foi identificado no artigo, ainda há uma descoordenação entre as três esferas de governo, e os municípios acabam por carregar a maior parte da responsabilidade e custos pelo sucesso dessas políticas.

Apesar dos inegáveis avanços das últimas décadas, alguns problemas graves do Suas já podem ser identificados: sua vulnerabilidade diante da mudança de plataforma de governo a nível federal; o caráter generalista do atendimento que pode acabar excluindo grupos populacionais vulneráveis; a descoordenação entre os entes federativos com relação ao financiamento e planejamento de políticas mais concretas voltadas ao cumprimento de outros objetivos previstos na PNAS, como o combate ao desemprego e a reinserção do usuário na sociedade.

Estes problemas podem ser ligados ao quadro histórico, político e cultural apresentado por este artigo. Espera-se que futuras pesquisas na área explorem como esses contextos interferem na eficiente concretização das políticas públicas de assistência social.

## 6 REFERÊNCIAS

- BARBOSA, Dagumar de Oliveira; FREITAS, Rita de Cássia Santos. A invisibilidade dos homens na proteção social básica: um debate sobre gênero e masculinidades. **OPIS**, Catalão, v. 13, n. 2, p. 58-83, jul-dez, 2013.
- BICHIR, Renata. Novas agendas, novos desafios: Reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. **Novos estudos CEBRAP**, v. 35, n. 1, p. 111–36, 2016.
- BOVOLENTA, Gisele Aparecida. A atenção aos pobres: apontamentos históricos sobre assistência e proteção social no Brasil. **História e Cultura**, Franca, v. 6, n. 2, p. 9-34, ago-nov. 2017.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, 05 out 1988. Acesso em: 02 mar. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993**. Lei Orgânica da Assistência Social. Dispõem sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 07 dez 2013. Acesso em: 02 mar. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 09 jan 2004. Acesso em: 02 mar. 2023.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS**. Gráfica e Editora Brasil LTDA, Brasília, 2011. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/documentos/04-caderno-creas-final-dez..pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2023.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília, 2009. Disponível em: <[https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/orientacoes\\_Cras.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_Cras.pdf)>. Acesso em: 02 mar. 2023.
- 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. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 130, p. 447-466, set-dez, 2017.
- FREITAS, Cristiane Redin; GUARESCHI, Pedrinho Arcides. A assistência social no Brasil e os usuários: possibilidades e contradições. **Diálogo**, Canoas, n. 25, abr 2014.
- GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7ª ed. Atlas, 2019.
- GOMES, Nayara de Souza; GONÇALVES, Sílvia Maria Melo. A psicologia na assistência social: considerações sobre o percurso histórico deste “novo” campo. **Revista Mosaico**, v. 09, n. 1, p. 02-09, jan-jun, 2018.

FERRARI, Hamilton. Número de beneficiários de programas do governo quadruplicou em 2020. **Poder 360**, 9 set 2020. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/economia/numero-de-beneficiarios-de-programas-do-governo-quadruplicou-em-2020/>>. Acesso em: 02 mar. 2023.

IVO, Anete Brito Leal; SILVA, Alessandra Buarque de Araújo. O hiato do direito dentro do direito: os excluídos do BPC. **Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 32-40, jan-jun, 2011.

JACCOUD, Luciana; BICHIR, Renata; MESQUITA, Ana Cleusa. O Suas na proteção social brasileira: Transformações recentes e perspectivas. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 36, n. 2, p. 37–53, 2017.

KILDUFF, Fernanda; SILVA, Mossicléia Mendes da. Tensões da política social brasileira: entre o aparato assistencial e a criminalização da questão social no Brasil. **Katálysis**, Florianópolis, v. 22, n. 3, p. 619-630, set-dez, 2019.

LASTA, Letícia Lorenzoni; GUARESCHI, Neuza Maria de Fátima. Políticas de assistência social: entre a produção/governo da vida. **Polis e Psique**, v. 8, n. 3, p. 70-87, 2018.

LIMA, Ana Maria Amoroso; MOURÃO, Ana Maria Arreguy; SOUZA, Édina Meireles de. Controle social e participação: um desafio para a política de assistência social no Brasil. **Libertas**, v. 12 n. 1, jan-jul, 2012.

MARTINS, Tatiana Roberta Borges; JACINTO, Adriana Giaqueto. A (des)coordenação federativa do Suas: tensões, rupturas e desafios. **Textos & Contextos Porto Alegre**, v. 20, n. 1, p. 1-17, jan-dez, 2021.

MARTINS JUNIOR, Severino. Fator amazônico e cultura política na gestão do SUAS: as influências no processo de consolidação do SUAS no Estado do Pará. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 17, n. 2, p. 458-467, ago-dez, 2018.

MORAES, Verena Duarte de; MACHADO, Cristiani Vieira. O Programa Bolsa Família e as condicionalidades de saúde: desafios da coordenação intergovernamental e intersetorial. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 41, n. especial 3, p. 129-143, set 2017.

NAZARENO, Bruna Ronconi; TORTATO, Cíntia de Souza Batista. A tecnologia do cadastro único no âmbito da política pública de assistência social – reflexões correlatas ao campo de estudos em ciência, tecnologia e sociedade em face às políticas sociais adotadas no Brasil. **Tecnologia e Sociedade**, Curitiba, v. 15, n. 37, p. 371-388, jul-set, 2019.

NUNES, Cíntia Florence; SCHERER, Giovane Antonio. Sementes lançadas em terras distantes: a garantia do direito à assistência social para a população rural. **Textos & Contextos Porto Alegre**, v. 19, n. 1, p. 1-15, jan-jun, 2020.

PAGE, Matthew J. et al. A declaração PRISMA 2020: diretriz atualizada para relatar revisões sistemáticas. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, v. 31, n. 2, 2022.

PENALVA, Janaina; DINIZ, Débora; MEDEIROS, Marcelo. O Benefício de Prestação Continuada no Supremo Tribunal Federal. **Sociedade e Estado**, v. 25, n. 1, pp. 53-70, 2010.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, pp. 121-143, 2016.

REIS, Carlos Nelson dos; PESTANO, Cíntia Ribes. A especificidade da Assistência Social: algumas notas reflexivas. **Revista Virtual Textos & Contextos**, nº 5, ano V, nov 2006.

RODRIGUES, Haidée de Caez Pedroso. Política de assistência social no Brasil e Programa Bolsa Família: apontamentos críticos. **Trabajo Social Global. Revista de Investigaciones en Intervención social**, v. 5, n. 8, p. 3-25, 2015.

ROLIM, Dayana Cury. Demandas dos povos da floresta e a oferta da Política de Assistência Social no contexto amazônico brasileiro. **Textos & Contextos Porto Alegre**, v. 20, n. 1, p. 1-13, jan-dez, 2021.

SANTOS, Keli Lopes; HECKERT, Ana Lúcia Coelho; CARVALHO, Silvia Vasconcelos. Família e mulher como instrumentos de governo na assistência social. **Psicologia & Sociedade**, v. 29, 2017.

SANTOS, Priscila Ribeiro dos. Entre ideias e interações: a participação dos usuários na política de assistência social. **Debates**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 120-142, jan-abril 2021.

SERAFIM, Henrique Rabello; ALVES, Ismael Gonçalves. A Constituição de 1988 no Brasil e assistência social: trajetórias da inclusão social e combate à pobreza. **Acta Scientiarum. Human and Social Sciences**, v. 40, n. 3, 2018.

SCHMIDT, Janaina Albuquerque de Camargo; SILVA, Mossicléia Mendes da. A assistência social na contemporaneidade: uma análise a partir do orçamento público. **Katalysis**, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 86-94, jan-jun, 2015.

SOUZA, Sidimara Cristina; BRANDÃO, André Augusto Pereira. Assistência social e as comunidades quilombolas do Brasil. **Textos & Contextos Porto Alegre**, v. 20, n. 1, p. 1-13, jan-dez, 2021.

SOUZA, William Azevedo; MEXKO, Sara; BENELLI, Silvio José. Política de Assistência Social e Processo de Estratégia de Hegemonia no Brasil. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 42, p. 1-16, 2022.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira. Assistência social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, n. 10, jul-dez, 2007.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira; BONETTI, Dilsea Adeodata; YAZBEK, Maria Carmelita; CARVALHO, Maria do Carmo Brant. **Assistência na trajetória das**

**políticas sociais brasileiras: uma questão em análise.** 12ª Ed. Cortez Editora: São Paulo, SP, 2014.

VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de; FARIAS, Luis Otávio. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.14. n.3, p. 731-741, 2009.

WANG, Daniel Wei Liang; VASCONCELOS, Natália Pires de. Proteção Judicial de Direitos e Escolhas Políticas na Assistência Social: o Supremo Tribunal Federal e o critério de renda do Benefício de Prestação Continuada. *In*: OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org.). **Judicialização de Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p.289-308, 2019.

## **A atuação dos burocratas de nível de rua do CRAS na concessão de benefícios assistenciais: um estudo de caso dos municípios de Ervália e Viçosa, Minas Gerais**

**Resumo:** Os benefícios sociais, contrapartidas financeiras ou materiais do Estado, são indispensáveis para garantir direitos humanos básicos para as parcelas mais vulneráveis da população brasileira. Os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) são a porta de entrada para a população que busca a proteção social do município, e suas equipes são os intermediários entre os usuários e o Estado no processo de concessão de benefícios. Tendo em vista as condicionalidades limitantes do acesso a esse direito, bem como a possibilidade de discricionariedade na atuação do agente do CRAS, o presente trabalho se propôs a responder a seguinte questão de pesquisa: de que maneira o trabalho dos burocratas de nível de rua do CRAS influencia o processo de concessão de benefícios sociais e eventuais? Para tanto, identificou-se na literatura os principais problemas enfrentados pelo equipamento em todo país, sendo utilizado o modelo proposto por Bonelli *et al* (2019) para destacar os fatores que influenciam a atuação do burocrata de nível de rua, esperando identificar os limites de sua discricionariedade. Foram ainda realizadas entrevistas individuais semiestruturadas com os burocratas dos CRAS de Ervália e Viçosa (MG). Dentre as principais descobertas, ressalta-se que a concessão de benefícios não é determinada pela atuação do burocrata de nível de rua, que encontra limitações em seu trabalho que vão além do que a sua discricionariedade pode sanar.

**Palavras Chave:** CRAS, benefícios sociais, burocracia de nível de rua

### **1 INTRODUÇÃO**

Dentre as unidades de atendimento que compõem o Sistema Único de Assistência Social (Suas), este trabalho procura dar destaque para o CRAS - Centro de Referência de Assistência Social. Trata-se da “unidade em torno da qual se organizam os serviços de proteção básica, do que decorre sua função de gestão local” (MDS, 2009). A proteção básica desenvolvida pelo CRAS está voltada para a prevenção de riscos e situações de vulnerabilidade, através de três pilares: fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, ampliação de acesso à direitos (cidadania plena do indivíduo) e desenvolvimento de potencialidades e aquisições

(MDS, 2009). Para a aquisição desses objetivos, um dos principais programas ofertados pelo CRAS é a concessão de benefícios sociais e eventuais, que possibilitam às famílias vulneráveis a garantia de direitos básicos.

Os membros das equipes da proteção social básica, doravante chamados de burocratas de nível de rua, ou BNR, conforme as definições de Lipsky (2019), são uma parte fundamental do processo de concessão de benefícios no país. São eles os responsáveis pela elaboração de relatórios e avaliações socioeconômicos dos possíveis beneficiários, coletando informações para as secretarias municipais de assistência social, bem como testemunham, em seu dia a dia de trabalho, as reais condições da população atendida.

Ao estudar os burocratas de nível de rua (*street level bureaucrats*), ou seja, os membros da administração pública que interagem diretamente com os usuários dos serviços ou políticas públicas, Lipsky (2019) destaca que eles possuem certo grau de discricionariedade no exercício de suas funções. Esta premissa motivou o desenvolvimento de trabalhos voltados para o papel do BNR na implementação de políticas públicas (LOTTA, 2012; BRONZO; COSTA; GUIMARÃES, 2022). No contexto da assistência social, é interessante investigar até que ponto essa liberdade na tomada de decisão afeta ou não a concessão de benefícios, uma vez que se trata de um processo rigoroso e marcado por condicionalidades.

Conforme observado na literatura nacional, o trabalho diário dos BNR dos CRAS caracteriza-se por um intenso fluxo de demandas imediatas - em sua maioria, requisição de benefícios -, o que limita a prestação de outros serviços essenciais da proteção básica e a continuidade do trabalho a ser desenvolvido (OLIVEIRA *et al*, 2011; ROMAGNOLI, 2016; ANDRADE; MORAIS, 2017; SOUZA; GONÇALVES, 2017; BRONZO *et al*, 2022). Trata-se de um quadro bem documentado na literatura de sobrecarga de trabalho das equipes do CRAS, limitação de recursos para as políticas sociais, precarização dos equipamentos e alta rotatividade das equipes.

Desta forma, observa-se que há uma crescente precarização do CRAS, a porta de entrada da assistência social e o equipamento responsável pela concessão de benefícios que auxiliam no combate à pobreza e preservam os direitos de seus usuários à cidadania. Neste sentido, este trabalho procurou identificar quais são os fatores que influenciam na atuação dos BNR do equipamento, a fim de se compreender quais são os limites da discricionariedade no processo de concessão de benefícios. Em outras palavras, buscamos compreender até que ponto a suposta

liberdade para executar suas funções é real e determinante no contexto de uma política pública que possui uma série de características próprias e limitantes da atuação de seus funcionários.

O encontro da burocracia em nível de rua com o processo de concessão de benefícios sociais ainda é pouco explorado na literatura nacional. Espera-se, desta forma, que este trabalho contribua para o crescimento do campo das políticas públicas ao lançar luz sobre as condições da atuação do CRAS e o limite da discricionariedade de seus burocratas. Para tanto, foi realizado um estudo de caso em dois municípios de Minas Gerais: Ervália e Viçosa. Tendo como base a literatura sobre o tema e as entrevistas individuais semiestruturadas realizadas com os membros das equipes, espera-se, ao final do artigo, compreender como ocorre o acesso a benefícios sociais em municípios de pequeno e médio porte, e até que ponto a atuação do BNR é determinante para o sucesso desta política.

Além desta introdução, este artigo possui outras três seções. Na seguinte, expõem-se o desafio da implementação da política social, tendo como base os relatos identificados na literatura de CRAS localizados em diferentes estados, bem como as fundamentações teóricas do trabalho. Na seção de número 3, são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados bem como uma breve síntese de alguns resultados obtidos. Na quarta seção, é detalhado o processo de concessão de benefícios sociais e eventuais, algumas de suas particularidades e desafios, bem como os limites para a atuação do BNR. Ao final, sintetizamos as principais conclusões obtidas ao longo do trabalho.

## **2 DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE BENEFÍCIOS E BUROCRACIA EM NÍVEL DE RUA**

A política de assistência social brasileira nasce com a promessa de concretização de direitos constitucionalmente garantidos, e o desafio de estabelecer um sistema nacional de proteção e atendimento à população vulnerável. Para Sposati (2009) a CF/88 foi “amplamente inovadora” no que diz respeito à assistência social. Seu estabelecimento como uma política pública de responsabilidade do Estado rompeu - ou procurou romper - com várias dos padrões historicamente estabelecidos pelos governos anteriores: eventualidade do atendimento, mediação por entidades religiosas, e protagonismo de atores privados.

Talvez o maior desafio a ser enfrentado por esta política seja o estigma, ainda hoje presente, de que a assistência social é uma política “dos pobres”, ostracizando seus usuários do resto da sociedade em razão de condicionalidades como renda, localidade da moradia, e existência de vínculos familiares, sociais e trabalhistas. Apesar de compor o tripé da seguridade social juntamente com a saúde e a previdência, a assistência social não recebeu a mesma prioridade de governo que estas duas políticas. Enquanto a previdência passou por reformas e o Sistema Único de Saúde foi instituído ao longo dos anos 1990, somente em 2004, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a aprovação da Política Nacional de Assistência Social - PNAS, o Sistema Único de Assistência Social (Suas) começa a tomar forma.

Conforme estabelecido na PNAS, a assistência social possui como princípios universalização e humanização do atendimento, respeitando a dignidade e individualidade de seus usuários; e como diretrizes a descentralização político-administrativa, a participação da população, e a centralidade da família “para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos” (PNAS, 2004). O arranjo institucional da política não-contributiva, planejado a nível federal, e cofinanciado pelos três níveis de governo, encontra sua implementação a nível municipal, condicionado à realidade local de cada município.

Os serviços do Suas se dividem em Proteção Social Especial (PSE) e Proteção Social Básica (PSB), de interesse para este artigo. Enquanto a PSE é necessária em casos de rompimento de vínculos e violação de direitos, a proteção social básica atua preventivamente junto às famílias em situação de vulnerabilidade, a fim de evitar essas possíveis violações. A execução destes serviços é realizada pelo Centro de Referência da Assistência Social – CRAS.

Tendo em vista estas linhas gerais do projeto da política social brasileira, cumpre ainda levantar questões relevantes para a compreensão de alguns de seus problemas de implementação que serão expostos adiante no artigo. A primeira é o conceito de vulnerabilidade. Para Sposati (2009) a fim de evitar que o conceito se reduza a uma ideia de culpabilização do indivíduo, seu sentido precisa ser construído a partir de um determinado risco social.

