



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - FACE

Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA

NATÁLIA LATINO ANTEZANA

**A AMBIGUIDADE NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS**

Brasília, DF
2013

NATÁLIA LATINO ANTEZANA

**A AMBIGUIDADE NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação de Mestrado em Administração, área Políticas Públicas, submetido ao Programa de Pós Graduação em Administração da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre.

ORIENTADORA: PROFESSORA DOUTORA JANANN JOSLIN MEDEIROS

Brasília, DF
2013

Aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação representa o resultado de muito esforço, de muita dedicação e de muitos sacrifícios. Apesar de este ser um trabalho individual, muitas pessoas participaram desta conquista.

Em primeiro lugar, agradeço aos meus pais, por serem pessoas exemplares e por me darem carinho, apoio e inspiração para ir atrás dos meus sonhos e ideais. Dedico a eles esta e todas as minhas conquistas, do passado, do presente e do futuro.

Eu agradeço à minha querida orientadora, professora doutora Janann Joslin Medeiros, pela dedicação, apoio, parceria e confiança. Sinto que cada conversa que tivemos representou um momento de renovação – das energias, das ideias, da vontade de fazer um trabalho que realmente apresentasse contribuições práticas e teóricas para o campo de implementação de políticas públicas.

Agradeço aos meus irmãos e aos meus familiares, por me apoiarem e por respeitarem os momentos em que não pude estar presente.

Ao meu namorado, Hugo, que me apoiou em todos os momentos e que sempre acreditou que tudo ia dar certo. Às vezes, eu nem acredito no tamanho da minha sorte. Agradeço também à família do meu namorado, que é a minha segunda família, pelo carinho que sempre me deram.

À minha amiga de longa data, Clara, por estar sempre presente na minha vida. Você é muito especial.

À minha amiga Janaína, que entrou na minha vida há pouco tempo, mas que foi essencial para me dar a força que precisava para conseguir terminar este trabalho, além de adicionar boas doses de risadas aos meus dias.

A todos os meus amigos, em especial aos do PPGA, por compartilharem desta jornada comigo.

Preciso dizer também que sou extremamente agradecida às diversas pessoas que, sem sequer me conhecerem, me ajudaram na realização da pesquisa, com direcionamentos, pistas e com a dedicação de seu tempo e de sua atenção. Novamente, devo dizer que me considero uma pessoa de muita sorte.

Por fim, agradeço aos professores membros da banca, Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon e Dr^a Alketa Peci, por terem aceitado participar da banca examinadora.

Se fôssemos abandonar tudo o que nos parece tão óbvio depois de formulado, seria impossível estabelecer a base para a análise de como fazem os sistemas políticos para se manterem num mundo de estabilidade ou de mudanças.

David Easton

RESUMO

A assistência social foi redefinida, literalmente, no texto constitucional de 1988. De medidas esparsas e fragmentadas, acionadas de forma reativa, passou a um patamar de política pública, acessível a quem dela necessitar, incluindo as funções de proteger e de prevenir situações de vulnerabilidade e risco social. Nesse processo, seguindo as tendências globais de embasar a proteção social em políticas centradas na família, foi criado o serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF -, que representa um dos pilares da nova assistência social. Esta pesquisa visa estudar o fenômeno da ambiguidade no processo de implementação de políticas públicas. Assim, considerando-se a nova estruturação da assistência social no Brasil, bem como o seu caráter multidisciplinar, visto que se endereça a problemas que são, por natureza, multifacetados, ou seja, que propiciam múltiplas interpretações e formas de atuar, esta pesquisa possui o objetivo de explorar o processo de implementação do PAIF, identificando os principais pontos de ambiguidade e o modo como a ambiguidade é interpretada e tratada nesse processo. Para atingir esse objetivo, foi escolhida a estratégia de estudo de casos múltiplos, sendo os casos cinco diferentes centros responsáveis por ofertar o PAIF. A coleta de dados foi realizada mediante entrevistas semi-estruturadas e os dados foram submetidos à análise de conteúdo. Como resultados, foram identificadas ambiguidades de objetivos no sentido de que há múltiplas interpretações a respeito do público usuário ao qual se direciona o PAIF e de que os papéis de importantes atores que participam do processo são confusos e não direcionam à ação unificada; em relação à ambiguidade de meios, verificou-se que o atendimento prestado às famílias baseia-se no uso de tecnologias brandas, sendo a existência de múltiplas interpretações uma característica natural do processo. Apesar da tendência de a ambiguidade ser tratada, na literatura, como um fator negativo, relacionado ao fracasso das políticas, a ambiguidade no PAIF é interpretada como sendo positiva e negativa, sendo que o aspecto positivo está relacionado apenas à ambiguidade de meios e não à ambiguidade de objetivos. A principal forma de lidar com a ambiguidade, seja para minimizá-la ou para aumentá-la, são as interações que se desenvolvem entre os indivíduos ao longo do processo.

Palavras-chave: processo de implementação, assistência social, ambiguidade, ambiguidade de objetivos, ambiguidade de meios.

ABSTRACT

Social assistance was literally redefined in the Brazilian Constitution of 1988. From sparse and fragmented measures, driven reactively, it was upgraded to a public policy level, accessible to all who need it, including the functions of protecting and preventing vulnerability and social risk situations. In this process, following global trends of family-centered social protection policies, the Family Integral Protection and Care Service - PAIF – was created as one of the pillars of the new concept of welfare. The objective of this study was to examine the phenomenon of ambiguity in the process of implementing public policies. Thus, considering the new structure for social assistance in Brazil and the multidisciplinary character of this policy area in that it addresses problems that are, by nature, multifaceted and thus offer the potential for multiple interpretations and ways of acting, the research goal was to explore PAIF implementation process, identifying the principal points of ambiguity and the way ambiguity is interpreted and treated in the implementation process. To pursue this goal, a multiple case study strategy was chosen, involving five different cases responsible for offering PAIF public services. Data collection was conducted through semi-structured interviews and data were subjected to content analysis. Results revealed goal ambiguity, in the sense that there are multiple interpretations with respect to the public to which PAIF is directed and the fact that the roles of key actors are confusing and do not provide guidance for unified action. Means ambiguity was also found, in that the care provided to families is based on the use of soft technologies, the existence of multiple interpretations being a natural feature of the implementation process. Despite the tendency in the literature to treat ambiguity as a negative factor, associated with failed policies, ambiguities in PAIF processes are interpreted as being positive and negative. However, positive aspects are reported only in relation to means ambiguity. Only negative aspects are perceived with respect to goal ambiguity. The principal way to deal with ambiguity reported in the study, either to minimize it or to increase it, are the interactions developed between individuals throughout the implementation process.

Key Words: implementation process, social welfare, ambiguity, goal ambiguity, means ambiguity.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Perspectiva sistêmico-heurística.....	32
Figura 2: Perspectiva interpretativa - behaviorista	35
Figura 3: Perspectiva da seleção temporal aleatória	39
Figura 4: Estrutura geral do SUAS	70
Figura 5: Modelo conceitual da pesquisa.....	83
Figura 6: Funções essenciais do CRAS	101
Figura 7: Entendimento da demanda PAIF ao longo do processo.....	105
Figura 8: Atividades relatadas pela agente social do CRAS 1.....	107
Figura 9: Atividades relatadas pela assistente social do CRAS 1.....	108
Figura 10: Atividades relatadas pela agente social do CRAS 2.....	114
Figura 11: Atividades relatadas pela assistente social do CRAS 2.....	115
Figura 12: Atividades relatadas pela assistente social do CRAS 2.....	116
Figura 13: Atividades relatadas pela agente social do CRAS 3.....	121
Figura 14: Atividades relatadas pela assistente social do CRAS 3.....	121
Figura 15: Atividades relatadas pela psicóloga do CRAS 3.....	122
Figura 16: Atividades relatadas pela agente social do CRAS 4.....	125
Figura 17: Atividades relatadas pela assistente social do CRAS 4.....	126
Figura 18: Atividades relatadas pela psicóloga do CRAS 4.....	127
Figura 19: Atividades relatadas pela agente social do CRAS 5.....	130
Figura 20: Atividades relatadas pela assistente social do CRAS 5.....	131
Figura 21: Atividades relatadas pelo psicólogo do CRAS 5.....	131
Figura 22: Percepção dos agentes sociais quanto ao seu papel no âmbito do PAIF.....	139
Figura 23: Percepção dos assistentes sociais quanto ao seu papel no âmbito do PAIF.....	143
Figura 24: Percepção dos psicólogos quanto ao seu papel no âmbito do PAIF	145
Figura 25: Ambiguidade nos papéis e no direcionamento de objetivos dos agentes sociais	148
Figura 26: Pontos de ambiguidade relacionados aos papéis na etapa de triagem da demanda ..	149
Figura 27: Ambiguidade de papéis entre CRAS e CREAS e sua influência no processo	154

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Diferenças entre a resolução de problemas sob condições de incerteza e sob condições de ambiguidade	50
Quadro 2: Características de situações ambíguas, em mudança.....	52
Quadro 3: Organização dos serviços socioassistenciais	73
Quadro 4: Variáveis de pesquisa e suas definições constitutivas e operacionais	83
Quadro 5: Relação das entrevistas realizadas	86
Quadro 6: Perfil dos agentes sociais	93
Quadro 7: Perfil dos assistentes sociais	94
Quadro 8: Perfil dos psicólogos.....	96
Quadro 9: Principais fatores de risco e vulnerabilidade dos territórios	98
Quadro 10: Perfil dos profissionais do CRAS 1	103
Quadro 11: Características do território e das demandas do CRAS 1	104
Quadro 12: Perfil dos profissionais do CRAS 2.....	109
Quadro 13: Características do território e das demandas do CRAS 2	111
Quadro 14: Perfil dos profissionais do CRAS 3.....	118
Quadro 15: Características do território e das demandas do CRAS 3	119
Quadro 16: Perfil dos profissionais do CRAS 4.....	123
Quadro 17: Características do território e das demandas do CRAS 4	124
Quadro 18: Perfil dos profissionais do CRAS 5.....	128
Quadro 19: Características do território e das demandas do CRAS 5	129
Quadro 20: Atividades do PAIF nas quais os agentes sociais participam	146
Quadro 21: Fatores envolvidos na percepção da ambiguidade de meios	169
Quadro 22: Impactos do alto nível de discricionarietà.....	182

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIDS - Síndrome da Imunodeficiência Adquirida

AS – Assistência Social

BF – Bolsa Família

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CAESB – Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal

CDS - Centro de Desenvolvimento Social

CEB – Companhia Energética de Brasília

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CNSS - Conselho Nacional de Serviço Social

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS– Centro de Referência Especializado de Assistência Social

DF – Distrito Federal

EMATER/DF – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal

IEL - Instituto Euvaldo Lodi

IFB - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília

LBA - Legião Brasileira de Assistência

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC – Ministério da Educação

MF - Ministério da Fazenda

MPS - Ministério da Previdência Social

MS - Ministério da Saúde

MTE - Ministério do Trabalho e Emprego

NOB – Norma Operacional Básica

NOB/RH – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos

PAIF - Proteção e Atendimento Integral à Família

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PRONATEC - Programa Nacional de acesso ao Ensino Técnico e Emprego