No campo em estudo, o termo vulnerabilidade precisa ser adjetivado pela palavra “social”, a fim de se delimitar a compreensão do fenômeno como consequência de situações de pobreza que limitam o acesso dos indivíduos aos

recursos que possibilitam a superação da situação vivida, conforme observado por Carmo e Guizardi (2018). A pobreza não é o único fator criador de vulnerabilidades sociais, e deve ser compreendida como parte de um quadro maior de questões socioeconômicas, ambientais e particulares que levam o indivíduo a procurar a assistência do Estado.

(...)não foi a existência da pobreza que motivou a construção de políticas de proteção social, mas sim a ameaça política e social que nasce da contradição entre uma ordem econômica que reproduz a miséria e uma ordem política que afirma a igualdade entre os cidadãos. (JACCOUD, 2009, p. 66)

A compreensão das vulnerabilidades sociais é importante a fim de se evitar contradições dentro da própria política: a categorização do indivíduo como “vulnerável” não pode gerar estigmatização ou influenciar o atendimento a ele direcionado. Culpabilização não pode ser parte do cotidiano do trabalho desenvolvido pelos CRAS, e não deve refletir na impressão que os profissionais e os próprios usuários possuem sobre si próprios.

Cria-se, portanto, uma aparente contradição dentro da política: a categorização do usuário é inevitável, em razão das condicionalidades impostas como requisito para os benefícios e, diante dos limitados recursos, os BNR se veem em uma posição na qual se torna necessário priorizar um usuário, talvez em detrimento de outro.

A PNAS não define categoricamente a condição de vulnerabilidade social, mas apresenta exemplos como perda ou fragilidade de vínculos; vivência de preconceitos étnicos, raciais, sexuais ou de gênero; exclusão social em razão de pobreza, dependência química, perda de emprego, entre outros. A atuação do burocrata de nível de rua do CRAS volta-se, portanto, para a identificação das possíveis situações de risco e atuação a fim de preveni-los, por meio de serviços previstos na PNAS:

São considerados serviços de proteção básica de assistência social aqueles que potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam a convivência, a socialização e o acolhimento, em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, bem como a promoção da integração ao mercado de trabalho. (PNAS, 2004, p. 36)

O trabalho desenvolvido pelas equipes da proteção social básica, portanto, deveria incluir programas voltados para o enfrentamento da pobreza, a inclusão de

grupos como idosos e jovens em atividades que promovam realização pessoal e inclusão social, e serviços socioeducativos. No entanto, o que se observa na literatura é que a sobrecarga de trabalho dos centros de referência, somado aos limites de verba e recursos, bem como a natureza urgente dos pedidos dos usuários, faz com que as equipes operem no dia a dia de acordo com a demanda imediata, em geral voltada para a concessão de benefícios.

Ao acompanhar o trabalho da equipe em um CRAS de Belo Horizonte, Minas Gerais, Romagnoli (2016) identificou os desafios enfrentados pelos burocratas. As equipes se sentem sobrecarregadas, não conseguem formar laços com a população atendida, e o excesso de burocracia e a falta de comunicação e clareza intersetorial com as outras secretarias do município gera uma rotina de trabalho pouco eficiente e que impossibilita o desenvolvimento de atividades com os usuários.

A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS) preconiza que as equipes do CRAS devem ser compostas por técnicos de nível superior: para os equipamentos de pequeno porte I, um assistente social e um psicólogo. Esta inclusão do profissional da psicologia, inspirada pela nova posição adotada pós Constituição de 1988 que reconhece a individualidade do usuário, gerou uma série de estudos sobre o papel do psicólogo neste novo campo. Vale ressaltar que a interferência do psicólogo não pode ser clínica, criando a necessidade de novos referenciais e metodologias para sua atuação no Suas (SENRA; GUZZO, 2012).

Em pesquisa realizada com os psicólogos dos CRAS de Natal (RN), Oliveira *et al* (2011) identificaram que alguns dos entrevistados passaram por situações em que a recusa de um atendimento clínico confrontava com sua própria ética profissional, em razão da gravidade dos casos que chegavam até eles no equipamento. Além disso, o acompanhamento psicossocial realizado pelas equipes é realizado de forma pontual, voltado em sua maioria para a conferência das condicionalidades dos benefícios, e sem acompanhamento contínuo. Conforme argumentado pelos autores, sem continuidade nos atendimentos o CRAS acaba por se tornar “um mero balcão de informações”, e tais dificuldades devem ser investigadas em estudos envolvendo toda a rede municipal (OLIVEIRA *et al*, 2011).

Já em estudo realizado com os psicólogos dos CRAS de municípios do interior do estado do Rio Grande do Norte, Oliveira *et al* (2014) identificaram outros desafios enfrentados pelas equipes da atenção básica. Apesar de haver um planejamento para as funções a serem exercidas, como mapeamento de vulnerabilidades, há uma

dificuldade em segui-lo em razão das condições de trabalho e priorização da demanda espontânea. As buscas ativas, por exemplo, que deveriam trazer os usuários para dentro da assistência social praticamente não são realizadas, para além da divulgação do trabalho realizado. A procura pela população ocorre com mais frequência quando há um requerimento do Ministério Público ou Conselho Tutelar para efetivação de visitas domiciliares. Não havendo acompanhamento apropriado, surgem problemas para a elaboração de planos de ação que realmente atendam às necessidades da comunidade.

Outra questão levantada em estudos empíricos é a participação do usuário no processo de elaboração de estratégias e projetos do CRAS. Ao investigar a atuação dos assistentes sociais em CRAS de municípios do Rio Grande do Sul, Silva *et al* (2011) identificaram que não havia estratégias para integrar a comunidade no planejamento das ações do equipamento, conforme é previsto na PNAS. Outros problemas relatados pelos entrevistados incluíram dificuldade em atingir as populações das zonas rurais, falta de recursos materiais para atividades e limitado espaço nas sedes para atendimentos individuais ou sigilosos.

Santos (2009) reforça a importância da vertente territorial no trabalho dos assistentes sociais dos CRAS do Rio de Janeiro, tomando como campo de estudo o Complexo da Maré. A compreensão da realidade no qual o CRAS está inserido é essencial para a priorização de ações, considerando a alta demanda e baixos recursos do equipamento em uma metrópole, especialmente para os programas de transferência de renda. A autora ainda ressalta a “autonomia relativa” do assistente social: sua atuação dependeria da direção da organização empregadora, sendo necessário um projeto de trabalho que garantisse a participação dos usuários e sua autonomia.

Felippe (2013) observa que acaba sendo responsabilidade dos membros da equipe (psicólogo e assistente social) dar significância para as diretrizes gerais do Suas, dentro dos limitados recursos do equipamento no qual estão inseridos. Em seu estudo que também incluiu os usuários dos CRAS de uma cidade de Minas Gerais em suas entrevistas, Souza e Gonçalves (2017) relatam também sobrecarga de trabalho, dificuldade de articulação com a rede intersetorial, e rotatividade das equipes, o que leva os usuários a se sentirem frustrados pela perda do vínculo formado com determinado burocrata que os atendia anteriormente.

Este mesmo problema foi exposto pelos relatos dos usuários do CRAS de um município nordestino, em pesquisa realizada por Andrade e Morais (2017). A rotatividade dos técnicos do CRAS leva à quebra do vínculo de confiança formado com os usuários e a descontinuidade do atendimento. A falta de estrutura física (insalubridade da sede, falta de materiais e carro para promover visitas em comunidades distantes) também foram pontos levantados pelos usuários.

Conforme observado, existe uma ampla gama de problemas compartilhados pelos CRAS em todo o Brasil. Não obstante as questões de capacidades estatais municipais e os problemas de intersetorialidade, este artigo procura investigar a perspectiva dos burocratas em nível de rua que formam as equipes sobre os desafios enfrentados em seu dia a dia de trabalho. Em estudo semelhante ao aqui desenvolvido, Bronzo *et al* (2022) observaram a incerteza dos burocratas sobre a melhor forma de execução do PAIF, bem como a baixa rotinização e padronização das tarefas, diante das constantes demandas imediatas.

A análise do Suas a partir dos relatos dos burocratas de nível de rua faz sentido porque se trata de uma política pública caracterizada por “baixa programabilidade das tarefas e alta interação entre técnicos e usuários” (BRONZO *et al*, 2022). A política social se concretiza na atuação do BNR, e dele depende para o seu sucesso. Conforme observado por Raichelis (2010) “o trabalho da assistência social está estrategicamente apoiado no conhecimento e na formação teórica, técnica e política do seu quadro de pessoal, e nas condições institucionais de que dispõe para efetivar sua intervenção”.

Considerando ainda que o processo de implementação de uma política pública raramente irá seguir precisamente as linhas traçadas em sua elaboração, e seus atores se deparam com conflitos com parceiros, dissensos, variação do grau de adesão, entre outros (FILGUEIRAS, 2009), vale a pena destacar de que forma a atuação dos burocratas influencia a concretização da política social. Além disso, conforme observado por Ferreira e Medeiros (2016), a própria interação entre o BNR e o usuário pode influenciar a forma como a política é implementada.

A discricionariedade do burocrata de nível de rua, sua autonomia, e sua capacidade de influenciar a efetividade de uma política pública têm sido objeto de estudo na literatura desde a publicação da obra de Lipsky em 1980. Muitas questões podem ser levantadas nesse sentido, como o limite da discricionariedade do burocrata, ou a redução do cidadão a um mero ‘cliente’ do serviço público. Ainda que

haja uma série de diretrizes e normas legais que direcionam o trabalho dos agentes públicos, a realidade fática das localidades e pessoas atingidas, bem como características individuais e experiências dos burocratas de nível de rua podem influenciar suas decisões (LOTTA, 2012).

Lipsky (2019) observa que as formas pelas quais os burocratas de nível de rua atuam podem delimitar a vida dos cidadãos e suas oportunidades. Os burocratas estariam em uma posição dividida, entre a eficiência e eficácia das políticas públicas, e aquilo que os usuários necessitam e demandam. O autor ainda observa que quanto mais vulnerável a população alvo, maior a influência que os burocratas passam a ter sobre ela (LIPSKY, 2019).

Os membros das equipes do CRAS lidam em seu dia a dia de trabalho com uma das parcelas mais vulneráveis da população. Os cidadãos que buscam o sistema de assistência social frequentemente se encontram em ameaça de riscos de alguma natureza: alimentar, de perda da moradia, de exclusão do grupo familiar e da própria comunidade. Neste sentido, o burocrata de nível de rua do CRAS assume, para este indivíduo, um papel de viabilizador de acesso à direitos humanos básicos, por meio do recebimento de benefícios, e mesmo exercício pleno de sua cidadania. Trata-se exatamente da situação anteriormente descrita por Lipsky.

Assim, cumpre indagar até que ponto há de fato uma discricionariedade do burocrata de nível de rua do CRAS, especialmente no processo de concessão de benefícios, e de que maneira esta suposta autonomia influencia o alcance das políticas municipais de assistência social, e a inserção do usuário no Suas.

Alguns fatores podem afetar as ações dos burocratas de nível de rua, limitando ou mesmo inviabilizando-as. Lotta (2012) observa a existência de fatores institucionais e organizacionais, bem como fatores individuais e relacionais. O primeiro grupo inclui características da cadeia de produção da política pública, como o sistema político, as organizações, a capacidade administrativa, a natureza e a popularidade da política pública e as regras de sua implementação. No segundo grupo inclui-se não somente as experiências pessoais dos burocratas, mas sim todos os processos de aprendizado, compartilhamento de valores das instituições e das equipes, e crenças sobre a importância do próprio trabalho realizado.

Por sua vez, Ferreira e Medeiros (2016) identificam os seguintes fatores influenciadores do comportamento dos burocratas, além de sua discricionariedade: o modelo administrativo do ente público no qual está inserido; os mecanismos de

*accountability* existentes; as normas, regras e legislações pertinentes; suas relações e interações com os cidadãos-usuários; e seu próprio interesse.

Além da discricionariedade, outro problema a ser levantado é o do clientelismo. Lipsky (2019) observa que os destinatários das políticas públicas se tornam clientes não voluntários do serviço público, uma vez que este é sua única via de acesso a determinados direitos. Novamente, esta realidade é particularmente apta para as parcelas mais vulneráveis da população, como é o caso dos destinatários da assistência social.

O autor ainda ressalta que ser um cliente não voluntário de um serviço público não implica no poder que um consumidor possui, por exemplo. Insatisfações com a qualidade do serviço não acarretarão a perda dessa clientela, que dele é dependente; em termos econômicos, a Administração Pública pode até mesmo se beneficiar com a diminuição da procura dos serviços. Concomitantemente, a existência do cargo ocupado pelo burocrata é justificada pela necessidade de se atender a população.

A notória demanda de trabalho do serviço público raras vezes deixa espaço para um atendimento personalizado do indivíduo. Os agentes públicos tendem a padronizar atendimentos e categorizar necessidades, conseqüentemente levando os usuários a seguir seus procedimentos, sob riscos de não obter o serviço desejado (LIPSKY, 2019; LOTTA, 2012). Nesta relação assimétrica, o burocrata de nível de rua detém os conhecimentos técnicos e fáticos sobre a estrutura da organização pública, o que pode gerar para os usuários efeitos negativos como sentimento de exclusão dos serviços públicos, e sentimentos de desamparo e estigmatização (CAVALCANTI *et al*, 2018).

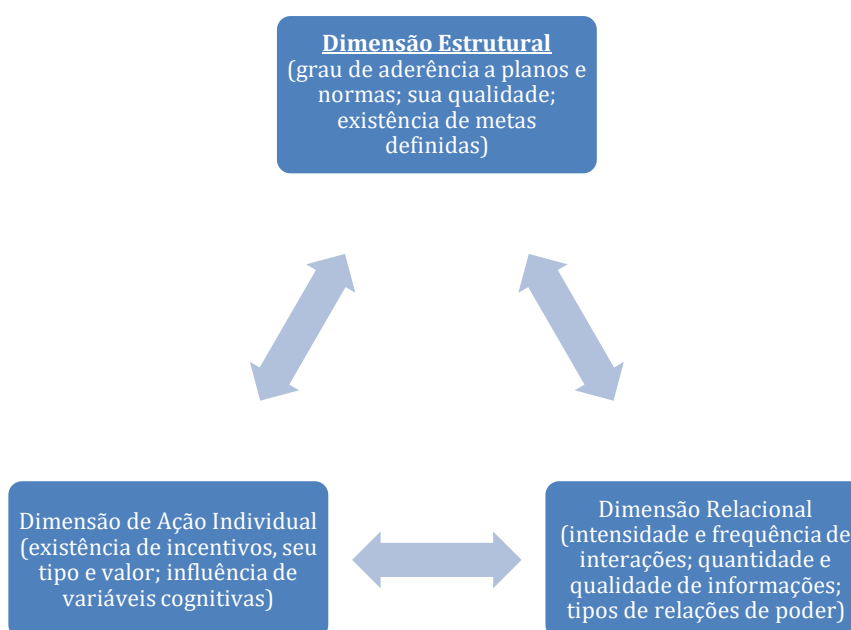
Assim, tendo em vista o exposto sobre os problemas enfrentados pelas equipes dos CRAS, bem como a literatura sobre o tema, selecionamos como categoria de análise o modelo proposto por Bonelli *et al* (2019). Estes autores criam uma abordagem analítica expandida da atuação do BNR, a partir de quatro categorias conceituais: discricionariedade, estruturas, ação individual e relações, a fim de se estabelecer três perspectivas de análise: estrutural, ação individual e relacional.

A perspectiva estrutural, em uma perspectiva weberiana, compreende a adesão do BNR às regras da Administração Pública e o cumprimento das funções de seu cargo. Sob esta perspectiva, a hipótese de Bonelli *et al* (2019) é de que o grau de aderência dos burocratas de nível de rua às normas e estruturas afeta o processo de implementação. Entende-se que a ação individual do BNR afeta as políticas públicas

na medida em que os estímulos, incentivos, o monitoramento do trabalho e mesmo as punições existentes dentro da hierarquia pública influenciam no modo como eles executam suas ações. Por fim, a perspectiva relacional abarca as redes de atores internos e externos ao Estado que de alguma forma exercem influência sobre os BNR, fornecendo informações, estabelecendo metas e padrões a serem seguidos, e mesmo influenciando a visão de seu próprio trabalho (BONELLI *et al*, 2019).

Esta proposta de análise pode ser sumarizada na Figura 1:

**Figura 1: Modelo de análise de influências**



**Fonte: Adaptado de BONELLI *et al*, 2019.**

Utilizando-se deste modelo, este estudo se propõe a analisar a atuação do burocrata de nível de rua do CRAS no processo de concessão de benefícios. Trabalhos envolvendo especificamente a concessão de benefícios sociais relacionados com a autonomia do burocrata em nível de rua ainda são incipientes. Sátyro e Cunha (2019), reconhecendo a lacuna a ser explorada nos estudos de implementação de políticas públicas sociais à nível municipal, realizaram uma *survey* nacional com gestores e técnicos municipais. Os resultados empíricos da pesquisa exploratória revelam um quadro de limitações orçamentárias, financeiras e de pessoal (alta rotatividade das equipes) que afetam a efetivação e a qualidade da entrega dos serviços.

Ao estudar o exercício profissional dos agentes sociais dos CRAS de Juiz de Fora, Minas Gerais, Moljo *et al* (2017), partem da perspectiva do Projeto Ético Político do Serviço Social. As entrevistas realizadas incluíram perguntas sobre a autonomia dos agentes no exercício da profissão, cujas respostas apontaram para a existência de autonomia no que se refere às relações com outros profissionais e no desempenho de suas atividades rotineiras.

O enfoque à concessão de benefícios sociais se justifica em razão dessa demanda imediata ser a que mais ocupa a atenção dos burocratas de nível de rua do CRAS. Portanto, para a compreensão da implementação da política social dentro do equipamento e o trabalho desenvolvido pelas equipes, faz-se necessário a exploração desta atividade específica.

Benefícios sociais são programas de transferência de renda, nascidos de políticas públicas nacionais, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), e o Programa Bolsa Família (PBF). Estes benefícios são instituídos por lei, possuem uma série de requisitos formais para serem concedidos, têm caráter contínuo, e são regulados pelo Governo Federal. Por sua vez, os benefícios eventuais estão previstos no art. 22 da Lei Orgânica da Assistência Social, em situações de morte, nascimento, vulnerabilidade temporária ou calamidade pública, visando a preservação de direitos sociais e necessidades humanas básicas, e são ofertados pelo governo estadual, municipal e/ou distrital.

Para a obtenção de benefícios sociais, é necessário a inserção do usuário no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) do governo federal. Trata-se de um banco de dados que reúne informações sobre os habitantes em situação de pobreza ou pobreza extrema, baseado em um critério de renda *per capita* do grupo familiar. Essas informações são recolhidas pelos membros do Suas a nível municipal, porém sua relação com a gestão local ainda precisa avançar nos quesitos visibilidade e funcionalidade (SPOSATI, 2021). Ainda segundo esta autora, o critério da renda impede que se registre as condições reais dos cidadãos, uma vez que não leva em conta as despesas do grupo familiar: seria um critério de capacidade de consumo e não de cidadania (SPOSATI, 2021).

O Benefício de Prestação Continuada é o benefício mais caro do governo federal, no valor de um salário mínimo, e concedido à uma das parcelas mais frágeis da população: pessoa idosa (não aposentada) ou com deficiência, incapaz de prover o próprio sustento, cuja renda per capita do grupo familiar seja inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário

mínimo, podendo ser estendido à  $\frac{1}{2}$ , no caso da pessoa com deficiência, a depender do grau de deficiência, a necessidade de ajuda de terceiros, e o comprometimento do orçamento familiar no gasto com remédios. Conforme previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) e no Estatuto da Pessoa com Deficiência (EPD), a concessão deste importante benefício depende de avaliação biopsicossocial realizada pelo INSS.

Autores como Wang e Vasconcelos (2019) e Penalva, Diniz e Medeiros (2010) têm estudado o fenômeno da judicialização do BPC. Entende-se por judicialização a procura, por parte do cidadão, do sistema de justiça para a questionar falhas ou omissões do Executivo e Legislativo na criação ou execução de políticas públicas garantidoras de direitos fundamentais (OLIVEIRA, 2019). No caso do BPC, a dualidade entre a garantia constitucional do direito à assistência social e o estabelecido na Loas que restringe sua concessão àqueles que preenchem os requisitos, gera a procura dos excluídos do benefício pelas vias judiciais.

Por sua vez, o Programa Bolsa Família nasce da unificação de uma série de antigos programas de transferência de renda, a fim de eliminar superposições de benefícios e revisar o cadastro das famílias (ROCHA, 2011). Conforme a Lei nº 14601, de 19 de junho de 2023, que reinstalou o PBF, o programa objetiva combater a fome, interromper os ciclos de pobreza e desenvolver e proteger as famílias (art. 3º). Para alcançar este fim, é prevista na MP a articulação do PBF com outras políticas públicas, como a saúde e o Suas. São elegíveis para o recebimento do PBF as famílias inscritas no CadÚnico e “cuja renda familiar per capita mensal seja igual ou inferior a R\$ 218,00” (art. 5º, II).

O critério de renda também está historicamente associado aos benefícios eventuais. Anteriormente à Constituição de 1988 e à Loas, existiam o auxílio natalidade e o auxílio funeral, ligados à previdência social para famílias com baixa renda (SOARES; GONÇALVES, 2016). Após as duas legislações anteriormente mencionadas, os antigos “auxílios” passaram a ser chamados de benefícios eventuais, incorporando a assistência social. Em seu texto original, a Loas preveu apenas as situações de nascimento e morte; em 2007, com o Decreto nº 6.307, que regulamentou os benefícios eventuais, foram incluídas as hipóteses de vulnerabilidade temporária e calamidade pública (SOARES; GONÇALVES, 2016).

Ao contrário destes programas de transferência de renda que possuem caráter de permanência e continuidade, os benefícios eventuais visam remediar situações

temporárias. Bovolenta (2018) observa que essas situações atípicas revelam ou agravam vulnerabilidades, e que o papel da assistência social e dos benefícios eventuais, neste caso, é fornecer o apoio necessário para a família, uma vez que a superação da situação de crise não deve ser imposta ou condicionada a um esforço pessoal do indivíduo.

A autora observa ainda que há certa confusão, dentro do próprio Suas, com relação aos objetivos dos benefícios eventuais. O auxílio-funeral, por exemplo, é o BE mais presente nos municípios brasileiros (BOVOLENTA, 2018). No entanto, sua função não é garantir os ritos funerários; esta é uma questão de saúde pública. Na área social, este auxílio objetiva reduzir o impacto no grupo familiar, que terá sua dinâmica desequilibrada em razão do falecimento, preservando os laços afetivos.

De forma semelhante, a provisão de cestas básicas não deveria estar atrelada à assistência social, a não ser em casos de calamidade pública ou situações pontuais (BOVOLENTA, 2017). A garantia constitucional da alimentação também é uma questão de saúde pública, que possui legislação e políticas próprias. A Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), de 15 de setembro de 2006, criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN. O Suas e o SISAN acabam por se cruzar, uma vez que “a fome e/ou insegurança alimentar está associada ao cotidiano das famílias que vivenciam situações de vulnerabilidade e risco” (FERNANDES, 2020), porém a interface destas duas políticas não está bem estruturada.

O que se observa na prática é que a cesta básica é um dos benefícios eventuais mais presentes nos municípios, constantemente utilizados para remediar situações de fome quando os outros programas do governo - como o PBF - se mostram insuficientes. Acaba restando para a assistência social, nestes casos, preencher essa lacuna.

Já o auxílio natalidade destina-se aos cidadãos que não possuem o seguro social, como a licença maternidade. Este BE assegura condições de acolhimento à criança, preservando os laços familiares e sociais. Bovolenta (2018) observa que a forma de prestação deste benefício varia de acordo com os municípios, podendo por exemplo ser dado na forma de enxoval ou ajuda financeira.

Por fim, as “vulnerabilidades temporárias” previstas na Loas podem ainda se referir a situações sem um fato gerador específico (nascimento, morte ou calamidade pública). Trata-se, por exemplo, dos auxílios dados pelos municípios para o

pagamento de contas de utilidades públicas, auxílio com documentos, e mesmos as cestas básicas anteriormente mencionadas, entre outros.

Nestas situações de fragilidade, a população procura a ajuda do Estado através dos equipamentos de atendimento do Suas, como o CRAS. Cabe aos membros das equipes receber os relatos e requerimentos dos usuários, auxiliá-los com os pedidos junto aos órgãos públicos, como é o caso do PBC e do PBF, ou avaliar sua legitimidade para o recebimento de um benefício eventual.

Desta forma, este artigo pretende contribuir para a construção do campo do conhecimento da assistência social, por meio da pesquisa exploratória realizada em dois municípios do estado de Minas Gerais que possuem características distintas. Optou-se por um recorte direcionado aos CRAS e seus burocratas de nível de rua diante da ausência, na literatura nacional, de pesquisas focadas no processo de concessão de benefícios para a população vulnerável que procura a assistência social.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E RESULTADOS**

Esta pesquisa qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, conforme as definições de Gil (2019) buscou revelar a atuação prática dos agentes dos CRAS de dois municípios de Minas Gerais na concessão de benefícios sociais. Ao proporcionar uma visão geral sobre a realidade específica de municípios de pequeno e médio porte, espera-se lançar luz sobre a extensão da discricionariedade do burocrata de nível de rua.

Para tanto, utilizou-se inicialmente da pesquisa bibliográfica, por meio de revisão de literatura com base em artigos da base de periódicos da CAPES, manuais do IPEA e, complementarmente, pesquisa documental com base na legislação pertinente. Foi realizado também um estudo de caso, a partir da realização de entrevistas individuais semiestruturadas. Esta forma de coleta de dados primários foi escolhida em razão do nível de adesão esperado dos participantes, sua flexibilidade, e a possibilidade de se adequar às características dos entrevistados (GIL, 2019).

Foram selecionados dois municípios da zona da Mata de Minas Gerais, Ervália (pequeno porte) e Viçosa (médio porte). Esta escolha se deveu não somente em razão de limitações de recursos de pesquisa, mas também pelas características distintas dos dois municípios. Ervália é um município de 357.489 km<sup>2</sup> e possui uma população estimada de 19.019 habitantes, conforme estimativas do IBGE para 2021 (o último

censo foi realizado em 2010), sendo que cerca de metade dos residentes estão na zona rural. Apenas uma equipe do CRAS atende todo o município, que não possui subseção da justiça federal.

Já Viçosa, com área relativamente menor (299.418 km<sup>2</sup>) e população estimada de 79.910 habitantes (IBGE, 2021b), possui mais de 90% da população residindo na área urbana, e duas equipes do CRAS. O município de Viçosa ainda conta com a presença da Justiça Federal e do INSS, diferentemente de Ervália.

Após a elaboração do primeiro roteiro de perguntas a ser utilizado nas entrevistas, foi feito um pré-teste de eficácia das questões selecionadas. Foi selecionado o município de Coimbra, fronteiro aos dois municípios previamente descritos. Com área de 106.875 km<sup>2</sup> e população estimada de 7.631 pessoas (IBGE, 2021c), possui também uma equipe do CRAS para atender a população.

Quatro membros da equipe se dispuseram a participar da entrevista: psicólogo, assistente social, gestora do cadastro CadÚnico, e advogada. Após coletadas estas respostas iniciais, os pesquisadores perceberam uma discrepância entre as expectativas iniciais da pesquisa e a realidade do trabalho realizado pelas equipes do CRAS. Assim, foi elaborado novo roteiro de perguntas, dividido em quatro blocos:

**Tabela 1: Roteiro de entrevista semiestruturada**

<b>Blocos</b>	<b>Objetivo</b>
1) Apresentação do entrevistado	Estimular uma primeira fala “quebra-gelo” do(a) entrevistado(a)
2) Questões gerais sobre o CRAS	Compreender a estrutura do CRAS, seus programas e as atividades realizadas diariamente
3) Atuação do burocrata	Oferecer um espaço para o entrevistado relatar suas experiências pessoais no CRAS
4) Relações institucionais	Compreender como as atividades do CRAS se relacionam em rede com outros órgãos da Administração Pública

**Fonte: Elaboração própria**

Este novo roteiro foi utilizado na coleta de dados seguinte. Doze membros das equipes dos três CRAS de Ervália e Viçosa se dispuseram a participar das entrevistas, sendo três coordenadoras, cinco assistentes sociais e quatro psicólogas, que foram realizadas nas sedes dos próprios Centros, no período de novembro de 2022 a janeiro

de 2023. As participantes leram e assinaram os termos de consentimento livre e esclarecido (TCLE), e as entrevistas individuais foram gravadas para posterior utilização na construção do relatório de pesquisa. Nenhuma das participantes se opôs à utilização do recurso de gravação. A predominância de mulheres nas equipes está de acordo com o que já foi observado na literatura sobre a composição das equipes da assistência social, que é uma política executada, em sua maioria, por mulheres (PEREIRA; GUARESCHI, 2017).

Este artigo faz parte de um projeto de pesquisa que foi submetido e aprovado pelo Comitê de Ética. Em razão de questões éticas, as participantes da pesquisa não serão identificadas. A elas foi atribuída, de forma aleatória, a letra E seguida de um número (exemplo: E3 - entrevistada 3). Para fins do presente artigo, o foco será no terceiro bloco de respostas, que narra as experiências diárias dos burocratas de nível de rua no processo de concessão de benefícios sociais.

## **4 PROCESSO DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS E LIMITES DA DISCRICIONARIEDADE DO BNR**

### **4.1 A concessão de benefícios**

Para a obtenção dos benefícios sociais, é necessário o cadastro do indivíduo no CadÚnico, o Cadastro Único para Programas Sociais. Nos dois municípios estudados, o gestor do cadastro CadÚnico não se encontra dentro da sede do CRAS, e sim nas respectivas secretarias de assistência social municipal. Isto vai contra o observado na maior parte do país, onde 70% das gestões do CadÚnico se encontram inseridas dentro do CRAS, conforme o CENSO SUAS 2019 (SPOSATI, 2021).

Os burocratas de nível rua, neste primeiro momento, atuam encaminhando os usuários para o local correto, bem como informando-os dos documentos necessários para o processo. Ao serem perguntadas sobre a separação do CRAS e do gestor do CadÚnico, a maioria das entrevistadas expressaram insatisfação com essa questão: *“A pior coisa é você já chegar machucada, transtornada, e eu falo pra você, e você me manda para outro equipamento”*, E5 exemplificou.

O CRAS cumpre o importante papel de possibilitar aos seus usuários mais carentes, que não possuem acesso à internet ou a expertise para acompanhar os processos eletrônicos nos sistemas governamentais, um local de acesso a esses serviços. Todos os três CRAS observados possuem um agente social destacado especificamente para o auxílio dos usuários que buscam o BPC. Este serviço inclui o

acompanhamento dos processos junto ao INSS, agendamento de atendimento, ajuda na elaboração de recursos administrativos em caso de negação do benefício, auxílio na elaboração de declarações de pobreza, entre outros.

No caso de Ervália, no entanto, foi observado que a precarização do atendimento por parte das agências do INSS que atendem a região criou uma demanda para que os agentes sociais e psicólogos do CRAS realizassem essas avaliações biopsicossociais. *“A assistência social do INSS pediu pra assistência social do CRAS fazer um estudo social. (...) Não é comum, deve ser porque ele entrou com advogado,”* E2 relatou.

Esta participação ativa no processo do BPC é uma exceção. Conforme observado por Sposati (2021), não faz parte da rotina dos burocratas do CRAS a gestão do CadÚnico (que, mesmo quando inserido no CRAS, usualmente possui equipe própria) ou a concessão dos benefícios sociais (BPC e Bolsa Família). As burocratas de rua relatam que há limites para até onde elas são capazes de auxiliar os usuários do CRAS. Se houver processo judicial com advogados, por exemplo, elas são orientadas a não interferir. Suas atividades consistem principalmente no direcionamento para a atualização do CadÚnico para os usuários, ajuda para entrar com recurso diante do INSS, e orientações e acompanhamento posterior à concessão do benefício, a fim de prevenir que o beneficiado caia em golpes. *“Tem pessoas que às vezes choram, porque já ficaram meses, anos, tentando com advogado”* E5 relata. *“Quando é deferido, você precisava ver que alegria.”*

Os membros das equipes dos CRAS de Viçosa não relataram a mesma requisição de avaliações por parte do INSS do município. No entanto, a precarização do atendimento na agência também tem afetado negativamente seu trabalho. A exigência do agendamento pela internet ou por telefone leva a população mais carente a procurar o CRAS para conseguir marcar seu atendimento. *“O INSS tá uma burocracia, tá negando, tá recorrendo, tá muito difícil. Já era ruim, agora depois da pandemia piorou, tão atendendo praticamente fechado, e a gente tá trabalhando praticamente pra eles,”* relata E9.

Esta pesquisa procurou também identificar a possível ocorrência do fenômeno da judicialização à nível municipal. Apesar de ser possível encontrar na literatura vários artigos sobre o fenômeno da judicialização nacionalmente (IVO; SILVA, 2011; SILVA, 2012), a observação do fenômeno a nível municipal ainda está em construção.

Foram levantadas questões sobre o envolvimento das burocratas de nível de rua em processos judiciais de concessão do BPC. Ao serem perguntadas sobre a existência desses processos, as agentes dos CRAS de Viçosa responderam não terem conhecimento sobre outras alternativas buscadas pelos usuários fora do programa da assistência social. Nenhuma burocrata de rua questionada foi requisitada como testemunha em processos judiciais de concessão de benefícios. O recebimento de demandas por parte das agências do INSS não é incomum, como pedido de documentos, mas as entrevistadas não souberam informar se estas demandas seriam relativas à tramitação administrativa regular da agência ou em razão de conflito judicial.

Já no município de Ervália, a equipe informou que não é incomum usuários procurarem o CRAS para assistência jurídica, buscando recursos para benefícios negados pelo governo. Os membros da equipe informaram que elas oferecem suporte dentro do limite do que elas podem atuar, como oferecendo os recursos da sede para consulta eletrônica dos processos, por exemplo, ou redirecionando os usuários para a defensoria pública, uma vez que o Centro não conta com suporte jurídico.