SEDEST – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda

SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1. Introdução	16
1.1. Problema em estudo	19
1.2. Objetivos	20
1.3. Delimitação do estudo	21
1.4. Justificativa e relevância do estudo	22
1.5. Estrutura do projeto de pesquisa	23
2. Fundamentação teórica	25
2.1. O que é uma política pública?	25
2.2. Como acontecem as políticas públicas?	29
2.2.1. Perspectiva sistêmico-heurística.....	30
2.2.2. Perspectiva interpretativa-behavioralista	33
2.2.3. Perspectiva da seleção temporal aleatória	35
2.3. Implementação de políticas públicas.....	40
2.3.1. A relação entre formação e implementação de políticas	42
2.3.2. Definição de problemas e formulação de políticas	44
2.3.3. Definições de implementação de políticas públicas.....	46
2.4. Ambiguidade e implementação de políticas públicas	47
2.4.1. Ambiguidade de objetivos.....	55
2.4.2. Ambiguidade de meios.....	58
3. A assistência social como política pública.....	63
3.1. Marcos legais da assistência social no Brasil	65
3.1.1. A Política Nacional de Assistência Social	67
3.1.2. O Sistema Único de Assistência Social.....	69
3.2. Organização dos serviços socioassistenciais	72

3.3.	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF).....	74
4.	Metodologia	77
4.1.	Caracterização geral da pesquisa.....	77
4.1.1.	Alcance temporal da pesquisa	77
4.1.2.	A finalidade da pesquisa.....	77
4.1.3.	Caráter de evidência da pesquisa.....	78
4.1.4.	Fonte de evidência da pesquisa	78
4.2.	Estratégia de Pesquisa	79
4.3.	Operacionalização da pesquisa.....	79
4.3.1.	O modelo conceitual da pesquisa	80
4.3.2.	A coleta de dados	85
4.3.3.	Análise dos dados.....	89
5.	Resultados e discussão	91
5.1.	Perfil dos entrevistados	91
5.2.	Perfil de risco e vulnerabilidade dos territórios.....	96
5.3.	Perfil das demandas que chegam ao CRAS	99
5.4.	O processo de implementação do PAIF	100
5.4.1.	O PAIF no CRAS 1	102
5.4.2.	O PAIF no CRAS 2	109
5.4.3.	O PAIF no CRAS 3	117
5.4.4.	O PAIF no CRAS 4	122
5.4.5.	O PAIF no CRAS 5	127
5.5.	Ambiguidades no processo de implementação do PAIF.....	132
5.5.1.	Ambiguidade de objetivos na implementação do PAIF	133

5.5.1.1. Ambiguidade na compreensão da missão organizacional: a quem se destina o PAIF? 134	
5.5.1.2. Ambiguidade no direcionamento dado pelos objetivos: papéis exercidos pelos profissionais do CRAS.....	138
5.5.1.3. Ambiguidade de papéis: órgãos que compõem a rede socioassistencial.....	150
5.5.1.4. Ambiguidade de papéis: os especialistas sob a ótica dos agentes sociais	156
5.5.1.5. Considerações sobre a ambiguidade de objetivos no PAIF	161
5.5.2. Ambiguidade de meios na implementação do PAIF	162
5.5.2.1. Metodologias utilizadas para desenvolver o trabalho com as famílias	163
5.5.2.2. Ambiguidade na avaliação do PAIF.....	171
5.5.3. Mecanismos utilizados para lidar com situações de ambiguidade	174
5.5.4. Outras percepções sobre o processo de implementação do PAIF	179
6. Considerações e conclusões	186
Referências.....	197
Apêndice A	208
Apêndice B.....	209
Apêndice C.....	211

1. Introdução

Uma das principais questões sobre implementação de políticas públicas versa sobre as discrepâncias entre o que foi formulado e o que foi realizado. Não é por acaso que se trata a falha das políticas como regra geral e o seu sucesso, mesmo que parcial, como algo a ser estudado.

Os autores que se debruçaram sobre essa questão, abordaram-na de diferentes formas, sob diferentes perspectivas. Pressman e Wildavsky (1984) enfatizaram a quantidade de pontos de decisão e a complexidade da ação conjunta; Bardach (1977) ressaltou os conflitos interorganizacionais; Lipsky (2010) atribuiu as mudanças ao comportamento dos burocratas de rua¹; Kaufman destacou a resistência organizada (1995 *apud* RESENDE, 2002) e os valores conflitantes (1971 *apud* RESENDE, 2002); Dollowitz e March (2000) frisaram os problemas de transferência de políticas públicas; Cohen, March e Olsen (1972) apontaram as condições de incerteza, ambiguidade e complexidade das anarquias organizadas.

Matland (1995), ao fazer uma revisão da literatura sobre implementação, deparou-se com essa grande quantidade de variáveis listadas como importantes, mas parcamente explicadas e tratadas apenas superficialmente, e concluiu que os estudiosos sobre o tema pareciam mais preocupados em identificar variáveis do que em explorar as suas relações. O campo de estudos sobre implementação necessita, segundo o autor, não de mais variáveis, mas de uma estrutura, que relacione apenas as variáveis relevantes, com o intuito de estabelecer modelos teóricos consistentes.

Em busca de uma estrutura que possa sistematizar os conhecimentos acerca da literatura sobre implementação, Matland (1995) desenvolveu a matriz de ambiguidade-conflito, encontrando nesses elementos os marcos diferenciadores entre os tipos de processos de implementação de políticas públicas. Segundo o autor, situações com baixos níveis de

¹ Burocratas de rua são as pessoas que trabalham com serviços públicos – tais como escolas, departamentos de polícia, escritórios de serviços jurídicos, tribunais, departamentos assistenciais, por exemplo -, interagem com os beneficiários e possuem discricionariedade sobre a concessão de benefícios ou sobre a alocação de sanções públicas (LIPSKY, 2010). Em uma linguagem mais usual, são os implementadores da linha de frente, responsáveis por entregar os serviços ao público.

ambiguidade e de conflito resultam em processos administrativos, nos quais há baixa discricionariedade e busca pela eficiência. Situações com altos níveis de conflito, mas com pouca ambiguidade, resultam em processos políticos em que os problemas entre as partes são postergados por meio da ambiguidade. Situações com baixos níveis de conflito e um alto nível de ambiguidade resultam em processos experimentais, em que os resultados dependem fortemente dos atores que participam ativamente do processo, sendo a aprendizagem o principal objetivo a ser alcançado. Por fim, situações com altos níveis de ambiguidade e conflito contextualizam o processo simbólico, no qual a existência de objetivos vagos e a possibilidade de diferentes interpretações estabelecem uma competição pela correta visão da política.

Essas condições de contexto – com níveis maiores ou menores de ambiguidade e conflito – e os diferentes tipos de processos existentes evidenciam que o processo de implementação não pode ser tratado como uma receita universal aplicável a todas as situações. Mais do que isso, as condições do contexto mostram que uma disputa entre as abordagens de implementação *top-down* e *bottom-up*, atualmente ainda as predominantes, pode ser considerada infrutífera.

A ambiguidade, uma das variáveis do modelo de Matland, é o objeto de estudo desta pesquisa. Existem diversas definições para a ambiguidade, as quais variam de acordo com a área de conhecimento dos autores. Matland (1995), em sua proposição da matriz de ambiguidade e conflito, fez uma diferenciação entre ambiguidade de objetivos e de meios, mas não apresentou uma definição explícita para a ambiguidade. Sua grande contribuição quanto ao entendimento da ambiguidade é a constatação de que esta não é uma falha, mas uma característica inerente às políticas, e que o grau de ambiguidade de uma política afeta diretamente o seu processo de implementação.

A introdução desse conceito no campo das organizações foi feita por Kahn e colegas, em 1964, sob o rótulo de *role ambiguity*, situação em que os atores percebem a existência de múltiplas e, às vezes, inconsistentes orientações sobre como agir. Zielyk (1966) define a ambiguidade como uma forma de incerteza, caracterizada pela falta de clareza acerca dos comportamentos esperados para uma determinada posição, causada pela ausência de definições institucionais de normas ou por expectativas contraditórias. Ainda, segundo Ball-Rokeach (1973), a ambiguidade deriva de um problema de informação, em que esta é insuficiente para definir uma situação (*pervasive ambiguity*) ou para selecionar a estratégia mais apropriada para

alcançar um objetivo (*focused ambiguity*). Dessa forma, segundo a referida autora, a ambiguidade pode resultar de situações em que há falta de conhecimento e/ou de experiência ou de situações em que há falta de *inputs* do ambiente social.

Para Zahariadis (2003), no entanto, o fenômeno da ambiguidade é distinto da falta de informações e das situações de incerteza, podendo ser relacionado ao conceito de ambivalência. O autor explica que os estudiosos da área da Psicologia em geral consideram a ambiguidade como um tipo de incerteza, relacionada à falta de informação necessária para prever uma situação e que alguns cientistas políticos consideram a ambivalência um conceito diferenciado da ambiguidade. Para Zahariadis, a ambiguidade é a característica segundo a qual existem diferentes maneiras de interpretar o mesmo fenômeno ou circunstância (FELDMAN, 1989 *apud* ZAHARIADIS, 2003). Essas diferentes maneiras podem ser conflituosas entre si, gerando confusão, vagueza e estresse. A ambiguidade se diferencia de situações de incerteza na medida em que a solução do problema de falta de informações – em termos quantitativos ou qualitativos - seria suficiente para esclarecer uma situação de incerteza, mas não seria suficiente para modificar uma situação de ambiguidade. Em um exemplo elucidativo acerca do que seria a ambiguidade, o autor comenta que mais informações dão o suporte para que se saiba como a síndrome da imunodeficiência adquirida – AIDS- é transmitida, mas não orienta se essa doença deve ser tratada como um problema de saúde, de educação ou político. A ambiguidade é um fato da vida política e se caracteriza pela ausência de preferências bem definidas, problemas bem delimitados, instrumentos bem conhecidos e de resultados amplamente previsíveis. Ainda assim, “as escolhas são feitas, os problemas são definidos e as soluções são implementadas” (ZAHARIADIS, 2003, p. 01).

Neste trabalho, será utilizado o conceito defendido por Zahariadis (2003), por estar alinhado à grande parte da literatura sobre políticas públicas - como o modelo da lata de lixo (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972), que trata da ambiguidade em processos decisórios no âmbito das anarquias organizadas; o modelo de múltiplos fluxos (KINGDON, 1995), que considera os conceitos de ambiguidade, aleatoriedade e imprevisibilidade no processo de formação de agendas; os trabalhos de Chun e Rainey (2005a, 2005b), que abordam os efeitos da ambiguidade de objetivos; e o trabalho de Abma e Noordegraaf (2003), que considera a implementação como uma iniciativa interpretativa e, portanto, imbuída em ambiguidade - sem desconsiderar, no entanto, os trabalhos de outras áreas do conhecimento que apresentem conceituações e

caracterizações afins. No Capítulo 2, o conceito de ambiguidade será estudado com maior profundidade, de forma a poder sustentar as análises e as discussões sobre os resultados desta pesquisa.

1.1. Problema em estudo

A introdução deste trabalho foi iniciada com o apontamento das discrepâncias entre as etapas de formulação e implementação. Conforme apresentado, essas discrepâncias podem ocorrer por inúmeros fatores. Neste trabalho, a ambiguidade será a variável-chave a ser estudada.