Finalmente, ao serem perguntadas se ocorre o direcionamento dos usuários para a via judicial, em caso de negação do benefício, as respostas variaram entre os burocratas de rua, inclusive dentro do mesmo CRAS. A maioria das entrevistadas demonstrou surpresa pela pergunta, não tendo considerado essa opção anteriormente, uma vez que não existe esse tipo de orientação procedimental dentro do CRAS. Algumas foram além, dizendo que não indicariam essa opção, por acreditarem que uma vez negado pelo INSS, o judiciário não conseguiria reverter a questão. Outras responderam que, se questionadas pelos próprios usuários a respeito dessa possibilidade, os encorajariam a procurar a defensoria pública e tentar a obtenção de direitos por todas as vias disponíveis.

Nos dois municípios em estudo, não foi possível identificar uma cultura de judicialização, sendo que a maioria da população procura a estrutura municipal (CRAS, secretarias de assistência social) para requisitar o BPC. Apesar de ser um grupo amostral limitado, a partir do qual não é possível estabelecer uma generalização sobre o fenômeno da judicialização em municípios de pequeno e médio porte como um todo, vale ressaltar o problema do acesso à justiça das populações mais carentes. A extrema pobreza relaciona-se com a falta de conhecimento de seus direitos e dos

meios para adquiri-los; a judicialização, neste caso, não diminuiria as desigualdades, e sim as reforçaria (SILVA, 2012).

A atuação do burocrata de rua do CRAS na concessão de benefícios sociais nestes municípios, portanto, se concentra no atendimento inicial e orientações dados ao cidadão que procura o equipamento para conhecimento de seus direitos. Se necessário, os usuários são encaminhados às secretarias municipais de assistência social para inserção no CadÚnico, e recebem suporte para o requerimento de benefícios junto aos outros órgãos da Administração, como o INSS.

Por sua vez, o processo de concessão de benefícios eventuais possui outras particularidades, contando com um envolvimento mais direto dos burocratas de rua. Os benefícios ofertados pela assistência social dos dois municípios em estudo estão organizados no quadro 2:

**Quadro 2: Benefícios eventuais dos municípios de Ervália e Viçosa**

Benefício Eventual	Situação de risco social
Cesta básica	Vulnerabilidade temporária - Fragilidade alimentar
Aluguel social	Vulnerabilidade temporária - risco de perda de moradia
Auxílio funeral	Falecimento
Auxílio maternidade	Nascimento
Ajuda de custo	Vulnerabilidade temporária - risco de utilidades públicas serem cortadas por falta de pagamento

**Fonte: Elaboração própria**

Além destes, o município de Viçosa ainda possui uma bolsa trabalho no valor de meio salário mínimo para 20 dias de trabalho, e uma renda mínima para famílias com crianças pequenas e que não recebem outros benefícios do governo, também em razão de vulnerabilidades temporárias.

De acordo com a narrativa das burocratas de nível de rua, em sua maior parte os usuários chegam ao CRAS voluntariamente, ou há o encaminhamento de outros órgãos públicos, como CREAS, Conselho Tutelar ou mesmo hospitais requisitando a visita domiciliar dos agentes. Em razão da grande demanda de trabalho, as burocratas relatam não ser possível promover de maneira eficiente a busca ativa, ou seja: as visitas às residências inseridas na área de cobertura.

As atividades do CRAS acabam sendo orientadas pelas demandas imediatas dos usuários. A boa relação entre os burocratas de nível de rua e os usuários do CRAS parece ser a cerne da política municipal de assistência social.

Uma vez que estes usuários chegam até o CRAS, é realizado o diagnóstico pelas burocratas a fim de se confirmar a situação de vulnerabilidade social. Para tanto, são ouvidos os relatos dos grupos familiares, há a conferência de documentos como receitas médicas e contas atrasadas, consulta ao CadÚnico, e havendo a necessidade, visitas domiciliares. Com base nas informações coletadas, são feitos os relatórios e encaminhados para a secretaria de assistência social municipal.

A situação de vulnerabilidade dos usuários da assistência social é bem reconhecida pelas BNR do CRAS. Elas relatam momentos em que os usuários se mostram emotivos e agradecidos pelos benefícios recebidos, *“Olha, eu vou te falar. Tem gente que, se não fosse esses benefícios, passava fome, viu?”*, E2 comentou. Quando há a negação dos benefícios que a burocrata de nível de rua considera necessário, isto abala a relação da agente com o usuário. *“Com que cara eu vou voltar na casa daquela família?”*, E4 questiona, ao expressar seu descontentamento com a negação de um pedido de cesta básica.

Esta conscientização é importante para o desenvolvimento do trabalho uma vez que, conforme observado em outros estudos (LEÃO; OLIVEIRA; CARVALHO, 2014) ainda há técnicos do CRAS que veem o equipamento como um local para atendimento das demandas imediatas urgentes, desconsiderando o contexto no qual as famílias estão inseridas e as possíveis causas das vulnerabilidades.

Com frequência, as burocratas de nível de rua complementaram suas respostas com exemplos, baseados em seus atendimentos do dia a dia. Ao relatarem casos específicos, elas demonstram consciência da particularidade das inúmeras situações que chegam até eles. O que se observa com base nas respostas, inclusive tom de voz e expressões faciais, é a visão do usuário da assistência social como indivíduo, e não mero cliente do serviço público, contrário ao clientelismo descrito por Lipsky (2019).

Lotta (2012) destaca a importância da relação e comunicação entre o burocrata de nível de rua e o usuário do serviço público. Utilizando as denominações propostas pela autora, o que se identificou nas entrevistas com as equipes foram relações marcadas por estilos que promovem a mediação e a horizontalização das relações. Em outras palavras, as burocratas se colocam primeiramente como mediadores entre

o usuário e a secretaria municipal, responsável pela decisão sobre os benefícios; e estabelecem certa reciprocidade na relação, requisitando contrapartidas como atualização de documentos, sendo solícita, demonstrando empatia para as vulnerabilidades expostas, entre outros comportamentos que tendem a criar uma relação de proximidade.

É importante destacar que os relatórios ou pedidos às secretarias elaborados pelas equipes do CRAS não representam a decisão final sobre a liberação ou não do benefício eventual. A concessão cabe à secretaria de assistência social, tendo em vista a disponibilidade de recursos financeiros que, conforme observado anteriormente, deveria vir das três esferas de governo, mas na prática é essencialmente a verba municipal.

O CRAS do município de Ervália e o CRAS Norte, de Viçosa, contam com recursos federais, enquanto o CRAS Sul de Viçosa, não. De acordo com a Coordenadora do CRAS de Ervália, no entanto, a verba federal não é constante, sendo que o financiamento de suas atividades depende em maioria do município. Este fenômeno está de acordo com o que foi observado na literatura por vários autores: os municípios são os grandes responsáveis pelo financiamento da assistência social, sendo a coordenação com as demais esferas de governo ineficientes para garantir o pleno funcionamento do Suas (MARTINS; JACINTO, 2021). Especificamente quanto à esfera federal, a política fiscal adotada pelos governos após a Emenda Constitucional nº 95 (EC 95) pode gerar uma descontinuidade do financiamento dos CRAS, em razão da priorização de pagamentos de benefícios como o BPC e da manutenção do teto de gastos (TEIXEIRA; CARNEIRO, 2019).

O que se observou durante o estudo de caso foi que a existência dessas verbas não só determina a concessão dos benefícios, como a capacidade dos CRAS de exercerem suas plenas atividades. Obviamente, a concessão de benefícios sociais é fundamental para a garantia de direitos humanos básicos, mas é também função da proteção social básica o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, a prevenção de riscos e o desenvolvimento da independência do indivíduo, o que é alcançado por meio de oficinas e atividades que deveriam ser realizadas pelas equipes do CRAS. Conforme observado na literatura (ROSA; SOUZA, 2016) é por meio do convívio nas oficinas que os usuários se conscientizam não apenas de seus direitos, mas também das próprias vulnerabilidades e possibilidades de mudança; formação de diálogo com sua comunidade e criação de redes de apoio.

O CRAS do município de Ervália tem conseguido desenvolver essas outras competências. Estas incluem a realização de oficinas de computação, corte e costura, artesanato, música, hapkido, capoeira, a fim de inserir o usuário de volta no mercado de trabalho. Essas oficinas são conduzidas poricineiros, prestadores de serviço terceirizados e pagos com a verba municipal. Já as equipes realizam oficinas com grupos de adolescentes, para o fortalecimento de vínculos familiares. Há ainda o projeto de retomada de grupos de mulheres e de pais no ano de 2023.

Um dos CRAS do município de Viçosa desenvolvia um serviço de convivência com os idosos, contando inclusive com funcionário dedicado ao desenvolvimento do programa. Por ocasião da pesquisa, no entanto, as atividades estavam sendo reestruturadas, e este acolhimento não estava sendo realizado. Quanto ao outro CRAS, eles realizam o serviço de fortalecimento de vínculos com crianças, idosos e adolescentes, dentro dos limites de disponibilidade de verbas e da equipe, ou diante da urgência dos casos.

Assim, diante de todo o exposto sobre o trabalho desenvolvido nos CRAS, ao se aplicar o modelo de análise proposto (BONELLI *et al*, 2019) ao processo de concessão de benefícios, podemos identificar, na dimensão Estrutural, um alto grau de aderência dos BNR às regras impostas pela lei. A qualidade dessas regras pode ser objeto de questionamento, uma vez que a atuação é limitada ao seguimento das rotinas estabelecidas pelos sistemas online ou a disponibilidade de recursos municipais, e não há espaço de manobra para adequação de realidades específicas dos usuários dentro destes sistemas. As metas estabelecidas para o atendimento nos CRAS são de difícil cumprimento, uma vez que, conforme exposto na literatura, a maior parte da sua atividade se concentra na satisfação de demandas imediatas.

Já quanto à dimensão Relacional (BONELLI *et al*, 2019), identifica-se uma intensidade das interações entre BNR e usuários, porém a frequência é limitada pelo interesse do usuário, de um lado, e pela demanda de trabalho do burocrata, por outro. Como consequência, há o problema de continuidade do trabalho executado, também já identificado em outros CRAS (OLIVEIRA *et al*, 2011; ANDRADE; MORAIS, 2017). A quantidade e qualidade das informações repassadas também é questionada: a maior parte dos entrevistados relatou sentirem falta de capacitações presenciais ao assumirem o cargo; desconhecimento dos usuários sobre seus próprios direitos e das funções do CRAS; falha de comunicação com a rede municipal, que também não reconhecem os limites da atuação do equipamento; descompasso e descoordenação

com a esfera federal. Por fim, as relações de poder com a esfera municipal foram descritas como majoritariamente cooperativas, em Ervália, enquanto em Viçosa muitos relatos apontaram para relações conflitivas. Com relação a relação com os usuários, todas as equipes relataram que as relações são, em sua maioria, positivas.

Por fim, com relação à dimensão da Ação Individual do BNR, não foram identificados incentivos extrínsecos para a realização de suas tarefas diárias. A motivação para o trabalho advém de seus sentimentos pessoais com relação à função exercida e os resultados obtidos: em outras palavras, a concretização de direitos para os usuários em vulnerabilidade. O valor desses objetivos intrínsecos é atribuído pelo próprio BNR. Desta forma, a maior influência que se observa no trabalho por eles exercido, além dos limites estruturais do CRAS, são as variáveis cognitivas: os valores pessoais do BNR, a percepção da importância de seu trabalho, os vínculos estabelecidos com os usuários, o respeito recebido pelos colegas de trabalho e pelos superiores hierárquicos, entre outros.

Assim, considerando estas três dimensões, e com base nos relatos obtidos, podemos concluir que a atuação do BNR e, conseqüentemente, a implementação da política social de proteção básica, é possivelmente influenciada pelos seguintes fatores: limitação de acesso à benefícios diante dos requisitos legais e restrição de recursos; descontinuidade do atendimento em virtude do volume de trabalho, da urgência das demandas imediatas e da rotatividade das equipes; insuficiência ou ineficiência da troca de informações para os usuários e dentro da própria rede municipal; relações de poder conflituosas, conforme será melhor exposto adiante; e forte influência de incentivos intrínsecos, especialmente das variáveis cognitivas.

Diante destes fatores, resta ainda questionar como a suposta discricionariedade do burocrata de nível de rua poderia ser utilizada para talvez superar este quadro de restrições e garantir a implementação da política pública.

#### **4.2 Os limites da discricionariedade do BNR na concessão de benefícios**

Durante as entrevistas, foi perguntado diretamente às burocratas de nível de rua se elas acreditavam que seus relatórios das condições socioeconômicas dos usuários eram fator determinante para sua concretização. As respostas variaram dentre os três CRAS em estudo. Todas as entrevistadas mostraram ciência de que a decisão final pertence não a elas, mas à secretaria municipal de assistência social. No

entanto, a percepção de sua própria importância revelada nas respostas nos auxilia a visualizar a implementação da política pública.

Algumas burocratas acreditam que seu relatório ou avaliação é essencial para a concessão do benefício. Esta resposta prevaleceu entre burocratas que, após identificarem uma situação de vulnerabilidade, e realizarem o requerimento para a secretaria municipal, viram o benefício ser concedido e o risco, amenizado:

*“Geralmente, quando a gente solicita, é atendido. Porque se eu fiz a minha visita, se eu fiz o meu parecer... é atendido. (...) Sim, sim, ajuda muito. Porque é o seu relatório. Você fez a visita, é a realidade que você viu ali, então não tem que questionar o meu relatório.” E2*

*“Como é cidade pequena, felizmente ou infelizmente tem uma certa informalidade. A gente já liga pra colega, reforça que a família tá precisando, tem como? E as meninas [assistentes sociais da secretaria municipal] quando a gente pede, elas não colocam muito empecilho não.” E3*

Porém, ao se depararem com recorrentes situações em que o requerimento foi negado pela secretaria, as burocratas passam a questionar a relevância até mesmo de seu trabalho. *“A gente faz aqui, fala que a gente tem que fazer, aí a gente manda pra lá [para a secretaria municipal] aí não é liberado. Aí a gente vai na família como, depois?”*, E4 relata. Outra burocrata da mesma equipe acredita que a decisão pertence inteiramente aos órgãos superiores:

*“Quem dera, quem dera, nem sempre isso acontece, infelizmente. Aqui a gente faz a escuta, a gente faz o relatório, envia em ofício e mesmo assim. Então, infelizmente, a gente trabalha muito desmotivado. Porque a gente vê que você faz, mas lá em cima, quem concede, são outras pessoas, pra quem eles quiserem. Isso acontece muito.” E5*

Os membros dessa equipe também reclamam que não recebem explicações sobre porque os benefícios são negados, mesmo quando elas observam, em primeira mão, situações de vulnerabilidade, como moradias em risco de desabamento. Notoriamente, a maioria dos municípios não possui os recursos para arcar com todos os benefícios eventuais (SOARES; GONÇALVES, 2016). No entanto, as BNR não acreditam que a mera falta de recursos seja o único motivo para a negação dos requerimentos, uma vez que ao mesmo tempo que certos ofícios são negados, elas

recebem relatos de famílias ou indivíduos que não procuraram o CRAS, mas foram beneficiados por decisões políticas. *"Às vezes lá na secretaria, ou o [nome omitido] manda entregar cesta, e por que que eu, que to aqui, to acompanhando a família, não?"* E4 questiona. Esta interferência política foi também observada no trabalho de Sátyro e Cunha (2019), em estudo no qual mais de 80% dos burocratas entrevistados relataram ter vivenciado este tipo de situação no âmbito da política social, como listas de apadrinhamento para receber benefícios, especialmente em municípios de maior porte.

Nestas situações, a burocrata de nível de rua sente que não participa em qualquer etapa da concessão do benefício, sentindo-se frustrada e desmotivada com o trabalho. A situação teórica, de discricionariedade e controle da implementação da política pública, passa a ser o mais distante possível da realidade fática. Estas burocratas argumentam que, se a decisão final pertencesse às equipes do CRAS, talvez o direito à assistência social seria concretizado.

Cria-se também uma situação de exclusão dos necessitados da assistência social e, neste caso, as burocratas mencionam que talvez a interferência do Ministério Público seria necessária para garantir o acesso dos usuários aos seus direitos, ou mesmo de outros órgãos da Administração, como o Conselho Tutelar, em caso de crianças e adolescentes em situação de risco.

Ao serem questionadas sobre o que seria necessário para que a proteção social atingisse todos os munícipes em situação de risco, surgem dois tipos diferentes de respostas. As burocratas de nível de rua que anteriormente demonstraram insatisfação com a efetivação da política social municipal manifestaram que, se elas possuíssem maior autonomia em suas ações, seria possível determinar quais cidadãos estão em situação de necessidade.