A ambiguidade, como característica inerente às políticas (MATLAND, 1995), está presente em todas as suas fases, compreendendo as de formação de agenda, formulação de políticas, implementação e avaliação, mas é tratada de forma mais enfática na fase de formação de agenda e formulação de políticas, geralmente relacionada ao estudo de coalizões, consensos e aos tipos de problemas abordados (SPILLANE; REISER; REIMER, 2002). O estudo da ambiguidade na etapa da implementação está usualmente relacionado a conflitos de interesse entre os formuladores e os implementadores (PANDEY; WRIGHT, 2006) e à ideia de que os agentes implementadores atuam como sabotadores e como forças resistentes às políticas que não podem ser conciliadas com os seus próprios interesses (SPILLANE; REISER; REIMER, 2002). Na literatura sobre políticas públicas, é comum encontrar a característica da ambiguidade relacionada com palavras de conotação negativa, tais como estresse e tensão (BALL-ROKEACH, 1973), confusão e vagueza (ZAHARIADIS, 2003), e baixa performance (STAZYK; GOERDEL, 2010). Spillane, Reiser e Reimer (2002) ressaltam, no entanto, que os processos de implementação que consideram a interpretação da política pelos agentes implementadores, bem como suas consequências, são raramente analisados de forma explícita, sendo a falta de embasamento uma evidência de um possível entendimento equivocado sobre o papel da ambiguidade no processo de implementação de políticas públicas.

Alguns autores, por outro lado, tratam a ambiguidade de forma positiva, como propulsora de maiores níveis de autonomia (MEIER, 1980 *apud* CHUN; RAINEY, 2005b), de aprendizagem (MARCH; OLSEN, 1975), de inovação (RIGOTTI; RYAN; VAITHIANATHAN, 2008) e de criatividade, sobrevivência, melhorias na criação de oportunidades de comunicação e de diálogo (ABMA; NOORDEGRAAF, 2003). Fato é que ainda faltam, na literatura de políticas públicas, trabalhos que versem sobre a manifestação da ambiguidade na etapa da implementação.

Dessa forma, o problema desta pesquisa refere-se a esclarecer o significado prático que a ambiguidade tem tomado no processo de implementação de políticas públicas. A ambiguidade é uma característica percebida? Ou as organizações adaptam as políticas a moldes já conhecidos e evitam a ambiguidade? Como a ambiguidade é processada pelas organizações envolvidas na implementação de políticas públicas? Será que ela é mesmo vista como um condicionante das falhas das políticas? Ou será que é o contrário e ela é vista como oportunidade? Quais os mecanismos utilizados pelas organizações para lidar com situações de ambiguidade?

Em síntese, a pergunta de pesquisa deste projeto é: como os burocratas de rua interpretam e tratam situações de ambiguidade presentes no processo de implementação de políticas públicas?

Uma breve revisão da literatura sobre ambiguidade no campo das políticas e organizações públicas revela que já existem alguns estudos relativos à ambiguidade de objetivos (ver Pandey; Wright, 2006; Stazyk; Goerdel, 2010) e à ambiguidade de meios (ver Yanow, 1996; Spillane, Reiser; Reimer, 2002), mas enquanto os estudos sobre ambiguidade de objetivos demonstram maior maturidade, conciliando aspectos teóricos e práticos, os estudos que enfocam a ambiguidade de meios parecem estar menos estruturados, sendo a ambiguidade tratada em nível abstrato ou como variável secundária, nem sempre facilmente identificável.

Este trabalho versa sobre a ambiguidade que permeia o processo de implementação do serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, principal serviço da proteção social básica preconizado pela Política Nacional de Assistência Social - PNAS. A expectativa é que o estudo proposto possa contribuir para o campo de conhecimento que trata do ciclo de políticas públicas – formulação, implementação e avaliação -, incorporando a análise da ambiguidade como elemento que influencia a atuação dos implementadores e o processo de implementação.

1.2. Objetivos

O objetivo geral da pesquisa é descrever o processo de implementação do serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, buscando identificar os principais pontos de ambiguidade e o modo como a ambiguidade é interpretada e tratada nesse processo de implementação.

Os objetivos específicos a serem desenvolvidos para tanto são:

- i. Identificar as principais situações de ambiguidade presentes na etapa de implementação, classificando-as como ambiguidade de objetivos e ambiguidade de meios;
- ii. Verificar se, em relação às situações identificadas, existe, por parte dos burocratas de rua, percepção da ambiguidade;
- iii. Identificar a(s) interpretação(ões) dos implementadores quanto às situações de ambiguidade identificadas e a forma como eles as tratam;
- iv. Verificar se há variações na forma de interpretar e tratar as situações de ambiguidade.

1.3. Delimitação do estudo

Apesar de a ambiguidade ser uma característica intrínseca às políticas e estar presente em todas as suas fases, este estudo possui como foco a ambiguidade que permeia a fase de implementação de políticas públicas, mas considera também alguns aspectos da etapa de formulação pelo fato de que estes se manifestam como características da própria política a ser implementada. Como aponta Winter (2006, p. 159), “a pesquisa sobre implementação pode ser concebida como uma análise de política pública no nível de realização da formulação das políticas”.

Ainda, segundo Winter (2006), um problema dessa área é que se associa as pesquisas sobre implementação ao estudo tanto do processo quanto do produto – por vezes, também se associa ao resultado do processo, ou seja, aos impactos em termos de efetividade. Ora, dessa forma, uma teoria sobre implementação teria que abordar o processo de estabelecimento de objetivos (a formulação da política), as atividades realizadas em busca do alcance dos objetivos formulados (a implementação) e o desempenho em si (a etapa de avaliação), o que tornaria muito complexo o processo de análise, além do que a ênfase nas etapas de formulação e de avaliação acabariam por manter a implementação em um segundo plano. Dessa forma o presente estudo focalizará a etapa de implementação e, de forma contrária ao que até agora tem se mostrado a tendência dominante², considerará a implementação essencialmente como um processo, deixando em

² Winter (2006) comenta que a variável dependente mais comum na pesquisa sobre implementação tem sido o grau de alcance das metas, em termos de produtos ou de resultados.

segundo plano a caracterização da implementação com ênfase em seus produtos e em seus resultados.

A política de assistência social foi escolhida por constituir um campo marcado por muitas ambiguidades, que envolvem desde o próprio conceito de assistência social até a forma de atuação que a área deve adotar. Como será visto adiante, o PAIF é um serviço que reflete claramente as ambiguidades que permeiam a política como um todo e, por isso, foi escolhido como unidade de análise da pesquisa. O enfoque nos processos privilegia as atividades da etapa de implementação – se, nela, a ambiguidade é percebida e como ela é interpretada e tratada – e o ponto de vista dos burocratas de rua, os agentes que atuam na ponta da implementação da política e que lidam diretamente com os usuários. Como a ambiguidade é um fenômeno amplo, para fins de operacionalização da pesquisa, ela foi tratada em termos de ambiguidade de objetivos e de meios, tomando como inspiração o modelo de ambiguidade e conflito de Matland (1995).

Por fim, cabe ressaltar que não há interesse em desenvolver orientações normativas acerca de como o processo deve funcionar. O objetivo é, conforme apresentado, o de descrever o processo de implementação do PAIF, explorando o fenômeno da ambiguidade.

1.4. Justificativa e relevância do estudo

Segundo Easton (1970), o problema central da teoria política está na análise dos processos de vida dos sistemas políticos, sua natureza e condições de resposta, sendo “impossível compreender os processos subjacentes à capacidade de qualquer espécie de vida política de sustentar-se numa sociedade se os objetivos ou a forma das respostas são tomados como um fato consumado” (p. 188).

O presente estudo situa a sua justificativa na importância de se conhecer melhor os processos que se desenvolvem na etapa de implementação, considerada durante muito tempo como o “elo perdido” do estudo do processo de políticas, termo cunhado por Hargrove (1975 *apud* WINTER, 2006; HILL; HUPE, 2005). Conforme apontam Hill e Hupe (2005), se tornou convencional datar os estudos de implementação a partir da década de 70, momento a partir do qual foi possível identificar três gerações de pesquisa sobre implementação (GOGGIN, 1986 *apud* WINTER, 2006): os casos exploratórios marcaram o trabalho dos pioneiros e conformam a primeira

geração de pesquisas; depois vieram os estudos da segunda geração com as perspectivas *top-down* e *bottom-up*, bem como os sintetizadores dessas duas perspectivas; e os testes mais sistemáticos baseados em projetos de pesquisa comparativa e estatística caracterizam a terceira geração de pesquisa sobre implementação. Da década de 1970 muito se avançou e, conforme foi apresentado no início da introdução, os processos de implementação foram estudados sob várias e diferentes perspectivas. Nesse contexto, este trabalho é relevante por abordar uma dimensão que tem sido pouco explorada: a interpretativa (SPILLANE; REISER; REIMER, 2002), que, conforme alguns autores, é a chave para se compreender a variação dos processos de implementação (LESTER; GOGGIN, 1998³; HILL; HUPE, 2005⁴). A ambiguidade está centrada no interior dessa dimensão, como um elemento que permite múltiplas possibilidades de interpretação e de atuação.

A escassa quantidade de pesquisas sobre a ambiguidade na implementação de políticas remete o presente estudo aos primórdios das pesquisas exploratórias, numa tentativa de contribuir com o que Easton declarou ser o problema central da teoria política – a análise dos processos de vida dos sistemas políticos -, utilizando como variável-chave a característica da ambiguidade na implementação das políticas.

1.5. Estrutura do projeto de pesquisa

Neste Capítulo, foi realizada a problematização do tema da ambiguidade na implementação de políticas públicas, foram formulados os objetivos gerais e específicos a serem alcançados, foi feita a delimitação do estudo e foram apresentadas as justificativas que conferem relevância à pesquisa.

³ Para Lester e Goggin (1998), a chave para se compreender a variação dos processos de implementação está na estruturação da interpretação das mensagens da política, em que se referem à forma e ao conteúdo da mensagem, bem como à legitimidade e à reputação do remetente.

⁴ Segundo Hill e Hupe (2005), compreender as conexões que ocorrem entre o pensamento intelectual e a interação social na fase de formação da política pode ajudar a explicar a característica da ambiguidade e também se mostra crucial para o estudo da implementação.

O próximo Capítulo abordará a fundamentação teórica da pesquisa, no qual será feita uma discussão teórica sobre o problema com o objetivo de fundamentá-lo de acordo com as teorias existentes e situá-lo dentro do estado da arte do tema de implementação de políticas públicas. Na fundamentação teórica, serão apresentadas algumas definições de políticas públicas, seguindo uma gradação realista-nominalista, seguidas por três perspectivas que mostram diferentes visões sobre o processo de políticas públicas. Em continuação, será feita uma discussão sobre a etapa de implementação vista sob a ótica das três perspectivas apresentadas e, por fim, o tema da ambiguidade na implementação de políticas públicas será abordado.

O terceiro Capítulo apresentará as mudanças pelas quais o campo da assistência social tem passado, apresentando seus marcos legais, seu modelo de gestão, a organização dos seus serviços e, por fim, descrevendo as linhas gerais do serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias - PAIF.

No quarto Capítulo, será apresentada a metodologia utilizada. Adianta-se a sua natureza qualitativa, escolhida pela sua ênfase na escolha criteriosa de métodos e teorias, selecionados de acordo com o objeto em estudo e as suas condições contextuais; pelo reconhecimento e análise de diferentes perspectivas, visto que a pesquisa qualitativa considera as perspectivas dos participantes sobre o objeto, investigando os significados sociais e subjetivos relacionados; e pela reflexividade do pesquisador, o que faz com que a subjetividade deste se torne um elemento da interpretação e parte explícita da produção de conhecimento (FLICK, 2009).

O quinto Capítulo desta dissertação apresentará os resultados da pesquisa de campo e a análise dos mesmos, descrevendo o processo de implementação do PAIF de acordo com o relato dos burocratas de rua, ou seja, de acordo com a visão das pessoas que lidam diretamente com o usuário desse serviço, e analisando as ambiguidades encontradas ao longo do processo de acordo com o arcabouço teórico desenvolvido para estudar esse fenômeno. Por fim, o sexto e último Capítulo trata da elaboração de considerações e conclusões sobre o objeto deste estudo: as ambiguidades na implementação do PAIF.

2. Fundamentação teórica

Este Capítulo é destinado a apresentar o corpo teórico sobre o qual será edificada a pesquisa. De início serão tratadas definições de políticas públicas. Em seguida, serão abordadas as diferentes perspectivas utilizadas para a compreensão do processo de políticas públicas, as quais foram classificadas como i) sistêmico-heurística; ii) interpretativa-behavioralista; e iii) seleção temporal aleatória. A partir daí, será dada ênfase à implementação de políticas públicas e à ambiguidade, característica que lhe é intrínseca.

De forma preliminar, faz-se um breve parágrafo acerca de uma característica que denota a essência das coisas: a ontologia, que pode ser realista ou nominalista (BURRELL; MORGAN, 1979). Segundo a ontologia nominalista, a realidade não é formada por uma estrutura real, mas por criações artificiais às quais se atribuem nomes, conceitos e classificações, tratando-se, em outras palavras, de artifícios inventados para lidar com um mundo abstrato. Já conforme a ontologia realista a realidade é feita de estruturas reais, tangíveis, que estão no mundo e aí permanecerão independentemente da habilidade do homem de compreender, interpretar e dar nome a essas estruturas. Assim, enquanto na ontologia nominalista a realidade só é construída por meio da percepção e interpretação do homem, na ontologia realista a realidade existe por si só. Considera-se essa classificação importante pelo fato de ela originar diferentes definições e interpretações sobre um mesmo objeto, palavra ou fenômeno.

Nesse sentido, aproveita-se a característica da ontologia para introduzir conceitos de políticas públicas. Uma política pública pode ser tratada tanto como um “conjunto de medidas concretas” (THOENIG, 1985 *apud* SARAIVA, 2007, p. 32), caso em que assume uma ontologia realista, quanto como pode ser definida de forma subjetiva (HILL; HUPE, 2005), sendo sua interpretação dependente do sujeito, caso em que assumem uma ontologia nominalista. A este respeito, as políticas públicas podem ser definidas inclusive como “expressões de fé” (BAIER; MARCH; SAETREN, 1986, p. 198), dando margem a uma pluralidade de diferentes interpretações. As definições de política pública serão abordadas a seguir.

2.1. O que é uma política pública?

O sentido do termo ‘política pública’ possui diferentes significados e definições (SAPRU, 2010; HILL; HUPE, 2005; HOWLETT; RAMESH, 1995). A seguir, serão apresentadas algumas

das definições que se consideram as mais conhecidas, identificando também as que se identificam com o objeto deste estudo – a ambiguidade.

De acordo com Thomas Dye (1972, p. 01) “uma política pública é qualquer coisa que o governo decide fazer ou não fazer”, concepção que faz referência a uma decisão feita pelo governo e apenas isso. O autor optou por uma definição simplista, pois, em última análise, o que as pessoas conseguem observar é isso: o que o governo fez ou deixou de fazer. Os objetivos, as interações, os interesses, os valores que permeiam as políticas, nada disso é visto – em um sentido realista – e por esse motivo não constam da definição utilizada por Dye. Hill (1997), no entanto, retifica um aspecto da definição de Dye ao apontar que uma política não pode ser apenas uma decisão; ela envolve um curso de ação a ser seguido. Nesse mesmo sentido, Easton (1971) aponta que a decisão sobre fazer algo não implica que esse algo seja feito e Anderson (1975) comenta que pode haver divergências entre o que o governo decide fazer e o que realmente é feito.

William Jenkins (1978) apresenta uma definição um pouco mais elaborada do que a apresentada por Dye. Para Jenkins, uma política pública é um conjunto de decisões inter-relacionadas tomadas por atores políticos que estabelecem os objetivos e os meios necessários para alcançá-los. Essa definição traz avanços no sentido de sinalizar que uma política não resulta de uma única decisão, mas de um conjunto de decisões inter-relacionadas, além de orientar a política ao alcance de objetivos e de enfatizar o aspecto processual da política (HOWLETT; RAMESH, 1995). Para Easton (1970,1971), a política pública também deve ser compreendida como um processo, sendo definida pelo autor como os *outputs* gerados pelo sistema político, em forma de decisões e ações que alocam valores.

James Anderson (1975, p. 03) define uma política pública como “um curso de ação propositado seguido por um ator ou por um conjunto de atores para lidar com um problema ou uma questão de preocupação”. Segundo Howlett e Ramesh (1995) a formulação de Anderson merece destaque por sinalizar que existe uma relação entre ação e percepção acerca do problema, ou seja, o problema não existe como algo dado e certo, ele tem que ser percebido e interpretado, podendo resultar em distintas concepções e encaminhamentos.

Já Hill e Hupe, dada a grande variedade de definições existentes, utilizam a de Hogwood e Gun (1984 *apud* HILL; HUPE, 2005) segundo os quais uma política pública envolve intenções,

ação e inação, comportamento, resultados previstos e não previstos, objetivos pré-definidos e estabelecidos a posteriori, relacionamentos intra e interorganizacionais, constitui uma função chave – mas não exclusiva – das organizações públicas e, por fim, são definidas subjetivamente. Esta definição apresenta muitos pontos de interesse.

Em primeiro lugar, cita-se a complexidade que a palavra ‘pública’ acarreta ao estudo das políticas. Essa palavra faz referência a um sujeito ativo ou a um sujeito passivo? Considerando-se a primeira alternativa, políticas públicas seriam formuladas e implementadas por organizações públicas. Esse entendimento, no entanto, criou uma tendência a se considerar apenas o papel do Estado, sem levar em conta o papel de outros atores, em especial, os do setor privado (PETERS; PIERRE, 2006). Conforme ressaltado na definição de Hogwood e Gun, as políticas públicas fazem parte das funções essenciais das organizações públicas, mas não se restringem a elas. Desconsiderar os atores que participam das políticas públicas tem de ser considerada uma deficiência de modelos de análise e de estudo de políticas públicas⁵. Considerando-se a segunda alternativa, as políticas públicas seriam endereçadas para tratar de questões públicas, mas o que é público e o que é privado? Para Peters e Pierre (2006), essa distinção entre público e privado, bem como o papel do Estado e, como consequência, o próprio conceito de política pública se referem a questões cujas respostas mudam com o passar do tempo e variam de sociedade para sociedade.

Em segundo lugar, a definição dos autores dá relevo à importância da interpretação da política, ao afirmarem que o significado da política depende do observador. Assim, parte-se de uma ontologia realista para uma nominalista, em que se considera que as políticas estão sujeitas a uma infinita variedade de contingências e de possíveis aplicações práticas. Conforme Majone e Wildavsky (1978, p.113 *apud* SPILLANE; REISER; REIMER, 2002): “*what is in them (the policy ideas) depends on what is in us, and vice-versa*”.

⁵ Peters e Pierre (2006) afirmam, entretanto, que essa tendência tem se manifestado de forma menos aparente nos últimos anos com o advento de teorias sobre “*policy networks*” e de teorias corporativistas, as quais frisaram o envolvimento de diversos atores sociais na formulação e implementação de políticas públicas.

Em terceiro lugar, essa definição se alinha ao conceito de anarquias organizadas⁶, de Cohen, March e Olsen (1972) na medida em que considera objetivos e resultados previstos e não previstos, o que traz uma noção de racionalidade limitada, caos e aleatoriedade ao entendimento das políticas públicas. De acordo com essa definição, fica claro que nem tudo acontece conforme planejado.

Acerca da natureza das políticas públicas, Sapru (2010) afirma que estas podem ser tanto gerais quanto específicas, abrangentes ou focadas, simples ou complexas, explícitas ou implícitas, escritas ou não-escritas, qualitativas ou quantitativas. Assim, de maneira geral, existem duas principais vertentes de políticas públicas: aquelas que consistem em orientações específicas e detalhadas; e aquelas que consistem em orientações gerais, vagas e inconsistentes. Ambas apresentam a característica da ambiguidade, em menor ou maior grau, visto que esta é inerente às políticas públicas (MATLAND, 1995). De acordo, com Sapru (2010), as políticas são frequentemente muito vagas ou gerais e inconsistentes, o que leva a entender que a característica da ambiguidade se apresenta de maneira muito relevante para o estudo das políticas públicas.

Nesse sentido, Silva e Midlej (2011) sustentam que a definição tradicional de política pública – conjunto de decisões e de ações governamentais voltadas para o alcance de um objetivo – não é suficiente para a compreensão da realidade. Segundo os autores, os objetivos nem sempre são claros e, mesmo quando o são, podem implicar contradições entre os interesses dos atores envolvidos. Para Matland (1995), os conflitos de interesse – tanto em relação aos objetivos quanto aos meios utilizados para alcançá-los - são comumente postergados ou resolvidos por meio da ambiguidade: uma mesma política pode ter diferentes significados, pois está sujeita a diferentes interpretações.

As interpretações, por sua vez, são formas de construir narrativas causais sobre eventos ambíguos e de realizar inferências sobre determinadas situações (MARCH, 2009). A abordagem

⁶ As anarquias organizadas são organizações ou situações de decisão em que múltiplos e diferentes objetivos são perseguidos; as preferências são problemáticas – existem diversas preferências, inconsistentes e indefinidas; os processos não são amplamente conhecidos; a participação das pessoas no processo decisório varia em tempo e esforço a depender do tema tratado e dos interesses envolvidos. As organizações públicas são exemplos típicos de anarquias organizadas (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972).

interpretativa assume que as atividades das organizações são determinadas em parte por ações momentâneas de seus membros, pelas pistas que existem no ambiente e que o processo de interpretação é construído ativamente pela relação entre as pistas recebidas e a estruturas cognitivas dos indivíduos (PORAC; THOMAS; BADEN-FULLER, 1989). March (2009), no entanto, ressalta que os indivíduos podem fazer inferências incorretas sobre a realidade, desenvolvendo e valorizando interpretações simultaneamente inconsistentes ou mesmo contraditórias. Essas interpretações, coerentes ou não com a realidade, que podem ser inconsistentes ou contraditórias entre si, são sustentadas pela experiência: as interpretações subjetivas sobre uma determinada situação se tornam objetivas por meio do comportamento e da ação (PORAC; THOMAS; BADEN-FULLER, 1989). Com o passar do tempo, esse ciclo subjetivo-objetivo passa a gerar interpretações que são compartilhadas entre as pessoas, endossando uma determinada visão do mundo (BERGER; LUCKMANN, 2010). Assim, numa perspectiva interpretativista, as políticas públicas podem ser consideradas construções sociais, em que variações no seu entendimento são decorrentes de diferentes repertórios de interpretação que vigoram entre grupos sociais distintos em um determinado momento.