Já as burocratas que se mostraram mais satisfeitas com os resultados obtidos por seu trabalho, entenderam que os maiores obstáculos enfrentados pela assistência social são a ausência de recursos para dar suporte às equipes. Uma questão recorrente nos três CRAS foi a falta de um veículo e motorista à disposição das agentes para levá-las até a zona rural e/ou bairros mais distantes dos municípios. Muitas entrevistadas de ambos os municípios acreditam que os moradores da zona rural são os mais distantes do trabalho da assistência social. Especialmente no município de Ervália, em que metade da população se encontra em povoados distantes da sede do município, essa preocupação foi levantada:

*“O mesmo que uma criança ou adolescente da cidade tem direito, o de lá [zona rural] deveria ter também. Deveria ter mecanismos para levar o sistema até lá. (...) Falta mais divulgação do nosso trabalho, principalmente na zona rural. (...) Se eu pudesse, eu ia sair toda semana pra zona rural, fazendo um trabalho muito bacana, pra quem realmente está precisando, porque na zona rural falta muita coisa, e os mesmos problemas que tem aqui tem lá, e é muito longe, [a zona rural do município] é imensa.” E2*

*“Se pra gente ir lá já é difícil, pra eles vir aqui é bem complicado. (...) Falta delimitar o que a gente vai fazer, né. Porque, por exemplo, se eu levar uma oficina de artesanato pra zona rural, eles vão querer aquilo? É do interesse deles?” E3*

Outra dificuldade encontrada é a recente transição dos sistemas de benefícios para o uso de aplicativos de celular ou procedimentos totalmente informatizados. As equipes dos três CRAS compartilharam um sentimento de frustração com o aparente desconhecimento, por parte do governo federal, da realidade das populações mais carentes. Muitos dos usuários que procuram a assistência social não possuem computador ou celular com planos de internet, ou o conhecimento necessário para lidar com essas tecnologias. Conforme observado na pesquisa TIC Domicílios 2019, 28% dos domicílios não tinham acesso à internet, em sua maioria nas classes D e E, (as mais prováveis a necessitar da assistência social), e 1 a cada 4 brasileiros não usam a internet (CETIC.BR, 2020).

*“Horrível, horrível. A tal da senha do Gov.br. (...) Aí você começa a fazer o procedimento pra pessoa, e descobre que ela já tem conta, mas não sabe a senha. Eu já tive que usar meu e-mail particular pra conseguir fazer a senha, ou recadastrar senha. E o mesmo e-mail você só pode usar umas duas ou três vezes, aí você tem que ficar pegando e-mails emprestados só pra conseguir fazer uma carteirinha de idoso. (...) É bom que tenha uma senha única? OK, mas só pra quem tem acesso. Quando a pessoa não tem uma renda, não tem condição de comprar um celular...enfim.” E3*

Assim, o que se concluiu ao final das entrevistas, ao comparar a realidade dos dois municípios, é que a eficiência da implementação das políticas públicas de assistência social não parece estar na mão das burocratas de nível de rua dos CRAS estudados, que se mostram conscientes da gravidade das situações em que os

usuários do sistema se encontram. A discricionariedade que elas possuem para avaliar as condições de vulnerabilidade e a elaboração de seus relatórios não são o suficiente para determinar a concessão dos benefícios, mesmo os eventuais.

Havendo a disponibilidade de verbas e uma boa coordenação entre a secretaria de assistência social e o trabalho desenvolvido dentro do CRAS, as burocratas se mostraram satisfeitas com os resultados de suas visitas e relatórios, sendo a preocupação principal o alcance da população municipal, principalmente na zona rural, e a expansão dos serviços de convivência, como foi observado no município de Ervália.

No município de Viçosa, as percepções diferentes dos membros das duas equipes sugerem problemas mais complexos a serem trabalhados. A concessão de benefícios é a grande preocupação dessas burocratas, sendo que parte delas se sentem frustradas quando não conseguem auxiliar os usuários em situação de risco.

Assim como observado por Lotta (2012) em sua pesquisa com burocratas de nível de rua do Programa de Saúde da Família (PSF), a discricionariedade dos agentes se relaciona com o grau de estruturação dos serviços. A autora observa que em contextos que a organização do serviço está melhor estruturada e homogeneizada, isto reduz a intensidade da discricionariedade que os burocratas exercem a fim de garantir a concretização da política pública.

Os principais problemas relatados pelas equipes dos dois municípios são os mesmos identificados na literatura: excesso de demandas, descontinuidade do trabalho, recursos limitados, problemas de comunicação com a rede municipal, exclusão de uma parte da população da proteção social. Estes problemas são coincidentes com fatores identificados como influenciadores da atuação do BNR, sendo que a mera existência de uma margem para discricionariedade não é capaz de saná-los. O que se observou ao final das entrevistas, principalmente dentre as equipes que relataram descontentamento com os limites da sua atuação, é que a implementação da política social de proteção básica brasileira não parece estar nas mãos das equipes atuando na linha de frente.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este trabalho procurou, por meio da realização de um estudo de caso de dois municípios mineiros, contribuir para a construção do conhecimento sobre os fatores que influenciam a implementação de políticas de assistência social à nível municipal,

com ênfase na concessão de benefícios sociais e eventuais dentro do programa de proteção social básica ofertado pelos CRAS. Para tanto, utilizamos como base a literatura sobre o tema, expondo as dificuldades compartilhadas por diversos CRAS em todo o país, bem como as teorias sobre burocracia de nível de rua e a proposta de análise expandida de Bonelli *et al* (2019) sobre os fatores que influenciam a atuação do BNR.

Escolhemos dar destaque para o papel do burocrata de rua em razão da natureza do serviço ofertado: a PSB se concretiza por meio de interações diretas entre o burocrata e os usuários do sistema, caracterizadas por uma relação de confiança e vulnerabilidade entre as duas partes. Nossas expectativas iniciais da pesquisa incluíam revelar como a discricionariedade do burocrata possivelmente influencia o processo de concessão de benefícios, a maior demanda da assistência social brasileira.

Com relação aos benefícios sociais do governo federal, as burocratas de nível de rua do CRAS possuem um papel assistencial, orientando os usuários nos procedimentos corretos pelas vias administrativas. Não foi identificada uma orientação dentro da assistência social, ou mesmo por iniciativa dos membros das equipes, a procurar o Judiciário em caso de negação de pedidos. O sentimento prevalecente entre as burocratas de nível de rua, neste caso, foi de conformidade com relação ao estabelecido na lei e a impossibilidade de questionar os trâmites do processo. Quando os próprios usuários expressaram interesse em recorrer às vias judiciais, as equipes ofereceram o suporte possível dentro das limitações estruturais das sedes dos Centros.

Já no caso dos benefícios eventuais, as burocratas assumem um papel mais ativo, prevalecendo entre elas o sentimento de que as secretarias municipais, responsáveis pela tomada de decisão, estão mais próximas que a esfera federal e, portanto, seria possível um certo enfrentamento da própria instituição, se necessário para a garantia dos direitos da população. A reciprocidade entre a construção dos relatórios por parte dos membros das equipes dos CRAS e a concessão dos benefícios por parte da secretaria reflete na forma como o profissional vê a importância de seu cargo e a eficácia da política municipal.

Estes fatores intrínsecos pessoais, afetados por variáveis cognitivas, foram identificados como principais influenciadores da atuação das burocratas de nível de rua entrevistadas. Destacamos também os fatores estruturais, como as

condicionalidades previstas em lei, e as dificuldades relacionais em razão da precariedade das informações compartilhadas com os usuários e a rede municipal. Tratam-se de questões que vão muito além do que o BNR pode corrigir ou contornar dentro dos curtos limites que a discricionariedade do cargo permite.

Assim, conclui-se que as equipes do CRAS, a chamada “porta de entrada” da assistência social, encontram-se sobrecarregadas de tantas demandas imediatas e com tantos fatores externos limitantes de sua atuação, que a concretização da política social brasileira parece estar cada vez menos dependente de sua atuação. Este estudo de caso de dois municípios de Minas Gerais não possui a pretensão de generalizar a forma como a política assistencial é implementada em todo o Brasil, mas oferece uma possível visão da realidade de pequenos e médios municípios. São necessários mais estudos, a nível municipal, sobre o trabalho desenvolvido pelos CRAS em todo o país. Sendo o CRAS a porta de entrada que não somente recebe os usuários em situação de vulnerabilidade, mas também viabiliza sua inserção como cidadão nas políticas públicas, a compreensão do trabalho das equipes nos parece essencial para os estudos sobre implementação de políticas públicas sociais no Brasil.

## **AGRADECIMENTOS**

Este trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

## 6 REFERÊNCIAS

ANDRADE, Anne Graça de Sousa; MORAIS, Normanda Araujo de. Avaliação do Atendimento Recebido no CRAS por Famílias Usuárias. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 37, n. 2, p. 378-392, abr-jun, 2017.

BONELLI, Francesco; FERNANDES, Antonio Sérgio Araújo; COELHO, Denilson Bandeira; PALMEIRA, Jamili da Silva. A atuação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas no Brasil: uma proposta de análise expandida. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 17, Edição Especial, Rio de Janeiro, nov., 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, 05 out 1988. Acesso em: 02 mar 2023

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993**. Lei Orgânica da Assistência Social. Dispõem sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 07 dez 2013. Acesso em: 02 mar 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023**. Institui o Programa Bolsa Família; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social) e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 19 jun 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004**. Brasília, 2005. Disponível em: <[https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf)>

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS**. Brasília, 2009. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/orientacoes\\_Cras.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_Cras.pdf).

BOVOLENTA, Gisele Aparecida. Cesta básica e assistência social: notas de uma antiga relação. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 130, p. 507-525, set-dez, 2017.

BOVOLENTA, Gisele Aparecida. Modalidades de benefício eventual da Lei Orgânica da Assistência Social: notas críticas. **Revista Libertas**, Juiz de Fora, v.18, n.1, p. 93-112, jan-jul, 2018.

BRONZO, Carla; COSTA, Eliete Cristina Rezende; GUIMARÃES, Flavia. A Burocracia de Nível de Rua na Implementação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF): Percepções e Traduções de Normativas nas Políticas Públicas. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 14, n. 2, 2022.

CARMO, Michelly Eustáquia do; GUIZARDI, Francini Lube. O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 34, n. 3, 2018.

CAVALCANTI, Sérgio; LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha C. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (orgs); **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea, Enap, 2018.

CETIC.BR. Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade de Informação sob os auspícios da Unesco. **TIC DOMICÍLIOS 2019 - Principais resultados**. 2020. Disponível em: [https://www.cetic.br/media/analises/tic\\_domicilios\\_2019\\_coletiva\\_imprensa.pdf](https://www.cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2019_coletiva_imprensa.pdf).

FELIPPE, Jonis Manhães Sales. Projetos profissionais do serviço social e da psicologia nos CRAS: uma articulação bem sucedida? **VÉRTICES**, Campos dos Goytacazes/ RJ, v.15, n. 1, p. 97-111, jan-abr, 2013.

FERNANDES, Raquel de Aragão Uchoa. O direito humano à alimentação adequada e saudável e a política da assistência social: reflexões sobre a integração entre os sistemas a partir da percepção dos/as trabalhadores/as do SUAS. **Oikos: Família e Sociedade em Debate**, v. 31, n. 2, p. 241-263, 2020

FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; MEDEIROS, Janann Joslin. Factors that shape the behavior of street-level bureaucrats in the public policy implementation process. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, Paper 7, jul-se, 2016.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. Gestão Estratégica de Programas Sociais. *In*: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). **Concepção e Gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil**. Brasília, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7ª ed. Atlas, 2019.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades e Estados: Ervália**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/ervalia.html>. Acesso em: 02 mar 2023  
IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades e Estados: Viçosa**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023 (b). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/vicosa.html>. Acesso em: 02 mar 2023

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades e Estados: Coimbra**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023 (c). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/coimbra.html>. Acesso em: 02 mar 2023.

LEÃO, Samila Marques; OLIVEIRA, Isabel Maria F. F. de; CARVALHO, Denis Barros de. O Psicólogo no Campo do Bem-Estar Social: atuação junto às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 264-289, 2014.

MARTINS, Tatiana Roberta Borges; JACINTO, Adriana Giaqueto. A

(des)coordenação federativa do Suas: tensões, rupturas e desafios. **Textos & Contextos Porto Alegre**, v. 20, n. 1, p. 1 -17, jan.-dez, 2021.

MOLJO, Carina Berta; PARREIRA, Janaina Aparecida Parreira; RAMOS, Tamara Duarte et al. O exercício profissional do assistente social no SUAS: atribuições privativas e projeto ético político. **Emancipação**, v. 17, n. 2, p. 304-318, 2017.

IVO, Anete Brito Leal; SILVA, Alessandra Buarque de A. O hiato do direito dentro do direito: os excluídos do BPC. **Revista Katálisis**, v. 14, n.1, p. 32–40, 2011.

JACCOUD, Luciana. Proteção Social no Brasil: debates e desafios. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). **Concepção e Gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil**. Brasília, 2009.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua**. Edição expandida do 30º aniversário. Brasília: Enap, 2019.

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

LOTTA, Gabriela Spanghero. Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. In: FARIA, C. A (org). **Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática**. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012

OLIVEIRA, Isabel Fernandes de; DANTAS, Candida Maria Bezerra; SOLON, Avrairan F. A. Caetano; AMORIM, Keyla Mafalda de Oliveira. prática psicológica na proteção social básica do SUAS. **Psicologia & Sociedade**; v. 23, n. spe., p. 140-149, 2011.

OLIVEIRA, Isabel Fernandes de; OLIVEIRA, Nívia L. de Andrade; NASCIMENTO, Marília N. Costa do; ARAÚJO, Rafaella Lopes; COELHO-LIMA, Fellipe; AMORIM, Keyla M. de Oliveira. Atuação dos psicólogos nos CRAS do interior do RN. **Psicologia & Sociedade**, v. 26, n. spe. 2, p. 103-112, 2014.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Judicialização de Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019.

PENALVA, Janaína; DINIZ, Débora; MEDEIROS, Marcelo. O Benefício de Prestação Continuada no Supremo Tribunal Federal. **Sociedade e Estado**, v. 25, n. 1, pp. 53-70, 2010.

PEREIRA, Vinicius Tonollier; GUARESCHI, Pedrinho A. A psicologia no CRAS: um estudo de representações sociais. **Psicologia & Sociedade**, v. 29, 2017.

RAICHELIS, Raquel. Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no Suas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 104, p. 750-772, out-dez, 2010.

ROCHA, Sonia. O Programa Bolsa Família - Evolução e efeitos sobre a pobreza. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 1 (41), p. 113-139, abril, 2011.

ROSA, Ana Paula Galvão; SOUZA, Marilza Terezinha Soares de. Limites e Possibilidades das Oficinas com Famílias no CRAS. **Revista Ciências Humanas - Educação e Desenvolvimento Humano - UNITAU**, Taubaté, v. 9, n. 2, edição 17, p. 74 - 89, dez 2016.

SANTOS, Francine Helfreich Coutinho dos. A Ação dos Assistentes Sociais nos CRAS/RJ, Território e a Política de Assistência Social entre 2004 e 2008. **Em Pauta**, v. 6, n. 24, 2009.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Martins Schettini. Jogando luzes sobre os determinantes burocráticos e de gestão da política de assistência social nos municípios brasileiros. **Opinião Pública**, v. 25, n. 2, 2019

SENRA, Carmem Magda Ghetti; GUZZO, Raquel Souza Lobo. Assistência social e psicologia: sobre as tensões e conflitos do psicólogo no cotidiano do serviço público. **Psicologia & Sociedade**, v. 24, n. 2, 293-299, 2012

SILVA, Naiane Louback. A judicialização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 111, p. 555-575, jul-set, 2012.

SILVA, Vini Rabassa da; MEDEIROS, Maria Rosange Acosta de; SCHNEIDER, Marciane Maria Altenburg. Ação profissional dos assistentes sociais no sistema único de Assistência Social: problematizações resultantes de uma pesquisa empírica no RS. **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 10, n. 2, p. 345-355, ago-dez. 2011.

SOARES, Marielle Anne Moraes; GONÇALVES, André Menezes. TRAJETÓRIA DA REGULAMENTAÇÃO DOS BENEFÍCIOS EVENTUAIS: da Previdência ao SUAS. **Revista de Políticas Públicas**, vol. 20, n. 2, pp. 691-713, 2016.

SOUZA, Renato Ferreira; GONÇALVES, André Luiz Vieira. A mesmice identitária: a (im)possibilidade de emancipação na política de assistência social. **Psicologia & Sociedade**, v. 29, 2017.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira. Modelo Brasileiro de Proteção Social não contributiva: concepções fundantes. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). **Concepção e Gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil**. Brasília, 2009.

SPOSATI, Aldaíza Oliveira. Cadastro Único: identidade, teste de meios, direito de cidadania. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 141, p. 183-204, maio-ago, 2021.