As definições de políticas públicas apresentadas acima, considerada a sua ordenação, delineiam uma tendência de partir do entendimento da política como algo que existe como certo – uma decisão – para uma concepção da política como algo passível de múltiplas interpretações; de pressupostos ontológicos realistas para nominalistas; de uma concepção racional para outra que se aproxima do conceito de racionalidade limitada (*bounded rationality*). O tema das políticas públicas continuará a ser tratado a seguir; a abordagem utilizada considerará três perspectivas distintas, com o objetivo de ampliar o entendimento sobre a natureza e o desenvolvimento das políticas públicas.

2.2. Como acontecem as políticas públicas?

As políticas públicas podem ser compreendidas de diversas formas, tanto em seus aspectos conceituais quanto em seus aspectos processuais, a forma como elas acontecem, como ganham vida. Três perspectivas serão utilizadas como referencial para entender como as políticas

acontecem: a perspectiva sistêmico-heurística, a perspectiva interpretativa-behavioralista, e a perspectiva da seleção temporal aleatória⁷, que representam olhares distintos e não excludentes.

2.2.1. Perspectiva sistêmico-heurística

As políticas públicas evoluem através de processos (PETERS; PIERRE, 2006). A perspectiva sistêmico-heurística considera esses processos como a realização de estágios, fases ou etapas. Essa divisão, inicialmente proposta por Laswell (1962 *apud* HOWLETT; RAMESH, 1995), influenciou significativamente o campo de conhecimento sobre políticas públicas e inspirou o desenvolvimento de inúmeros modelos e teorias. Seu grande triunfo foi propiciar aos estudiosos do campo de políticas públicas um *framework* para a análise de um fenômeno considerado extremamente complexo (HOWLETT; RAMESH, 1995). Para Kingdon (2011), a heurística da concepção das políticas em estágios proporcionou a descrição conceitual de um processo de extrema complexidade em partes gerenciáveis.

Segundo a proposta de Laswell, as etapas da política pública consistem na compreensão, recomendação, prescrição, colocação em prática, execução, avaliação e terminação (LASWELL, 1962 *apud* SARAVIA, 2007). Esse modelo influenciou vários outros, como o de Brewer (1974) - para o qual as políticas públicas são compostas pelas etapas de invenção ou iniciação, estimação, seleção, implementação, avaliação e terminação -; o de Anderson (1975), que define as fases de formação do problema, formulação de alternativas, adoção de alternativas de solução, implementação e avaliação; e o de Jenkins (1978), que identifica as etapas de iniciação, informação, consideração, decisão, implementação, avaliação e terminação. No Brasil, destacam-se as etapas propostas por Klaus Frei (2000) – percepção e definição de problemas, agenda-setting, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, por fim, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação – e por Celina Souza (2006) – definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

Todos esses modelos representam uma determinada visão acerca das políticas públicas e sobre qual deve ser a sua orientação (a resolução de problemas). Assim, ao longo do tempo, os modelos de políticas públicas ganharam ampla aceitação e difusão, e observou-se um movimento

⁷ Adaptação das perspectivas utilizadas por Martins (2003).

de homogeneização, o que resultou em modelos com fases cada vez mais semelhantes. Dessa forma, Howlett e Ramesh (1995) analisam os modelos e resumem que o ciclo de políticas públicas pode ser sintetizado em cinco etapas: formação de agenda, formulação de políticas, decisão, implementação e avaliação. De uma forma ainda mais resumida, elas podem ser compreendidas como etapas de formação (de agendas e de políticas), implementação e avaliação.

Sob a perspectiva sistêmica, ressalta-se o modelo de sistemas políticos de Easton (1971), que delimita o espaço onde acontecem as políticas públicas – o sistema político - e propõe um modelo de processamento de *inputs* em *outputs* para representar as interações que acontecem entre diferentes sistemas (políticos e não políticos). O sistema político, segundo Easton (1971) é o espaço onde se desenvolve a vida política, sendo constituído por todas as atividades envolvidas na formação e implementação de uma política pública. Seu foco de análise são as interações sociais - a principal forma de manifestação das relações de poder (EASTON, 1965). Assim, o sistema político pode ser considerado como o espaço social onde acontecem essas interações e se desenvolvem a vida política e as políticas públicas.

Os sistemas políticos possuem limites que os separam de outros sistemas sociais, como o econômico e o religioso, por exemplo. Apesar desses limites não serem bem definidos, visto que resultam de seleções analíticas, eles são importantes por dois motivos: mostram as relações de influência do sistema político com o seu ambiente (os demais sistemas do contexto) e representam uma forma estratégica de simplificar a realidade, possibilitando a identificação das variáveis dependentes, internas e externas ao sistema político. A delimitação do sistema político depende essencialmente do fenômeno que se pretende estudar (EASTON, 1965).

O ambiente se comunica com o sistema político por meio de relações *input-output*, sendo o *output* de um sistema (político ou não) o *input* de outro sistema (EASTON, 1970). Os *inputs* servem para demonstrar como o comportamento nos vários sistemas do contexto afeta o que acontece na esfera política. Os *inputs* de maior importância para o sistema político são os de demanda e os de apoio. Easton (1965) trata também de um tipo diferenciado de *inputs*, os *withinputs*, que são *inputs* originados dentro do sistema político e não oriundos de sistemas do contexto. Já os *outputs* servem para demonstrar as consequências da dinâmica comportamental que se desenvolve dentro do sistema político (1970) e que se manifestam em termos de decisões e de ações das autoridades. Os *outputs* auxiliam a determinar os *inputs* que serão endereçados ao

sistema político, em um movimento de *feedback* que permite que o sistema lide melhor com a tensão, compreendendo a lógica dos acontecimentos e tentando ajustar-se a elas.

Inserindo-se a visão das políticas como um processo que se desenvolve por meio de estágios no modelo de sistemas de Easton, é possível analisar as políticas sob uma lógica processual, considerando-se que existem *inputs* que adentram o sistema político e são transformados em *outputs*, num movimento que permite a troca entre diferentes sistemas e que permite relações de *feedback* para aprimorar cada novo ciclo. Assim, o processo político pode ser disposto conforme a figura 1.

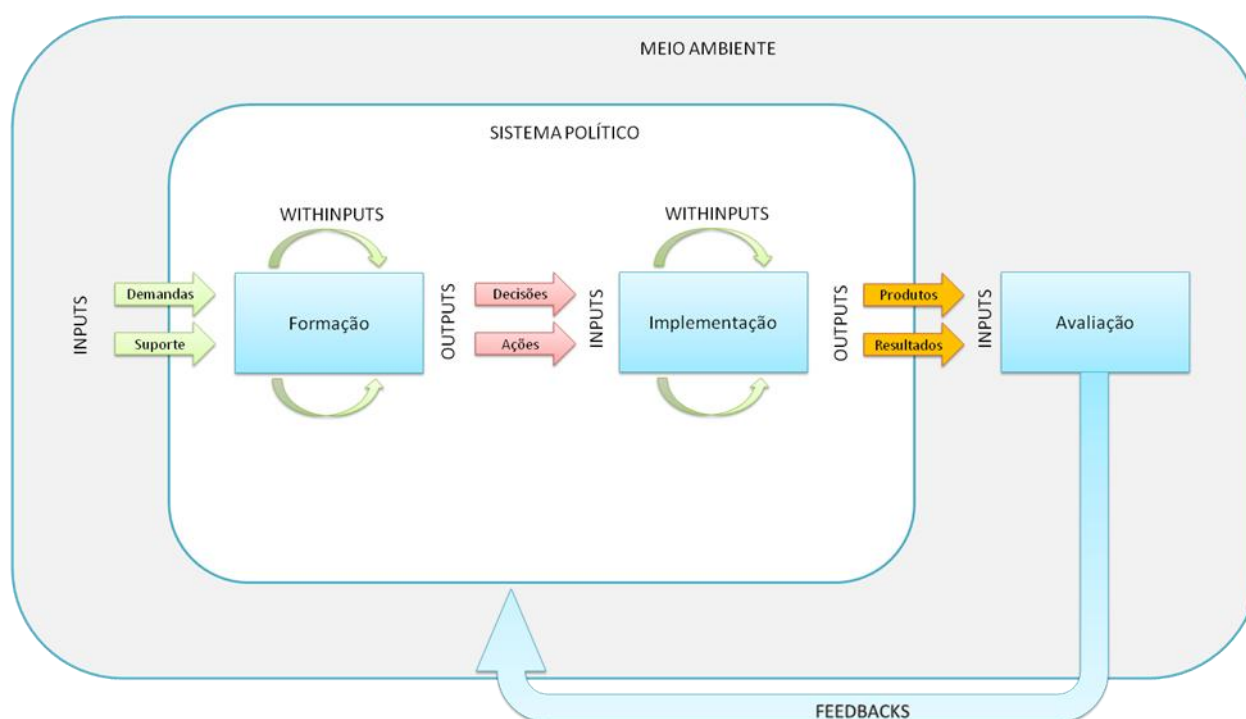


Figura 1: Perspectiva sistêmico-heurística
Fonte: Elaboração própria

De acordo com a representação da figura 1, o sistema político recebe *inputs* do ambiente, que os transforma em *outputs*. No interior do sistema político, está representado um conjunto de etapas que constituem os processos pelos quais se desenvolvem as políticas públicas. Apenas as fases de formação e implementação constam no interior do sistema político, para atender à definição de sistema político formulada por Easton (1971) e anteriormente apresentada, de acordo com a qual o sistema político é formado pelas atividades envolvidas na formação e

implementação de uma política pública. A fase de avaliação, no entanto, se mostra fortemente conectada, por fornecer os *feedbacks* que retroalimentam o processo.

2.2.2. Perspectiva interpretativa-behavioralista

A perspectiva behaviorista é focada no estudo dos indivíduos e dos sistemas políticos (DAHL, 1961), mais especificamente, no comportamento político, nas ações e nas interações de indivíduos e grupos envolvidos no processo de governar (TRUMAN, 1951 *apud* BLOKLAND, 2011). Assim, o behaviorismo está voltado para a compreensão dos fenômenos do governo em termos do comportamento observado e observável.

Os estudos que enfocam a perspectiva behaviorista buscam a descoberta de regularidades no comportamento e, por meio delas, a descoberta de possíveis consequências para as políticas públicas (DAHL, 1961). Nessa perspectiva, as organizações são vistas como grupos de pessoas que se comportam (“*is a group of people behaving*”) e que são influenciadas por inúmeros fatores (SIMON; SMITHBURG; THOMPSON, 1973, p. 55).