TEIXEIRA, Isabela de Vasconcelos; CARNEIRO, Ricardo. A política de assistência social brasileira na encruzilhada. **SER Social**, Brasília, v. 21, n. 45, jul-dez, 2019

WANG, Daniel L. Wang; VASCONCELOS, Natália Pires de. Proteção Judicial de Direitos e Escolhas Políticas na Assistência Social: o Supremo Tribunal Federal e o critério de renda do Benefício de Prestação Continuada. *In*: OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org.). **Judicialização de Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p.289-308, 2019

## **O CRAS como porta de saída do Suas: descompassos no arranjo institucional da política social**

### **RESUMO**

A descentralização administrativa adotada pelo governo brasileiro colocou a responsabilidade pela implementação das políticas públicas sociais primariamente nos municípios. No entanto, as diretrizes e programas do Sistema Único de Assistência Social (Suas) são traçados na esfera federal. Neste sentido, este trabalho buscou investigar as barreiras institucionais que dificultam a implementação desta política, tomando como unidade de referência o trabalho realizado pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). Nossa questão de pesquisa foi a seguinte: o arranjo institucional da política social e as capacidades estatais relacionadas são coerentes com a implementação da política realizada pelas equipes do CRAS? Por meio de um estudo de caso realizado nos municípios de Ervália e Viçosa, Minas Gerais, recolhemos os relatos dos burocratas de nível de rua a fim de se identificar os problemas enfrentados em seu dia a dia de trabalho. Dentre as principais descobertas, identificamos problemas de comunicação com a rede de políticas públicas municipal, bem como um descompasso com o arranjo institucional a nível nacional, cujas mudanças recentes dificultaram e por vezes impediram a concretização do acesso da população vulnerável a direitos fundamentais.

**Palavras-chave:** arranjos institucionais, capacidades estatais, Suas, CRAS.

### **1 INTRODUÇÃO**

Em 2005, o Sistema Único de Assistência Social (Suas) nasce já com o desafio de superar barreiras culturais e institucionais para sua implementação. Historicamente, a assistência social era atribuída a atos de caridade de instituições particulares, ou como ferramenta política sob o encargo das primeiras-damas (BOVOLENTA, 2017). Após a promulgação da Constituição de 1988, a assistência social ganhou status de direito constitucionalmente garantido, e as primeiras políticas públicas e cadastros sociais começaram a surgir nos estados da federação (NAZARENO; TORTATO, 2019). Ao nascer com a proposta de descentralização político-administrativa, territorialização, e competências comuns para seu

financiamento, o Suas requer a articulação dos três entes federativos para o sucesso de suas políticas.

Em um contexto de redemocratização, mas também inflação, corrupção e dívida externa, o governo federal transferiu para os demais entes a responsabilidade de implementar, por meio de políticas públicas, os novos direitos previstos na Constituição, porém sem um projeto nacional para tanto (MARTINS; JACINTO, 2021). Notadamente, a implementação da assistência social recaiu primariamente sobre os municípios na maior parte do país.

Conforme observado por Palotii e Costa (2011), a assistência social “não acompanhou o ritmo da consolidação institucional percebida nas outras políticas sociais, notadamente na saúde”. Enquanto outras políticas como a educação e a saúde passaram por uma série de reformas nos anos 1990, somente com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, começam a ser criadas capacidades estatais em nível federal para a concretização do futuro Suas (BICHIR; JÚNIOR; PEREIRA, 2020).

Em Minas Gerais, a implementação do Suas inicialmente se deu em uma realidade de baixa capacidade institucional para a promoção de políticas nos municípios, fragmentação e instabilidade do órgão gestor (PALOTTI; COSTA, 2011). Para a instalação dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), houve um cofinanciamento dos governos federal e estadual, sendo focalizada nos municípios mais pobres (PALOTTI; COSTA, 2011).

Este artigo possui foco investigativo voltado para as barreiras institucionais que podem ou não dificultar o processo de implementação da política pública social em municípios de pequeno e médio porte, utilizando o CRAS como objeto de estudo. Comumente chamado de porta de entrada da assistência social, por ser o equipamento procurado em primeiro lugar por indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade, argumentamos aqui que a atuação das equipes do CRAS por vezes vai além do planejado no arranjo da política pública, em razão de descompassos intersetoriais, tornando-se também uma “porta de saída”. Procuramos, portanto, responder a seguinte questão de pesquisa: o arranjo institucional da política social e as capacidades estatais relacionadas são coerentes com a implementação da política realizada pelas equipes do CRAS?

Estudos sobre os arranjos institucionais e capacidades estatais podem ser encontrados na literatura, a respeito de diferentes políticas públicas: o Programa Mais Médicos Brasil (PMMB) (LOTTA; GALVÃO; FAVARETO, 2016; MACEDO; FERREIRA, 2020); Programa Minha Casa Minha Vida (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2015; PIRES; GOMIDE, 2016); proteção à vítima no processo penal (SUXBERGER; CANÇADO, 2017); desenvolvimento rural (CAMPOS; JOB SCHMITT, 2017; MAKISHI; VEIGA; ZACARELI, 2016) e educação (MIRANDA; CUNHA; PEREIRA, 2020).

No campo da assistência social, são notáveis os trabalhos de Souza (2018), Sátyro, Cunha e Campos (2016), e Bichir, Júnior e Pereira (2020). Este artigo se propõe a contribuir para a construção desse campo de conhecimento, aproximando a discussão sobre arranjos institucionais e capacidades estatais com o tema da burocracia em nível de rua. Por meio de um estudo de caso de dois municípios da zona da Mata de Minas Gerais, reunimos os relatos dos profissionais da linha de frente a fim de expor como as relações entre a rede municipal e os demais níveis de governo determinam a implementação da política social.

Além desta introdução, este artigo possui quatro seções. Na sequência, são apresentados os conceitos de arranjo institucional e capacidades estatais, com foco no Suas. A terceira seção traz os procedimentos metodológicos utilizados para a realização do estudo de caso, por meio de entrevistas semiestruturadas. A parte seguinte apresenta as análises a partir dos resultados obtidos, enquanto a conclusão apresenta as considerações finais.

## **2 DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, ARRANJO INSTITUCIONAL E CAPACIDADES ESTATAIS**

A descentralização administrativa adotada pelo governo brasileiro na década de 90 impôs a necessidade de coordenação e cooperação entre os entes federativos para a implementação de novas políticas públicas, como a assistência social. A ausência de delimitação clara de competências para cada esfera de governo pode dificultar e limitar as articulações intergovernamentais (MARTINS; JACINTO, 2021).

No entanto, a centralização do poder decisório na esfera federal não implica, necessariamente, na incapacidade dos demais entes de tomar decisões durante o processo de implementação de políticas públicas. Arretche (2012) observa que enquanto o *policy decision-making* se concentra na esfera federal, o *policy-making*

está a cargo dos demais níveis de governo. Conforme observado por Bichir *et al* (2020), levando em consideração o histórico fragmentado da assistência social, “a construção de instrumentos de coordenação federativa ocorre justamente para definir padrões nacionais mínimos e induzir agendas que, localmente, dificilmente surgiram ou teriam a mesma relevância”.

Este fenômeno não se restringe ao Brasil. Segundo Repetto (2004), ao longo da década de 1990, o processo de descentralização de serviços universais e regulamentação e reforma de políticas públicas sociais pôde ser notado em toda América Latina. Durante este período, a política social teve como foco principal o combate à pobreza extrema (REPETTO, 2004).

A descentralização federativa implica ainda na necessidade de o governo federal de desenvolver estratégias para que os entes subnacionais adotem suas políticas, investindo em projetos de interesse dos governos locais. Segundo Arretche (2012), a inclusão desses entes no processo de elaboração das políticas públicas incentiva sua adesão e cooperação. Isso significa que os interesses estaduais e municipais estarão presentes na política, bem como margens de autonomia para sua implementação (ARRETCHE, 2012).

Desta forma, é interessante estudar o arranjo institucional da política pública social a fim de se compreender as capacidades estatais para implementação dessas políticas. Espera-se, assim, identificar o nexos causal de alguns dos problemas enfrentados hoje pelos burocratas de nível de rua atuando nos CRAS.

Arranjos institucionais são aqui compreendidos como “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (GOMIDE; PIRES, 2014). Em outras palavras, são os determinantes das capacidades estatais do Estado para o processo de implementação de políticas públicas.

Para Lotta e Vaz (2015), considerando arranjos institucionais complexos, é preciso incluir a sociedade como detentora de espaços de participação na elaboração de políticas públicas. Para a assistência social, essa integração entre o poder público e a sociedade é um dos fundamentos da política pública (art. 1º, Loas), cuja política nacional (PNAS) nasce com as deliberações da IV Conferência Nacional da Assistência Social, realizada em 2003.

A presença da comunidade civil pode ser identificada na política social por meio de mandatos no Conselho de Assistência Social (CNAS), representações dos

usuários nas eleições dos conselhos de assistência social, organizações de usuários juridicamente constituídas a fim de defender direitos do cidadão junto à PNAS, participação nas já mencionadas Conferências Nacionais, e a criação do Fórum Nacional de Usuários do SUAS (FNUSUAS) (SANTOS, 2021). A nível municipal, a Norma Operacional Básica (NOB-Suas) atualizada em 2012, traz uma série de diretrizes e sugestões para a participação dos usuários, tais como: organizações de espaços de discussão, como coletivos e associações de bairro; ampla divulgação de cronogramas e pautas de reuniões e audiências públicas; criação de espaços de diálogo gestores, trabalhadores e usuários (arts.125-127).

O arranjo institucional da política social brasileira, portanto, se constrói a partir de uma descentralização federativa, com delegação de responsabilidades sobretudo para os municípios, cofinanciamento dos estados e da União - que substituíram os antigos convênios -, e estímulos à participação dos usuários e membros da sociedade civil. A este projeto, se confronta o legado ainda recente de filantropia, iniciativa privada e caridade, que por muito tempo impediram a consolidação de um projeto nacional para esta política.

O Suas foi estruturado em dois níveis de proteção social: básica (PSB) e especial (PSE). A este artigo interessa a PSB, considerada de baixa complexidade, atuando em casos em que há ameaça a direitos, por meio de programas como o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), executados pelas equipes dos CRAS. Conforme a NOB-Suas e os Cadernos de orientação técnica para o CRAS, é responsabilidade dos municípios planejar, avaliar e monitorar os serviços do CRAS; alocar recursos para o pagamento de benefícios eventuais como o auxílio-natalidade e o auxílio-funeral; qualificar as equipes de trabalho; alimentar o Censo Suas; gestão da rede socioassistencial da PSB, entre outros.

Para a melhor compreensão do arranjo institucional desta política, tomamos como referência os trabalhos de Lotta e Favareto (2016) e Lotta *et al* (2016), no qual os autores identificaram quatro categorias de análise para os arranjos: intersetorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade. De forma breve, a intersetorialidade diz respeito à coordenação entre diferentes programas, políticas e setores a fim de se articular soluções para problemas dentro da política. As relações federativas são aquelas entre os diferentes governos (federal, estadual e municipal) na elaboração e implementação de políticas públicas. A

participação social avalia a atuação de outros atores (fora das esferas de governo) no processo. Por fim, a territorialidade identifica a incorporação das realidades territoriais ou locais ao planejamento e execução da política pública.

Estas categorias de análise são particularmente interessantes no contexto da PSB, uma vez que elas equivalem a diretrizes previstas na PNAS. A descentralização político-administrativa e a participação popular são diretrizes gerais da assistência social, com base na Loas e na Constituição de 1988. A articulação com outras políticas públicas locais, bem como o enfoque nas características territoriais da habitação dos usuários com fator de vulnerabilidade a ser considerado são também orientações da proteção social básica que devem ser atendidas pelas equipes dos CRAS no atendimento prestado.

Conforme já identificado anteriormente, a política social envolve as três esferas de governo, sendo que o governo federal detém o *policy decision-making* (ARRETCHE, 2012), o governo estadual atua principalmente como cofinanciador e articulador, especialmente nos processos de habilitação dos municípios, enquanto estes são os principais responsáveis pela execução dos programas. A participação social é incentivada e organizada tanto a nível nacional quanto municipal, principalmente por meio dos Conselhos, enquanto o território de execução da política está contido nos municípios, sendo necessário, neste caso, considerar características específicas das localidades, como será melhor trabalhado na seção seguinte.

Assim como a territorialidade, a intersetorialidade é de especial interesse para este estudo. O trabalho desenvolvido nos centros de referência envolve uma articulação em rede com outras políticas do estado, como educação, saúde, segurança pública, defesa civil, poder judiciário, institutos de previdência, e conselhos tutelares. Isso significa que, no atendimento prestado pelas unidades do CRAS, há a necessidade de uma interdisciplinaridade entre os campos do Serviço Social, Psicologia, Educação, Saúde, Direito e Sociologia.

Estudos sobre os desafios impostos pela intersetorialidade na política social podem ser encontrados na literatura. Scott *et al* (2020), ao pesquisarem a atividade dos psicólogos nos CRAS de uma capital do nordeste revelam, entre outras questões, que a articulação da rede se efetiva principalmente de maneira informal, por meio de contato direto e pessoal dos funcionários públicos. Santos *et al* (2020) ao estudarem o encontro da proteção social com a saúde, expõem a dificuldade dos profissionais da

atenção primária em atender as demandas das políticas sociais, uma vez que há uma limitada coordenação entre políticas transversais.

Para a melhor compreensão destas barreiras institucionais, é preciso considerar também as capacidades estatais e sua relação com os arranjos institucionais. Trata-se de um conceito polissêmico, multidimensional e extensivamente debatido na literatura nacional e internacional. Wu, Ramesh e Howlett (2015) observam que a maioria das definições propostas se voltam não para o que a capacidade estatal é, mas o que ela pode fazer: ‘tomar decisões inteligentes’ ou ‘pesar alternativas’. Desta forma, os autores propõem a compreensão das capacidades estatais como um conjunto de habilidades e recursos que habilitam a execução de funções públicas, divididos em três grupos de competências: analítica, operacional e política, que por sua vez teriam cada um três níveis de recursos: individual, organizacional e sistêmica, gerando assim nove diferentes tipos de capacidades (WU *et al*, 2015).

Para fins deste artigo consideramos capacidades estatais como o conjunto de componentes políticos, institucionais, administrativos e técnicos, conforme descrito por Souza e Fontanelli (2020):

O componente político diz respeito às regras do jogo que regulam o comportamento político, societal e econômico. O componente legal diz respeito às regras jurídicas que regulam o comportamento dos atores e das instituições. O componente organizacional/administrativo remete à capacidade de prover bens e serviços com eficiência através de uma burocracia profissionalizada e em moldes weberianos. Por fim, o componente de políticas públicas diz respeito a instituições e estratégias que influenciam decisões sobre políticas, sua formulação e execução. (SOUZA; FONTANELLI, 2020, p. 45-46)

O componente político é de especial interesse para este artigo, uma vez que inclui a “construção de capacidade burocrática e o grau de profissionalização da burocracia para investigar as condições em que políticas são formuladas e executadas” (SOUZA, 2017). Arranjos e capacidades estatais se relacionam de forma a impactar um ao outro: são processos mutáveis, em maior ou menor grau, ao longo do tempo, melhor analisados dentro de um recorte temporal e político, uma vez que são influenciados, entre outros fatores, por mudanças políticas (*politics*) e da agenda governamental (SOUZA, 2017; MACEDO; FERREIRA, 2020).

A capacidade de implementação de políticas públicas do Estado pode ser visualizada a partir de dois componentes: técnico-administrativo e político-relacional (GOMIDE; PIRES, 2014; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018). O primeiro está ligado ao “conceito weberiano de burocracia” (GOMIDE; PIRES, 2014), incluindo como indicadores recursos humanos, financeiros e tecnológicos, instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais, e estratégias de monitoramento e avaliação. O segundo abrange a capacidade política do Estado de dialogar com e coordenar diversos atores dentro e fora do aparato estatal a fim de se manter e concretizar interesses. Isto inclui mecanismos de interação das burocracias, canais para participação da sociedade nos processos decisórios, e articulação com os órgãos de controle externo e interno (GOMIDE *et al*, 2018).

Estas capacidades derivam de um processo pelo qual o arranjo institucional é modificado por meio de ações de atores dos Poderes Executivo, Legislativo, e dos sistemas participativo e de controle de setores específicos (GOMIDE; PIRES, 2014). Como exemplo, em estudo sobre a capacidade financeira dos estados-membros para o financiamento da assistência social, Souza (2018) observa que apesar da diminuta contribuição destes entes para as políticas municipais, os gestores estaduais, de acordo com as agendas políticas dos partidos de governo, optaram por quais programas aplicar estes recursos, bem como estratégias para financiamento destas ações.

São ainda poucos os trabalhos na literatura que focam as capacidades estatais municipais para a assistência social, conforme observado por Sátyro *et al* (2016). Em sua pesquisa qualitativa, considerando os índices do MDS, os autores observaram que a implementação da política não possui relação positiva com a capacidade burocrática dos municípios: os serviços existem e são executados independentemente do nível da capacidade.

No contexto de pesquisa das políticas sociais desenvolvidas pelo CRAS, fazemos o recorte da capacidade estatal como a habilidade do estado de implementar seus programas assistenciais, considerando, especialmente, o componente político-relacional descrito por Gomide *et al* (2018). A metodologia da pesquisa, realizada por meio de entrevistas semiestruturadas com os membros das equipes, coloca em destaque o papel dos burocratas de nível de rua (LIPSKY, 2019) da assistência social para a implementação da política. A expectativa do estudo é revelar como mudanças

no arranjo institucional podem alterar as capacidades estatais de forma a comprometer ou melhorar o trabalho do CRAS na linha de frente da assistência social.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Conforme as definições de Gil (2019), esta pesquisa qualitativa classifica-se como exploratória e descritiva, realizando uma investigação a respeito das capacidades estatais e das barreiras institucionais para a implementação da política social a nível municipal em Minas Gerais. Para tanto, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, documental e um estudo de caso.

A pesquisa bibliográfica consistiu em uma revisão da literatura disponível no portal de periódicos da CAPES, que possui ferramentas para a filtragem dos artigos relevantes, complementada pela pesquisa documental envolvendo a legislação pertinente sobre a matéria. O estudo de caso foi realizado nos municípios de Ervália e Viçosa, ambos da região da Mata do estado de Minas Gerais, por meio de entrevistas semiestruturadas individuais com membros das equipes dos CRAS.

Estes municípios foram selecionados em razão das limitações de recurso da pesquisa, e de suas características. Ervália é um município de pequeno porte (357.489 km<sup>2</sup>), com população estimada de 19.019 habitantes, sendo que metade dos habitantes se encontram na extensa zona rural do município (IBGE, 2023a). Já Viçosa é um município de médio porte (299.418 km<sup>2</sup>), população estimada de 79.910 habitantes, em sua maioria (90%) residindo na área urbana (IBGE, 2023b).

Após a elaboração do roteiro para as entrevistas, foi realizado um teste de validação das questões levantadas. Para tanto, selecionamos o município de Coimbra, que faz divisa com os outros citados, e que também possui uma unidade do CRAS. Também considerado de pequeno porte, Coimbra possui área territorial de 106.875 km<sup>2</sup> e população de 7.117 habitantes (IBGE, 2023c). Foram entrevistados quatro membros da equipe (psicólogo, assistente social, gestora do CadÚnico e advogada), e as respostas fornecidas e novos questionamentos levantados possibilitaram o ajuste do roteiro de perguntas.

Este trabalho faz parte de um projeto de pesquisa que foi submetido e aprovado pelo Comitê de Ética. O bloco de perguntas de interesse deste artigo abordou questões sobre os problemas enfrentados pelos membros da equipe em seu dia de trabalho, sua relação com outros órgãos da administração pública municipal e impressões pessoais sobre a importância do seu trabalho dentro dos CRAS. A fim de

se preservar o anonimato dos entrevistados, foram atribuídos, de forma aleatória, números a cada um (por exemplo: Entrevistado 1 (E1)).

As entrevistas foram realizadas no período de dezembro de 2022 a janeiro de 2023, nas sedes dos CRAS de cada município. Foram ouvidos doze participantes, sendo eles três coordenadores, cinco assistentes sociais e quatro psicólogos, que leram e assinaram seus termos de consentimento livre e esclarecido. A partir das respostas obtidas, foi elaborado um relatório de campo, cujas principais descobertas serão expostas na sessão seguinte.

#### **4 O COTIDIANO NOS CRAS E OS DESENCONTROS INSTITUCIONAIS**

Para a implementação de uma unidade do CRAS, é necessário observar alguns requisitos. A sede deve estar em localidade de vulnerabilidade, de forma a facilitar o acesso, considerando ainda pessoas idosas e com deficiência, e deve fornecer um espaço compatível com as atividades nele ofertadas, conforme previsto na Loas.

No município de Ervália, a sede do CRAS se encontra perto de um bairro considerado de vulnerabilidade, porém afastado o suficiente do centro da cidade para que alguns dos entrevistados manifestassem preocupação sobre isso impedir que mais pessoas, principalmente idosos, procurem a unidade. Já no município de Viçosa, os dois CRAS se encontram relativamente próximos ao centro da cidade e de outros serviços essenciais, como hospitais e a delegacia. Esta decisão teria sido tomada considerando os limites do transporte público municipal e a comodidade para os usuários.

No entanto, os dois imóveis alugados foram considerados pelos membros de ambas as equipes insuficientes para acomodar os trabalhadores e os usuários, sendo o limite de espaço, banheiros e condições gerais de salubridade dos imóveis apontados como impedimentos para o desenvolvimento do pleno trabalho das equipes. A insalubridade dos imóveis colocados à disposição para o trabalho dos CRAS também já foi relatada em outros trabalhos (SILVA *et al*, 2011; ANDRADE; MORAIS, 2017), e parece ser também um dos problemas compartilhados pelos equipamentos em todo o Brasil.

Avançando ainda nas capacidades técnico-administrativas, indagamos sobre a formação e capacitação das equipes de trabalho. Enquanto o cargo de coordenador do CRAS é de confiança em ambos os municípios - e, conseqüentemente, dependente da política local -, os demais cargos da equipe são preenchidos por processo seletivo

anual, em Viçosa, enquanto Ervália realizou um concurso público. Quanto às capacitações, nenhum dos municípios possui um cronograma local de capacitação, sendo dependentes daqueles disponibilizados pela internet, por meio do governo federal, ou do ocasional oferecimento de capacitações presenciais oferecidas pela Sedese-MG (Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social).

A rotatividade anual dos funcionários do CRAS foi levantada pelos membros das equipes como um problema no município de Viçosa. Somado à quantidade limitada de capacitações ao longo do ano, alguns entrevistados relataram frustração com a dificuldade de se formar uma equipe permanente e capacitada, capaz de formar laços duradouros com as comunidades atendidas. *“Não dá pra dar continuidade no trabalho”*, relata E4.

Esta diferença, por município, na estabilidade da carreira da assistência social já havia sido observada na literatura (ROMAGNOLI, 2016; SÁTYRO *et al*, 2016). Considerando ainda as condições anteriormente citadas - baixa capacitação e inadequação do espaço físico de trabalho - apontam para um quadro de impedimento à realização de um dos programas mais importantes do PAIF: o serviço de convivência e fortalecimento de vínculos (SCFV).

A atenção social pós Constituição de 1988 valoriza o indivíduo, bem como suas relações em família e com a sociedade. Os serviços de proteção básica oferecidos pelo CRAS deveriam ir além do mapeamento da exclusão social e concessão de benefícios eventuais, incluindo também atividades que promovem a inclusão dos usuários em sua comunidade, por meio de atividades culturais, esportivas ou de lazer, por exemplo.

Dentre os três CRAS estudados, somente o do município de Ervália possui uma agenda regular de programas ofertados à comunidade, que incluem oficinas de artesanato, computação, hapkido, entre outros. Isto é possível graças à contratação deicineiros terceirizados, utilizando-se de verba municipal. Outras atividades em grupo, voltadas para jovens ou idosos, ainda são desenvolvidas pelos membros da equipe, dentro de uma programação mensal temática. Sem os icineiros terceirizados, no entanto, não seria possível criar estes programas de longo prazo, os entrevistados explicaram, porque a demanda de trabalho diário da equipe é muito elevada.

Durante o período de entrevistas, os CRAS de Viçosa estavam no processo de reestruturação dos grupos voltados para a comunidade. No entanto, os entrevistados

expressaram o mesmo problema sobre limite de verbas e tempo para realmente desenvolver trabalhos específicos voltados para as comunidades locais, como é previsto na PNAS.

A questão do volume e, especialmente, da definição do trabalho realizado foi um ponto recorrente nas respostas dos entrevistados. Especialmente durante o período da pandemia de Sars-Cov-2 e após, os entrevistados relatam um grande aumento da procura pela assistência social, principalmente para a concessão de benefícios eventuais. Desta situação, surgiram dois descompassos distintos: um horizontal, entre o CRAS e a secretarias municipais, e o vertical, entre o CRAS e o governo federal.

Neste sentido, considerando as capacidades político-relacionais da PSB, foi identificada, inicialmente, uma dependência grande da política local para o sucesso das atividades; enquanto a nível federal, a percepção dos entrevistados foi de um desmonte da assistência social.

Os entrevistados apontaram que, apesar de serem os burocratas na linha de frente que atendem os usuários ou realizam visitas às residências, a decisão final sobre a concessão de benefícios eventuais pertence à secretaria municipal de assistência social. No caso de benefícios sociais como o BPC, o limite da atuação do burocrata é o auxílio ao usuário na utilização dos sistemas do governo. Quando questionados sobre a relação com o governo municipal, dois tipos diferentes de respostas surgiram.

No município de Ervália, a relação entre o CRAS e a secretaria municipal foi apontada como positiva pelos entrevistados. Os pedidos de auxílio requeridos junto aos CRAS são frequentemente aprovados, e os membros da equipe sentem que seu trabalho é valorizado. Os entrevistados explicam que possuem um canal direto com os assistentes sociais da secretaria, que utilizam quando sentem que a situação é de urgência. *“Infelizmente ou felizmente, as coisas aqui são muito na informalidade,”* E11 relata.

Por outro lado, quando questionados sobre a relação com outros canais da administração pública local, os relatos revelam outros problemas. A rede, que inclui órgãos da educação, saúde, segurança pública, etc, não funciona em condições ideais. Propostas de reuniões frequentes para discussão de casos específicos graves foram levantadas, mas sem continuidade. Os agentes do CRAS sentem que são “engolidos pela demanda” (E11), e tem dificuldade de atender todos os requerimentos.

Isto se deve ao fato de que nem todas as demandas que chegam até o CRAS seriam parte dos serviços da PSB. Os membros da equipe reclamam da falta de definição clara das funções do CRAS que deveriam ser conhecidas pelos outros órgãos da rede, o que leva o CRAS a suprir demandas de outras áreas da Administração Pública. A “porta de entrada” da assistência social acaba se tornando a porta de entrada de todas as necessidades do cidadão. Romagnoli (2016) identificou esta falta de clareza nas comunicações intersetoriais também entre os CRAS de Belo Horizonte (MG) e as secretarias municipais.

O mesmo problema de demandas excessivas para além das funções do CRAS também foram registradas no município de Viçosa. No entanto, outro problema foi identificado entre as respostas. A comunicação entre os CRAS e a secretaria municipal parece ineficiente aos olhos da equipe, o que prejudica sua visão da importância do próprio trabalho. *“Quase nada é feito aqui, a gente tem que ficar solicitando para outros departamentos”*, E3 relata. Na ausência de retorno sobre os pedidos encaminhados, alguns entrevistados apontaram para a própria rede como uma possível saída para o usuário. *“Eu vou empoderar a família, falar pra ela procurar o conselho tutelar ou o Ministério Público,”* explicou E2.

A diferença entre os relatos dos dois municípios aponta para o componente político da relação entre os órgãos municipais. Alguns dos entrevistados acreditam que ações da assistência social, como o fornecimento de cestas básicas, são utilizados como ferramentas de manobra política, favorecendo indivíduos e trocas de favores, enquanto seus relatórios são ignorados. Tal “apadrinhamento” para o recebimento de benefícios sociais foi identificado também por Sátyro e Cunha (2019), especialmente em municípios de maior porte. Estas respostas apontam para problemas mais graves do que a falta de verbas ou desconexão com a rede.

Considerando a relação vertical entre o CRAS e o governo federal, a dissonância se torna ainda maior, e as consequências, mais graves. Durante a pandemia, a decisão do então governo de automatizar o Auxílio Brasil por meio de aplicativo de celular se mostrou um obstáculo real para a concretização do acesso ao direito. Conforme relatado pelas três equipes, esta decisão mostrou uma clara falta de conhecimento sobre a realidade da população que procura os serviços da assistência social. Em 2019, 28% dos domicílios brasileiros não tinham acesso à internet, sendo mais de 50% destes pertencentes a membros das classes D e E (CETIC.BR, 2020), que com mais frequência procuram a assistência social.

Esse desconhecimento das condições das parcelas vulneráveis da população reflete uma insuficiência e/ou ineficiência do processo de participação popular na elaboração de políticas sociais, ou mesmo uma inabilidade do Estado em estabelecer ações amplas, e não simplesmente voltadas para realidades específicas.

Conforme observado por Lima-Silva *et al* (2020), a pandemia e a subsequente resposta insuficiente do governo à crise agravou os notórios problemas dos CRAS, diante do súbito aumento da demanda. Torres *et al* (2021), ao investigarem o enfrentamento da Covid de um CRAS de Arapiraca, Alagoas, destacam a importância do equipamento como porta de entrada para acesso aos benefícios e outras ações do município para amenizar as consequências da pandemia para a população. Também relataram o aumento do volume de trabalho e a procura da população vulnerável pela ajuda das equipes para acessar os programas do governo por meio de aplicativo de celular.

É preciso também destacar que os funcionários da assistência social não foram considerados grupo prioritário durante a vacinação, diferentemente dos profissionais da saúde, e continuaram a trabalhar durante o auge da pandemia mesmo com as limitações de atendimento nas sedes dos CRAS. Sedes estas que, conforme apontado anteriormente, possuem uma série de problemas estruturais, inclusive de acesso à internet, e nenhum celular à disposição das equipes.

Os entrevistados explicaram que diariamente usuários em situação de vulnerabilidade extrema procuravam o CRAS sem sequer ter um aparelho que comportasse os aplicativos do governo. *“A pessoa não tem um celular compatível, não tem internet, não tem conhecimento,”* explica E9. Havia ainda um limite de cadastros por aparelho, então mesmo os funcionários que se disponibilizaram a realizar os cadastros em seus celulares pessoais não puderam garantir acesso a todos que procuram ajuda nos CRAS.

*“O governo federal criou uma política pública de aplicativo,”* E5 resumiu, ao manifestar seu descontentamento com a falta de consulta dos CRAS sobre a implementação do Auxílio Brasil. *“Foi criado um sistema de desmantelamento e cumprimento de metas,”* de acordo com E5. Os CRAS são incentivados a preencher relatórios relatando o número de famílias atendidas e as atividades desenvolvidas, mas possuem cada vez menos verbas e recursos tecnológicos para acompanhar as demandas do governo federal. Vale ressaltar que outros sistemas, como o do INSS,

responsável pela concessão do BPC, também é automatizado e gera uma procura frequente dos usuários por ajuda junto ao CRAS.

A mudança no arranjo institucional da assistência social a nível nacional, com a inclusão da obrigatoriedade do atendimento por aplicativo, acabou por enfraquecer a capacidade dos municípios de implementar a política. Não foi oferecido o aparato técnico necessário para que os CRAS conseguissem garantir o acesso amplo da população mais necessitada. Isto nos remete ao ponto levantado no início deste artigo: a descentralização federativa implica, necessariamente, na coordenação com os entes subnacionais. Caso contrário, cria-se uma situação em que a política planejada a nível nacional é impossível de ser executada em nível local. Conforme observado por Repetto (2004), o processo deve ser acompanhado por uma definição clara das funções do Estado, equipado com capacidades administrativas e políticas que garantam padrões mínimos de qualidade para as políticas públicas.

“O CRAS não é só uma porta de entrada, é uma porta de tudo,” E5 resumiu a situação do equipamento. O descompasso vertical com o governo federal e o horizontal com a rede municipal faz com que o CRAS se torne a estação pela qual todos os problemas do cidadão acabam por passar antes de encontrar o equipamento correto. Sposati *et al* (2014) identifica a falta de definição clara de competências como uma estratégia que perpetua a dificuldade do usuário de acessar seus direitos.

Os órgãos para prestação de serviços assistenciais terminam sendo ao mesmo tempo o espaço onde tudo e nada pode caber. Com isto, se reforça a característica de desenvolver ações emergenciais, se reforçam experiências-piloto, cuja continuidade ou extensão ficam sempre a aguardar a clara atribuição de competências e consequente extensão de recursos. (SPOSATI *et al*, 2014, p. 121)

Este problema de intersetorialidade foi identificado também em outros trabalhos envolvendo os CRAS. Romagnoli (2016) identificou o excesso de demanda para a assistência social, sendo este o órgão acionado quando outros setores da rede municipal não sabem para onde encaminhar os indivíduos. Desse desencontro, especialmente com a área da saúde, a autora aponta a desqualificação das atividades exercidas pelo CRAS como uma das consequências perante a rede.

O estudo de caso aqui desenvolvido envolveu apenas dois municípios da mesma região de Minas Gerais e, portanto, não pode ser utilizado como uma extrapolação para as condições do Suas de todo o estado. No entanto, as descobertas

aqui realizadas, a partir da perspectiva dos atores de implementação da política, refletem aquilo identificado em outros trabalhos da literatura. A capacidade de implementação da assistência social considerando os indicadores municipais (como recursos e estabilidade profissional) são insuficientes para explicar o sucesso ou não da política. A assistência social é uma política movida pela demanda diária, mas uma alteração marcante no arranjo institucional, como foi o caso da introdução dos aplicativos, pode comprometer a política como um todo.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este artigo procurou, a partir de uma compreensão do arranjo institucional e das capacidades estatais da política pública de assistência social, compreender quais barreiras institucionais poderiam ser identificadas no trabalho desenvolvido pelas equipes da proteção social básica dentro dos CRAS. Para tanto, foi desenvolvido um estudo de caso com dois municípios da zona da Mata de Minas Gerais, Ervália e Viçosa.

Considerando as capacidades técnico-administrativas, uma alta rotatividade dos membros das equipes somada à uma baixa qualificação foi apontada como um fator que dificulta um trabalho contínuo e a criação de vínculos com as comunidades atendidas, o que é considerado um ponto importante para o PAIF. Além disso, problemas estruturais e limitações de recursos financeiros para as sedes dos CRAS criam impedimentos para o desenvolvimento de serviços voltados para a integração dos usuários com a família e a comunidade.