Os comportamentos dos indivíduos, no entanto, não significam a mesma coisa que o comportamento dos sistemas políticos, ressalva Dahl (1961). Não se trata de antropomorfizar as organizações, seguindo uma linha de analogia metafórica. Porém, as escolhas que os indivíduos fazem possuem uma relação de causalidade (e não meramente metafórica) com as escolhas e o comportamento organizacional (JONES, 2001). Conclui-se, portanto, que para compreender as decisões coletivas, é preciso compreender como os indivíduos processam informação e tomam decisões.

Adentrando o campo dos processos decisórios, apesar da popularidade do modelo racional, Jones (2001) defende que o modelo de racionalidade limitada tem sido o referencial utilizado para análises de políticas públicas, o qual ganhou legitimidade após comparações entre teorias acadêmicas de processos decisórios e observações de pessoas reais atuando no campo de políticas públicas. Segundo March (2009) o modelo racional e o modelo da racionalidade limitada utilizam lógicas distintas (lógica das consequências e lógica da adequação, respectivamente) e contam com diferentes pressupostos. Um dos pressupostos do modelo racional é o conhecimento perfeito em qualquer decisão específica, o que significa que todas as alternativas são conhecidas e que as preferências relevantes para a escolha são bem determinadas. Em contraponto, o modelo de racionalidade limitada aponta as limitações de

informação (MARCH, 2009) e as distorções que elas sofrem quando são processadas pelos indivíduos (JONES, 2001). Outra diferença importante é que o modelo racional não considera as limitações cognitivas do ser humano (problemas de atenção, de memória, de compreensão, de comunicação), que por sua vez são enfatizadas pelo modelo de racionalidade limitada. Assim, para ambientes complexos e dinâmicos como os que caracterizam os processos de políticas públicas, pode-se concluir que o modelo racional não corresponde a uma representação apropriada da realidade. Isso porque, nessas situações, mesmo que o ser humano se empenhe em atuar de forma inteiramente racional, a interação entre a estrutura cognitiva dos indivíduos e a complexidade do ambiente não possibilitaria essa racionalidade pretendida (JONES, 2003).

A interpretação é um tema central dentro do processo de tomada de decisão. É a interpretação dos sinais do ambiente que propulsiona a decisão e o comportamento dos indivíduos (JONES, 2003). De acordo com Simon (1965), o processamento de informações – a interpretação – é o aspecto crítico para a compreensão do comportamento humano voltado à resolução de problemas. A interpretação, quando envolve duas ou mais pessoas, estabelece o processo de comunicação (JONES, 2001).

Conforme anteriormente sinalizado (ver item 2.1), as interpretações individuais – e, portanto, subjetivas – são exteriorizadas e comunicadas por meio do comportamento, e as experiências individuais passam a influenciar interpretações e comportamentos compartilhados (PORAC; THOMAS; BADEN-FULLER, 1989; BERGER; LUCKMANN, 2010). A figura 2 ilustra os aspectos gerais do que está sendo chamado neste trabalho de perspectiva interpretativa-behavioralista.

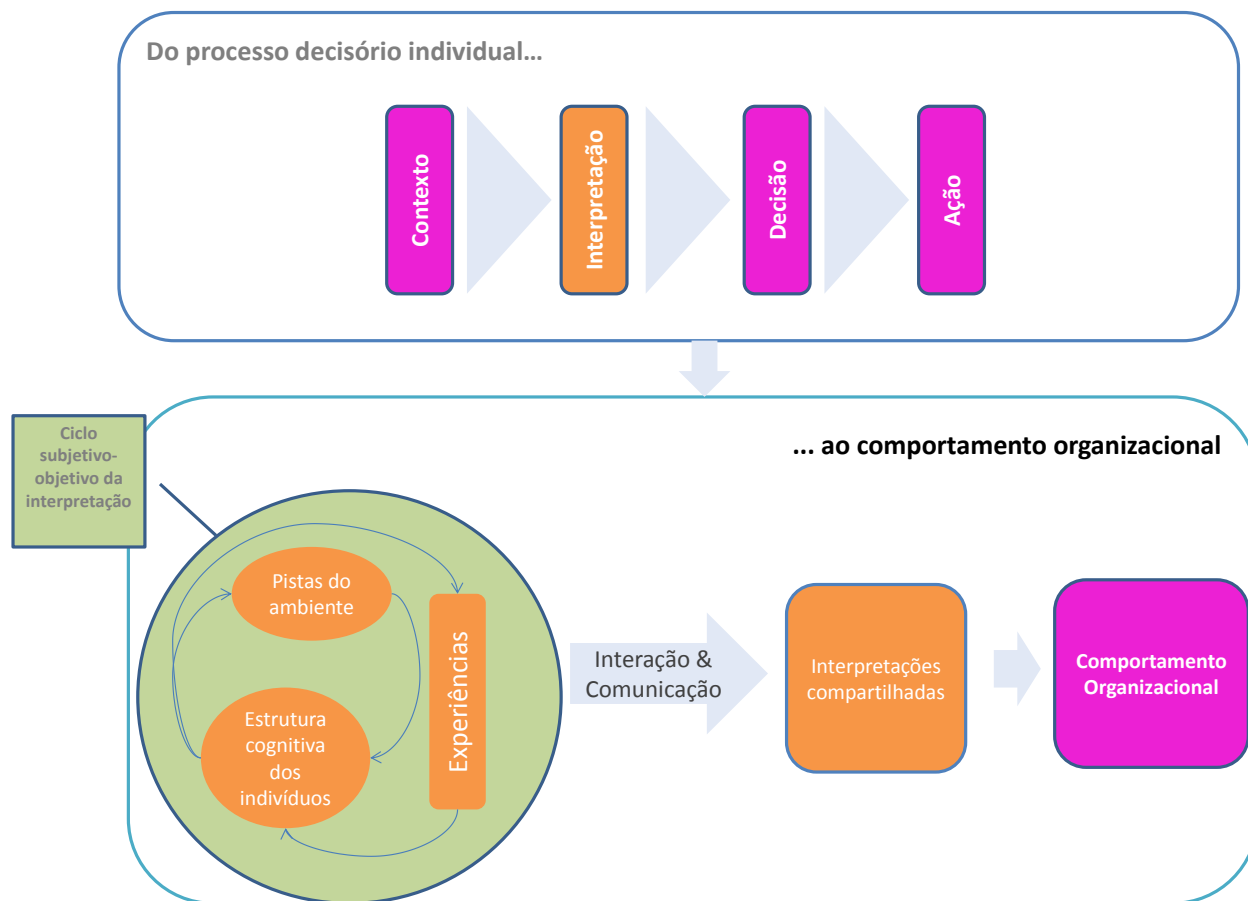


Figura 2: Perspectiva interpretativa - behavioralista
 Fonte: Elaboração própria

2.2.3. Perspectiva da seleção temporal aleatória

A perspectiva da seleção temporal aleatória, por sua vez, enfatiza o tempo e o acaso; sob esse ponto de vista os processos de formação e implementação são formados por combinações instáveis de fatores ao longo do tempo (MARTINS, 2003). Trata-se de uma perspectiva regida pela lógica do caos⁸, uma “ordem instável em que as consequências temporais são muito complexas” (CARVALHO; PEDROZO, 2010, p. 206) e que, em consequência, é impossível realizar previsões que não se restrinjam ao curto prazo (PAIVA, 2001).

Cohen, March e Olsen (1972) representam um marco dessa perspectiva, com o modelo *garbage can* de escolhas organizacionais. Baseados em organizações (ou em situações de

⁸ Para Simon (1999), o caos é uma das formas que a complexidade pode assumir.

decisão) do tipo anarquias organizadas, os autores iniciam o seu argumento com a afirmação de que “oportunidades de decisão são estímulos fundamentalmente ambíguos” (p. 2). Como pode ser extraído do conceito de ambiguidade apresentado na Introdução deste trabalho, a ambiguidade possibilita diferentes interpretações, o que faz com que, segundo o modelo *garbage can*, as interpretações possam variar com o passar do tempo. Desse modo, as interpretações e o significado que influenciaram ações no passado podem ser distintos das interpretações e dos significados que influenciam as ações do presente e do futuro. Somam-se a isso as propriedades gerais das anarquias organizadas e as variáveis que influenciam o processo decisório e tem-se uma noção da aleatoriedade que caracteriza o modelo.

As propriedades das anarquias organizadas são: i) preferências problemáticas - existem diversas preferências, inconsistentes e indefinidas; ii) tecnologias desconhecidas - os processos organizacionais não são amplamente conhecidos e operam na base da tentativa e erro, gerando resíduos de aprendizagem oriundos de experiências passadas e as inovações surgem por necessidade; e iii) participação fluida - a participação das pessoas no processo decisório varia em tempo e esforço a depender do tema tratado. As variáveis que influenciam o processo decisório são: i) fluxos de problemas - preocupações das pessoas internas e externas à organização; ii) fluxos de soluções – as criações ou os produtos voltados para resolver algum problema, mesmo que este ainda não tenha sido especificado; iii) fluxos de participantes – como a participação é fluida, ela varia em consequência de outras demandas que ocupam o tempo dos participantes; e iv) fluxos de oportunidades de escolha – são as ocasiões em que as decisões precisam ser feitas. Cada um desses fluxos se desenvolve de maneira independente, gerando decisões que resultam da dinâmica entre eles, de maneira muito mais aleatória do que preconizam os modelos racionais de decisão. Os autores trabalham com a premissa de que o processo decisório nas anarquias organizadas não pode ser entendido pela análise das intenções dos participantes, nem pode ser explicado por um modelo racional de comportamento: as escolhas simplesmente acontecem; elas resultam de processos da dinâmica organizacional que são altamente complexos, imprevisíveis e dependentes das condições do contexto (BENDOR; MOE; SHOTTS, 2001).

Em síntese, o modelo *garbage can* considera que, para o contexto das anarquias organizadas, as decisões – consideradas situações de ambiguidade – são o resultado ou a interpretação de vários fluxos relativamente independentes que se encontram de forma aleatória. Trata-se de uma situação em que “escolhas procuram por problemas, assuntos procuram por situações de decisão

nas quais eles possam ser considerados, soluções procuram por problemas a que elas possam atender e tomadores de decisão procuram trabalho” (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972, p. 1).

O modelo *garbage can* influenciou o modelo de fluxos múltiplos, de autoria de Kingdon⁹, publicado em 1984. Elaborado com o intuito de explicar o processo de formação de agenda nos Estados Unidos, o autor enfatiza a ambiguidade como característica de contexto para explicar como os temas surgem e saem da agenda. O modelo de Kingdon (2011) é constituído por três fluxos independentes de problemas, das políticas públicas (as soluções) e da política, que se juntariam quando da abertura de janelas de oportunidade. A convergência entre os fluxos (*coupling*) abre uma janela de oportunidade para que uma questão tenha espaço na agenda de decisão. Não basta haver uma conjunção entre um determinado problema e uma proposta de solução; é necessário um contexto político favorável para que eles sejam considerados pelo governo.

A convergência entre os fluxos (*coupling*) é geralmente caótica e imprevisível, apesar de que elas não acontecem automaticamente: elas acontecem por meio da ação de empreendedores de políticas, que possuem um papel essencial como agentes catalisadores desse processo de encontro dos fluxos e abertura das janelas de oportunidade. A abertura de janelas de oportunidade pode ser previsível, mas também pode ocorrer de maneira inesperada.