Sob a perspectiva das capacidades político-relacionais, dois problemas graves foram identificados. A nível municipal, a falta de comunicação com a rede e a definição clara de competências gera uma demanda extra de trabalho para o CRAS, que acaba por suprir lacunas da Administração Pública, ao mesmo tempo em que algumas de suas ações essenciais podem ser desvirtuadas como ferramenta de manobra política. Verticalmente, a falta de alinhamento do arranjo institucional nacional para o Suas com a realidade dos municípios criou uma série de problemas e impedimentos para que os burocratas do CRAS conseguissem atender os usuários durante a pandemia, problema que não foi solucionado e continua presente com a persistente informatização de todos os sistemas do governo sem o necessário provimento de recursos para os equipamentos.

Evidencia-se, portanto, a necessidade de se retomar a participação da sociedade na composição do arranjo da política social. A descentralização federativa, na qual o governo federal detém o *policy decision-making*, é a realidade de todas as políticas públicas brasileiras, porém uma política tão sensível à situação das localidades como a assistência social não pode ficar à mercê de macro decisões que desconsideram as condições dos usuários.

Concluimos que existe um descompasso entre o arranjo institucional do Suas, planejado na esfera federal, e as capacidades estatais disponíveis para os municípios executarem a política. Especialmente com relação à acesso a direitos fundamentais exclusivamente por meio de aplicativos de celular, cumpre questionar se esta nova condicionalidade não reitera estereótipos de pobreza e marginalização de certas parcelas da população, como idosos, habitantes da zona rural ou de baixa escolaridade, e acaba por excluí-los da assistência social. A introdução e uso de novas tecnologias no campo das políticas públicas precisam ser cuidadosamente planejados tendo em vista o público alvo da política, e não micro realidades exclusivas de grandes centros urbanos.

## **AGRADECIMENTOS**

Este trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

## 6 REFERÊNCIAS

ANDRADE, Anne Graça de Sousa; MORAIS, Normanda Araujo de. Avaliação do Atendimento Recebido no CRAS por Famílias Usuárias. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 37, n. 2, p. 378-392, abr-jun, 2017.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012.

BICHIR, Renata; JUNIOR, Sérgio Simoni; PEREIRA, Guilherme. SISTEMAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS EFEITOS NA IMPLEMENTAÇÃO O caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 102, 2020.

BOVOLENTA, Gisele Aparecida. A atenção aos pobres: apontamentos históricos sobre assistência e proteção social no Brasil. **História e Cultura**, Franca, v. 6, n. 2, p. 9-34, ago-nov, 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993**. Lei Orgânica da Assistência Social. Dispõem sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 07 dez 2013. Acesso em: 02 mar 2023

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política nacional de assistência social - Pnas/2004 e Norma Operacional Básica - NOB-SUAS/2004**. Brasília, nov 2005. Acesso em: 02 mar 2023

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica - NOB-SUAS**. Brasília, 12 dez 2012.

CAMPOS, Ana Paula Teixeira de; JOB SCHMITT, Claudia. Rede de relações sociais e arranjos institucionais da agricultura familiar na zona da Mata em Minas Gerais, Brasil: Novas formas de governança nas políticas públicas? **GIGAPP Estudos Working Papers**, 4(72-78), p. 379-398, 2017.

CETIC.BR. Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade de Informação sob os auspícios da Unesco. **TIC DOMICÍLIOS 2019 - Principais resultados**. 2020. Disponível em: [https://www.cetic.br/media/analises/tic\\_domicilios\\_2019\\_coletiva\\_imprensa.pdf](https://www.cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2019_coletiva_imprensa.pdf).

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7ª ed. Atlas, 2019.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades Estatais e Democracia: A abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C (Editores). **Capacidades Estatais e Democracia - Arranjos Institucionais de Políticas Públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

GOMIDE, Alexandre; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela;

OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Orgs.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil - interseções analíticas**. Brasília, Ipea: Enap, 2018.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades e Estados: Ervália**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023 (a). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/ervalia.html>. Acesso em: 02 mar 2023

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades e Estados: Viçosa**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023 (b). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/vicosa.html>. Acesso em: 02 mar 2023

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades e Estados: Coimbra**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023 (c). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/coimbra.html>. Acesso em: 02 mar 2023

LIMA-SILVA, Fernanda; SANDIM, Tatiana Lemos; MAGRI, Giordano Morangueira; LOTTA, Gabriela Spanghero. O nível de rua na pandemia: a percepção de profissionais da linha de frente da assistência social sobre a implementação de políticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 5, p.1458-1471, set-out, 2020.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua**. Edição expandida do 30º aniversário. Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, Gabriela Spanghero; GALVÃO, Maria Cristina Costa Pinto; FAVARETO, Arilson da Silva. Análise do Programa Mais Médicos à luz dos arranjos institucionais: intersectorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 21, n. 9, p. 2761-2772, 2016.

LOTTA, Gabriela Spanghero; FAVARETO, Arilson da Silva. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar, 2016.

LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, n. 2, p. 171-194, abr-jun, 2015.

LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius; GUERRA, Pedro Henrique. Legitimidade e efetividade em arranjos institucionais de políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 6, p. 1531-1554, nov-dez, 2015.

MACEDO, Alex dos Santos; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. Arranjo institucional e a capacidade estatal de implementação do Projeto Mais Médicos Brasil (PMMB). **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 76, 2020.

MAKISHI, Fausto; VEIGA, João Paulo Cândia; ZACARELI, Murilo Alves. Desenvolvimento local de comunidades rurais e suas implicações para as políticas públicas: Arranjos institucionais e diversificação da produção rural de pequena

escala. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 221 a 241, jul-dez, 2016.

MARTINS, Tatiana Roberta Borges; JACINTO, Adriana Giaqueto. A (des)coordenação federativa do Suas: tensões, rupturas e desafios. **Textos & Contextos Porto Alegre**, v. 20, n. 1, p. 1 -17, jan.-dez, 2021.

MIRANDA, Maura da Silva; CUNHA, Maria Couto; PEREIRA, Rodrigo da Silva. Arranjos institucionais para a gestão da educação em territórios da Bahia: tensões entre o público e o privado. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 36, 2020.

NAZARENO, Bruna Ronconi; TORTATO, Cíntia de Souza Batista. A tecnologia do cadastro único no âmbito da política pública de assistência social – reflexões correlatas ao campo de estudos em ciência, tecnologia e sociedade em face às políticas sociais adotadas no Brasil. **Tecnologia e Sociedade**, Curitiba, v. 15, n. 37, p. 371-388, jul-set, 2019.

PALLOTI, Pedro Lucas de Moura; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, p. 211–235, 2011.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun., 2016.

REPETTO, Fábian. Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina. **Documentos de trabajo del INDES**, v. 52, n. 1, 2004.

ROMAGNOLI, Roberta Carvalho. Relações macropolíticas e micropolíticas no cotidiano do CRAS. **Psicologia & Sociedade**, v. 28, n. 1, p. 151-161, 2016.

SANTOS, Adriano Maia dos; AMORIM, Thaís Fernanda Fernandes; ALVES, Hayda Josiane; PAIVA, Jamille Amorim Carvalho. Tensões e contradições da proteção social na fronteira da assistência com a saúde. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v.18, n.2, 2020

SANTOS, Priscila Ribeiro dos. Entre ideias e interações: a participação dos usuários na política de assistência social. **Debates**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 120-142, jan-abril 2021.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Schettini Martins; CAMPOS, Jarvis. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, vol. 22, n. 2, ago, 2016.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Martins Schettini. Jogando luzes sobre os determinantes burocráticos e de gestão da política de assistência social nos municípios brasileiros. **Opinião Pública**, v. 25, n. 2, 2019

SCOTT, Juliano Beck; SANTOS, Andréia Garcia dos; SOUSA, Burnier Sales de; SOLON, Avrairan F. A. Caetano; OLIVEIRA, Isabel Fernandes de. Articulações da psicologia no território: Intersectorialidade na proteção social básica. **Psicologia Política**, vol. 20, n. 49, p. 654-666, 2020.

SILVA, Vini Rabassa da; MEDEIROS, Maria Rosange Acosta de; SCHNEIDER, Marciane Maria Altenburg. Ação profissional dos assistentes sociais no sistema único de Assistência Social: problematizações resultantes de uma pesquisa empírica no RS. **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 10, n. 2, p. 345-355, ago-dez, 2011.

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n.1, p. 27-45, jan-fev, 2017.

SOUZA, Celina. Federalismo e capacidades estatais: o papel do estado-membro na política de assistência social. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Orgs.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil - interseções analíticas**. Brasília, Ipea: Enap, 2018.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. *In*: MELLO, Janine et al. **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades**. Brasília: Ipea, pp. 45-69, 2020.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira; BONETTI, Dilsea Adeodata; YAZBEK, Maria Carmelita; CARVALHO, Maria do Carmo Brant. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 12ª Ed. Cortez Editora: São Paulo, SP, 2014.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; CANÇADO, Mayara Lopes. Políticas Públicas de Proteção à Vítima: uma Proposta de Arranjo Institucional de Segurança Pública. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, ano 15, n. 20, p.32-58, jan-jun, 2017.

TORRES, Liliana Vanessa Pininga; LIMA, Jose Rodolfo Tenorio; BRENDA, Roselene de Lima. PANDEMIA E DESIGUALDADE SOCIAL: Centro de Referência da Assistência Social e o enfrentamento à Covid-19 em Arapiraca/Alagoas. **P2P & INOVAÇÃO**, Rio de Janeiro, v. 7, Ed. Especial, p. 161-183, set. 2020/fev. 2021.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015.

### 3 CONCLUSÃO GERAL

Esta pesquisa procurou esclarecer como ocorre a implementação da política de assistência social a nível municipal, fazendo um recorte para a proteção social básica desenvolvida nos CRAS. A partir do estudo realizado, foi possível identificar uma série de desafios enfrentados pelos burocratas de nível de rua em seu dia a dia de trabalho, bem como barreiras institucionais à concretização da política.

A revisão de literatura revelou como a política pública social brasileira foi construída sobre um legado assistencialista, filantrópico, religioso e político. Os significados atribuídos à ajuda aos desamparados ao longo da história criou estigmas que ainda hoje afetam como a política é percebida pelos *policy makers* e pela população. Isso se revela na baixa prioridade que o Suas recebeu na agenda política após 1988, e na falta de uma delimitação clara para a participação dos estados no financiamento da política.

A nível municipal, as equipes dos CRAS vivenciam as consequências desta baixa prioridade de governo. Dentre os principais problemas relatados, destacam-se o grande volume de demandas imediatas que por vezes interferem na realização e/ou continuidade de outras atividades do equipamento; a precariedade das sedes; a falta de recursos materiais como transporte para as buscas ativas, internet de qualidade, e mesmo aparelhos de celular para acessar os aplicativos do governo federal; a falta de investimento em recursos humanos; descoordenação e falta de comunicação com a rede municipal, e possíveis interferências políticas no trabalho dos burocratas.

A celebrada discricionariedade do burocrata de nível de rua revelou-se insuficiente para sanar os problemas identificados ou mesmo garantir o acesso de cidadãos vulneráveis aos benefícios eventuais. Além disso, a alta demanda por benefícios sociais no contexto de pandemia e após ela, foi agravada pela obrigatoriedade dos cadastros por meio de aplicativos, que reflete um desconhecimento, por parte do governo federal, da realidade de um grande número da população brasileira, especialmente os residentes na zona rural. Esta mudança no arranjo institucional da política não foi seguida pela criação de capacidades estatais para que os municípios, em especial os CRAS, pudessem se adaptar à essa nova demanda.

Assim, as conclusões desta pesquisa apontam para uma necessidade de se repensar a maneira como a política de assistência é vista e executada. Apesar dos evidentes avanços da política, especialmente nas últimas duas décadas, a proteção

social básica não pode continuar sendo afogada por demandas emergenciais e descompassos institucionais. Outros programas importantes, como a Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, também devem ser executados pelos CRAS. A introdução e obrigatoriedade de novas tecnologias para acesso à direitos precisa ser planejada considerando que uma grande parte da população brasileira ainda não possui acesso à internet.

Cabe ainda ressaltar que esta pesquisa foi realizada utilizando-se dados primários coletados em apenas dois municípios da mesma região de Minas Gerais. Portanto, os resultados aqui obtidos não podem ser extrapolados para representar a realidade brasileira como um todo. No entanto, ressaltamos que o campo das políticas públicas se beneficiaria pela inclusão de mais pesquisas voltadas para a capacidade dos municípios de implementar de maneira plena a política de assistência social, a fim de se compreender os problemas sistêmicos compartilhados pelos CRAS de todo o país.

#### 4 REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004**. Brasília, 2005. Disponível em: <[https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf)>

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Auxílio Emergencial: Programa já pagou R\$ 250 bilhões a 68 milhões de brasileiros**. Brasília, 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/11/programa-ja-pagou-r-250-bilhoes-a-68-milhoes-de-brasileiros>.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Secretaria Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/composicao/orgaos-especificos/desenvolvimento-social/snas>.

MARTINS, Tatiana Roberta Borges; JACINTO, Adriana Giaqueto. A (des)coordenação federativa do Suas: tensões, rupturas e desafios. **Textos & Contextos Porto Alegre**, v. 20, n. 1, p. 1 -17, jan-dez, 2021.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Schettini M. Jogando luzes sobre os determinantes burocráticos e de gestão da política de assistência social nos municípios brasileiros. **Opinião Pública**, v. 25, n. 2, 2019.

SECCHI, L; COELHO, F. S; PIRES, V. **Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concursos**. 3ª ed. Cengage, 2022.

SERAFIM, Henrique Rabello; ALVES, Ismael Gonçalves. A Constituição de 1988 no Brasil e assistência social: trajetórias da inclusão social e do combate à pobreza. **Acta Scientiarum. Human and Social Sciences**, v. 40, n.3, e40552, 2018.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A - Roteiro de entrevista semiestruturada

#### PROPOSTA DE QUESTÕES SOBRE A PERCEPÇÃO DOS AGENTES SOCIAIS SOBRE A CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS SOCIAIS E EVENTUAIS

Este roteiro é parte da pesquisa intitulada “**A PROTEÇÃO SOCIAL A NÍVEL MUNICIPAL: DESAFIOS DA CONCRETIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA NOS CENTROS DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL**”, e está dividido em 4 blocos: 1) Apresentação; 2) Questões Gerais sobre o CRAS; 3) Questões sobre a atuação dos agentes sociais; e 4) A relação do CRAS com outros órgãos da Administração Pública.

O primeiro bloco tem como objetivo estimular uma primeira fala “quebra-gelo” do(a) entrevistado(a). O segundo bloco contém questões gerais sobre o CRAS, a fim de se entender o trabalho realizado no dia a dia. O terceiro bloco oferece uma oportunidade para cada o(a) entrevistado(a) relatar suas experiências como agente do CRAS. Após, o quarto bloco traz questões mais específicas direcionadas para a compreensão das relações institucionais do CRAS com outros órgãos da Administração.

#### **Bloco 1: Apresentação do(a) entrevistado(a)**

- I) Nome do participante (não será revelado);
- II) Tempo de serviço e como ingressou no CRAS;
- III) Em quais localidades do município trabalha e/ou número de núcleos familiares atendidos.

#### **Bloco 2: Questões gerais sobre o CRAS**

- I) Como está estruturado o CRAS? Explicar cargos e principais funções.
- II) Qual a origem das verbas do CRAS? Como é constituído o orçamento do CRAS? Há flexibilidade na utilização dos recursos?
- III) Como são feitas as capacitações no CRAS?
- IV) De que forma o trabalho do CRAS está interligado com outras secretarias municipais (saúde, educação, etc?)
- V) De quais programas municipais o CRAS faz parte?

VI) Quais programas o CRAS desenvolve voltados para a sociedade?

### **Bloco 3: Atuação do burocrata**

I) Descreva sua atuação como agente do CRAS (dia-a-dia de trabalho)

II) Comente sua participação direta ou indireta no processo de concessão de benefícios sociais

III) Quais critérios são utilizados nas avaliações/relatórios sociais?

IV) Há diferenças na forma de atuação a depender do benefício em questão?

V) Diante de alguma situação, você fez um relatório inclinado mais cuidadoso ou detalhado visando contribuir ou acelerar um processo de concessão de benefício? Funcionou?

VI) Você acredita que o seu relatório pode determinar a aprovação ou não de um benefício social ou ele é apenas uma formalidade burocrática?

VII) Quais dificuldades você encontra em seu trabalho?

VIII) Baseado nas suas observações sobre as famílias atendidas, qual a sua percepção sobre a importância dos benefícios sociais?

IX) Existe uma parcela da população excluída da assistência social?

### **Bloco 4: Relações institucionais**

I) Sobre o INSS, de que forma a atuação do CRAS se relaciona com a previdência social?

II) Há demandas do Poder Judiciário para o CRAS?

III) Quais outros órgãos da Administração Pública trazem demandas para o CRAS?

IV) O CRAS faz algum papel de intermediação entre o cidadão e outros órgãos da Administração?

V) Existe algum tipo de aconselhamento jurídico no CRAS?

VI) Quais lacunas o trabalho desenvolvido pelo CRAS tem suprido? O que falta para a assistência social municipal?

VII) Quais papéis ou atividades do CRAS devem ser aperfeiçoados para que ele contribua melhor com a sociedade? O que deve ser melhorado?