A figura do empreendedor da política é uma das principais diferenças entre o modelo de *garbage can* e o modelo de múltiplos fluxos, na medida em que confere maior racionalidade ao processo. A junção dos fluxos naquele modelo ocorre de modo puramente aleatório, visto que as variáveis-chave do modelo (escolhas, problemas, soluções e participantes) são independentes e se alteram em função do tempo. Já no caso do modelo de fluxos múltiplos, a junção dos fluxos depende da atuação de um empreendedor de políticas, quando da abertura de janelas de oportunidade. No entanto, o movimento dos fluxos ainda se caracteriza como caótico e imprevisível, uma vez que os empreendedores estão constantemente tentando juntar os fluxos, formando diferentes configurações de problemas/política/ políticas públicas ao longo do tempo,

⁹ Em 1994, John Kingdon recebeu o prêmio Aaron Widalvsky pela obra *Agendas, Alternatives and Public Policies*, considerada uma contribuição permanente ao estudo das políticas públicas.

sem uma estimativa precisa da abertura das janelas de oportunidade e da configuração que vai ganhar espaço na agenda (KINGDON, 2011).

O modelo *garbage can* também se destaca pela sua influência sobre a perspectiva teórica do institucionalismo (BENDOR; MOE; SHOTTS, 2001). Ampliando o campo de estudo para além das decisões organizacionais, o modelo foi ampliado para abordar a dinâmica das instituições políticas e o modo como as regras são criadas, mantidas, modificadas ou abandonadas (OLSEN, 2001). Nesse sentido, March e Olsen (1998) discutem a forma como as expectativas, as preferências, as identidades e os significados são transformados ao longo do tempo, em função das interações humanas e da experiência e como elas afetam e são afetadas pela dinâmica das instituições. Dada a semelhança do novo institucionalismo com a perspectiva behaviorista - ambos enfocam aspectos comportamentais - é importante ressaltar a principal diferença entre essas linhas de pensamento: enquanto o behaviorismo busca a compreensão dos fenômenos do governo por meio do comportamento, o novo institucionalismo considera que dar atenção apenas ao comportamento é insuficiente para tal fim e que ele tem que ser estudado em conjunto com as instituições (IMMERGUT, 1998). De certa forma, pode-se considerar que o novo institucionalismo é composto de dois fluxos - o de comportamentos e o de instituições, mais inter-relacionados¹⁰ do que os fluxos dos modelos *garbage can* e fluxos múltiplos - que possuem uma dinâmica aleatória e resultam nas decisões e ações que caracterizam o fenômeno governamental.

Desenvolver uma representação visual para a perspectiva da seleção temporal aleatória não é uma tarefa fácil, mas será tentada por razões didáticas. A figura 3 objetiva retratar os principais aspectos dessa perspectiva, utilizando como inspiração a representação utilizada por Martins (2003).

¹⁰ As interrelações entre instituições e comportamento variam conforme a escola de pensamento que compõe a perspectiva neo-institucionalista (HALL; TAYLOR, 2003).

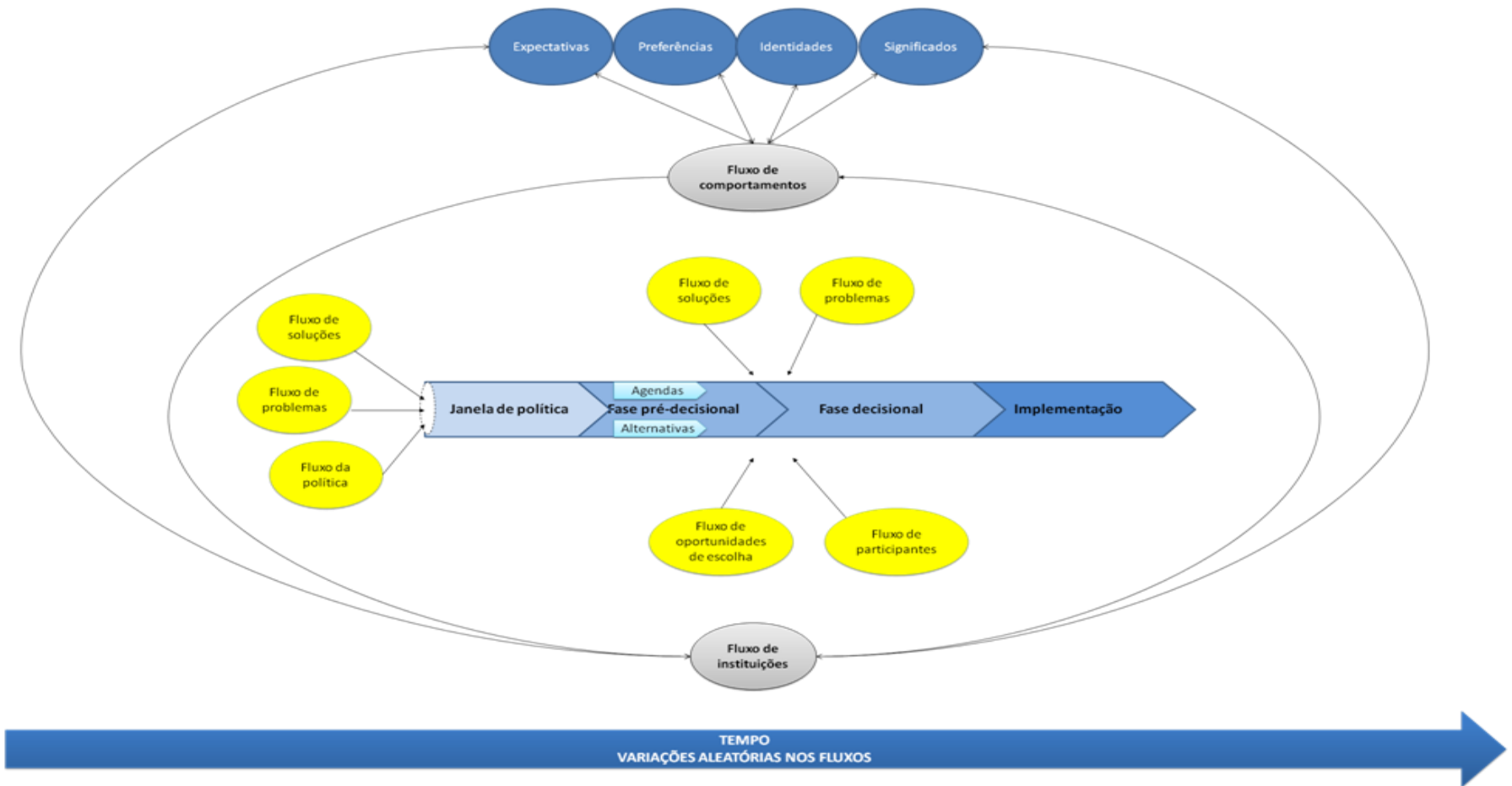


Figura 3: Perspectiva da seleção temporal aleatória
 Fonte: Elaboração própria

As definições e perspectivas apresentadas foram introduzidas com o intuito de apresentar diferentes visões sobre o campo de conhecimento das políticas públicas. Partindo de uma perspectiva mais simples e adicionando elementos de complexidade, as diferentes definições e perspectivas constituem instrumentos de representação, cada qual abordando um determinado conjunto de aspectos do processo de políticas públicas, o que não quer dizer que elas são conflitantes, opostas ou contraditórias entre si. Como componentes de uma mesma realidade, essas diferentes visões se complementam, cada qual ocupando seu espaço, segundo determinadas condições.

O tópico seguinte terá como enfoque principal o estágio da implementação, que considerará essas diferentes perspectivas para analisar a influência da ambiguidade sobre o percurso das políticas públicas.

2.3. Implementação de políticas públicas

Utilizando a estrutura da perspectiva heurística-sistêmica, as atividades que se desenvolvem dentro do sistema político de Easton são as de formação e de implementação de políticas públicas. Inicialmente, essas atividades foram tratadas de forma separada, como etapas distintas, claramente delimitadas, e havia a concepção de que a etapa de formação resultava em políticas a serem implementadas e a etapa de implementação era responsável apenas pela sua execução (PALUMBO; CALISTA, 1990). Mais especificamente, de acordo com essa visão, a formação de políticas públicas é tratada como a etapa em que os problemas ganham a atenção dos formuladores de políticas, as políticas são formuladas e ocorre a escolha de uma política, entre várias, para lidar com os problemas (ANDERSON, 1975). Já a implementação, estágio seguinte, é definida como a realização de uma decisão política (MAZMANIAM; SABATIER, 1989); a etapa preocupada em transformar as intenções políticas em ação (JOHN, 1998 *apud* HILL; HUPE, 2005); o processo de interação entre a definição dos objetivos e as ações direcionadas a alcançá-los (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984).

A distinção entre as etapas do processo de políticas públicas reflete uma abordagem bastante racional, em que, na formação, são feitas claras relações de causalidade e, com base nessas relações, são prescritas recomendações que garantiriam uma implementação perfeita (HILL, 2007, p. 62; HILL; HUPE, 2005). Essa abordagem moldou a sabedoria convencional sobre

implementação como uma etapa não problemática, guiada por diretrizes racionais, imparciais e isentas de ambiguidade (PALUMBO; CALISTA, 1990). De acordo com essa perspectiva, as soluções para problemas de implementação consistiriam na atribuição de maior racionalidade ao processo: sistemas administrativos mais científicos, eficientes e controlados hierarquicamente (MAZMANIAN; SABATIER, 1989).

De acordo com a teoria clássica da Administração Pública, havia uma dicotomia entre política e administração e prevaleciam as noções de imparcialidade e de administração científica; questões como valores, legitimidade ou apoio eram desconsideradas (LYNN, 2001). A implementação era considerada uma etapa isolada, independente da formulação, e não problemática (MAZMANIAN; SABATIER, 1989). Segundo Lynn (2001, p. 151) “*facts were to be separated from values, politics from administration, and policy from implementation*”¹¹.

A partir da década de 1950, as bases racionais e a ênfase nos controles começaram a ser questionadas e foram expostos os argumentos de racionalidade limitada, fluxos de comunicação distorcidos e dificuldades em controlar o comportamento das pessoas nas organizações (MAZMANIAN; SABATIER, 1989). No campo prático, a implementação ganhou relevância em razão das discrepâncias entre os objetivos formulados e os alcançados e da grande quantidade de políticas tidas como fracassadas¹².

Nesse sentido, Palumbo e Calista (1990) fazem relevantes críticas em relação à forma como a etapa de implementação era usualmente tratada, apontando as principais limitações que tornam a perspectiva heurística em parte inadequada ao estudo da implementação. Eles apontam, em primeiro lugar, a separação entre a implementação e as outras fases do processo, em especial, a de formação. Em segundo lugar, os autores criticam o pressuposto de que as atividades de definição de problemas e de formulação das políticas são claras e desprovidas de ambiguidade, proporcionando assim uma etapa de implementação caracterizada apenas por aspectos técnicos.

¹¹ Optou-se por não traduzir o trecho livremente em razão da semântica da palavra “política” em português.

¹² O campo de estudos sobre implementação se estruturou a partir de 1973, com o livro de Pressman e Wildavsky, intitulado *Implementation, How Great Expectations in Washington are dashed in Oakland: or, Why it's amazing that Federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*.

Em terceiro lugar, estão as críticas às definições utilizadas para a implementação, as quais são consideradas muito restritas, inapropriadas para abranger toda a complexidade que se desenvolve nessa etapa. As críticas realizadas por Palumbo e Calista (1990) serão utilizadas neste trabalho para abrir espaço para explicações e considerações feitas a partir das duas outras perspectivas: a interpretativa – behavioralista e a da seleção temporal aleatória. A primeira crítica – a da separação entre a formação e a implementação de políticas – introduzirá aspectos comportamentais ao debate, ao abordar as decisões tomadas pelos implementadores; a forma como eles interpretam as políticas e as adaptam ao seu contexto e às suas próprias concepções acerca do que deveria ser feito (LIPSKY, 2010); e as interações entre política e administração (HJERN, 1982¹³). A segunda crítica – a suposta falta de ambiguidade e clareza nas atividades de definição de problemas e de formação das políticas – está relacionada à interpretação e ao movimento aleatório aos fluxos (de problemas, de soluções, da política) e servirá para posicionar a perspectiva da seleção temporal aleatória no campo da implementação. A terceira crítica - definições muito restritas para a implementação – servirá para apresentar definições que se mostram importantes para legitimar as perspectivas apresentadas neste projeto.

2.3.1. A relação entre formação e implementação de políticas

O primeiro motivo – a separação entre a formação e a implementação de políticas – é um dos pilares do debate *top-down/ bottom-up* (HILL; HUPE, 2005). Enquanto a perspectiva *top-down* defende a existência de uma separação formal entre a formulação e a implementação de políticas, e busca a generalização de uma teoria sobre implementação, a perspectiva *bottom-up* se posiciona no sentido de que há altos níveis de interação e de dinamicidade entre as etapas de “pensar” e “fazer” e não considera possível haver uma teoria geral, visto que toda implementação depende de seu contexto (MATLAND, 1995).

Ainda, enquanto os teóricos da perspectiva *top-down* consideram a implementação apenas como a execução de atividades com vistas a alcançar metas e objetivos definidos na etapa de formulação - foco numa decisão política específica, normalmente uma lei (WINTER, 2006) -,

¹³ Segundo HJERN (1982), o termo ‘política pública’ é um eufemismo de ‘política e implementação’, utilizado para substituir a palavra ‘administração’, dando a entender o aspecto político intrínseco às atividades de execução da política.

sendo que possíveis falhas na etapa de implementação podem ser resolvidas por ajustes no desenho das políticas (WINTER, 2006), os teóricos da perspectiva *bottom-up* consideram que as políticas são influenciadas durante o processo de implementação pelos agentes responsáveis pela sua execução e que, assim sendo, o sucesso da implementação depende essencialmente do papel desempenhado pelos agentes implementadores (MATLAND, 1995). Segundo Lipsky (2010), considerado o pai da perspectiva *bottom-up* (HILL; HUPE, 2005), as políticas públicas não são as definidas no estágio de formação, mas sim as que resultam das decisões, das rotinas e dos instrumentos que os burocratas de rua inventam para lidar com as incertezas, dilemas e pressões com que se deparam durante a implementação.

No debate *top-down/ bottom-up*, ambas as abordagens foram criticadas por simplificar e não abordar adequadamente a complexidade do processo de implementação, apesar do reconhecimento de que ambas trazem importantes contribuições para o estudo da implementação (SAPRU, 2010; MATLAND, 1995). Houve também a percepção de que as abordagens tratavam de contextos e de tipos de políticas distintos, fazendo com que os *top-downers* abordassem uma parte da realidade, justamente a que não era explicada pelos *bottom-uppers* e vice-versa. Por causa desse debate e da consideração de que as duas abordagens possuíam uma quota de razão, surgiram várias tentativas de combinar os dois modelos, dentre os quais Hill e Hupe (2005) destacam os seguintes: *forward and backward mapping*, de autoria de Elmore; mapeamento das coalizões de defesa, de Sabatier; comunicação de implementação de políticas intergovernamentais, de Goggin et al; parâmetros situacionais, de Berman; *policy-action continuum*, de Barrett e Fudge; e o modelo de ambiguidade e conflito, de Matland.

Assim, com a evolução dos estudos no campo de políticas públicas e o desenvolvimento de modelos, tem-se atualmente a compreensão de que existem conexões entre as etapas de formação e implementação; as abordagens diferem nas variáveis que consideram e na forma como elas influenciam o desenvolvimento das políticas públicas. Conforme Anderson (1975, p. 98), “*Policy is made as it is being administered and administered as it is being made*”. Apesar disso, a divisão em estágio continua sendo uma forma muito utilizada para o estudo de políticas públicas, pela grande vantagem de possibilitar a análise de um fenômeno extremamente complexo, como foi apontado no item 2.2.1. Assim, considerando o aspecto mais didático da separação das políticas públicas em fases, tem-se que a implementação não pode ser estudada de forma totalmente separada, sem considerar as etapas de formulação, de avaliação e a sua

retroalimentação. Hill (2007) aponta que a tendência nos estudos sobre implementação tem sido justamente a de tratar as políticas como entidades claras, bem definidas, cuja implementação pode ser estudada de forma separada, o que, além de problemas metodológicos, acarreta problemas de ordem prática, na medida em que, se alguns atores são responsáveis por formular e outros por implementar, aqueles poderão culpar os implementadores sempre que os eventos não corresponderem às expectativas originais e os implementadores poderão culpar os formuladores por falhas na política, numa discussão infrutífera. Considerando as razões pragmáticas em favor da divisão do processo em estágios, a palavra de ordem é ‘cautela’.

2.3.2. Definição de problemas e formulação de políticas

O segundo motivo pelo qual o uso da visão racional foi contestado por Palumbo e Calista (1990) versa sobre as atividades de definição de problemas e de formulação de políticas. Os problemas eram considerados como auto-evidentes e a fase de formulação de políticas considerada como um processo decisório puramente racional. Como foi apontado na Introdução deste trabalho, a ambiguidade é uma característica inerente às políticas e é abordada de forma mais enfática nas fases de definição de problemas e de formulação de políticas. Os parágrafos seguintes abordarão o modo como essas atividades estão ligadas a fatores subjetivos e aleatórios. Se pelo lado subjetivo tem-se que interpretação, valores, experiências pessoais e aspectos da personalidade influenciam a formação e a implementação das políticas; pelo lado da aleatoriedade, tem-se que as preferências não são bem definidas (elas mudam com o passar do tempo e com a experiência) e que os fluxos de problemas, soluções e política variam com o tempo e podem ser combinados de diversas formas pelos empreendedores da política.

Os problemas são situações que geram algum tipo de insatisfação, tensão ou ansiedade e que iniciam algum movimento no sentido de gerar mudanças (ANDERSON, 1975). Segundo Kingdon (2011), os problemas podem ser sinalizados por meio de indicadores, eventos ou movimentos de *feedback* que indicam que algo não está bem e precisa de atenção. Entretanto, ao contrário do que postula a teoria clássica, os problemas podem ser percebidos pelas pessoas de diferentes formas, sendo passíveis de inúmeras formulações, cada qual com suas próprias soluções.

A formação de agenda envolve uma atividade complexa de formulação do problema, muitas vezes tratado como algo óbvio e de fácil identificação e delimitação. Os problemas, no entanto,

não são auto-evidentes: a interpretação e a formulação são atividades subjetivas; as pessoas dão mais atenção a alguns aspectos do que a outros; a subjetividade do formulador varia ao longo do tempo; o tempo que o formulador possui para dar atenção a esse problema pode ser muito restrito; as informações que se tem sobre o problema são incompletas; e mesmo que houvesse informação completa, as pessoas possuem limitações cognitivas que lhes impede de considerar todas as informações disponíveis (ZAHARIADIS, 2003).

Segundo Bryner (2010), valores e pressupostos são variáveis que influenciam a identificação e a definição do problema, o que pode acarretar consequências importantes para a administração de políticas públicas. Os problemas também podem ser delineados por atores que não são por eles diretamente atingidos (ANDERSON, 1975), gerando uma percepção distinta da concebida pela população que vive a realidade do problema, ou podem ser delineados por atores que apenas querem firmar comprometimento com certos valores e princípios, sem estar realmente interessados na resolução do problema¹⁴ (MATLAND, 1995).

Os tipos de problemas abordados e a magnitude das mudanças a eles relacionadas também constituem aspectos importantes. Em relação aos diferentes tipos de problemas, Kingdon (2011) aponta que alguns chamam mais a atenção dos formuladores do que outros e, assim como os problemas podem chegar à agenda, eles também podem sair dela. Os governos podem dar encaminhamento ao problema, resolvendo-o. Em caso de falha, o governo pode persistir no problema ou se voltar para algo mais factível. As pessoas também podem se acostumar com o problema, fazendo que este saia da agenda. Quanto à magnitude das mudanças, tem-se que um problema atrelado a grandes mudanças dificilmente será incluído na agenda e implementado; já se o problema for atrelado a mudanças incrementais, suas chances de ser desenvolvido e implementado são maiores (SPILLANE; REISER; REIMER, 2002).

Não raro, os problemas podem ser formulados deliberadamente de forma ambígua, como forma de diminuir ou postergar os conflitos e de promover o consenso entre coalizões (SPILLANE; REISER; REIMER, 2002; MATLAND, 1995). Outras vezes, a ambiguidade na formulação de problemas é estabelecida como uma forma de proporcionar a criatividade, tanto

¹⁴ É o que Matland (1995) chama de processos simbólicos, formados em contextos de alto nível de ambiguidade e de conflito.

em relação ao que deve ser feito, quanto à forma como deve ser feito. É o caso dos processos experimentais, citados por Matland (1995), em que o objetivo maior é o aprendizado sobre um determinado tema ou situação.

Assim, reitera-se que os problemas não são auto-evidentes; ao contrário, a maneira como um problema é percebido pelas pessoas é mais importante do que a dimensão objetiva da situação que se intenta modificar (ANDERSON, 1975). Da mesma forma, a aleatoriedade que permeia os fluxos (em sua própria configuração interna e em relação à convergência entre eles) influencia a sua formulação. Em um determinado fluxo político, uma dada formulação pode ser realizada; para determinado fluxo de soluções, outra pode ser a formulação dos problemas. A formulação que chegará à agenda será aquela em vigor quando da convergência dos três fluxos no momento da abertura da janela de oportunidade.

2.3.3. Definições de implementação de políticas públicas

Palumbo e Calista (1990) consideram que as definições utilizadas para a implementação devem considerar mais do que o seu aspecto técnico, devem considerar o seu aspecto político e comportamental. Fazendo um paralelo com a definição de política de Easton – uma alocação autoritária de valores -, esta deixaria de ser absolutamente autoritária e tomaria um aspecto mais democrático, participativo e pluralista.

Segundo Mazmanian e Sabatier (1989), a implementação é o que acontece após uma política ser formulada. Partindo desse entendimento praticamente inquestionável, sob a perspectiva interpretativa-behaviorialista, a implementação é uma fase de modelagem ativa, em que a política está sujeita às mudanças e adaptações feitas pelos implementadores (PALUMBO; CALISTA, 1990). De maneira semelhante, a implementação pode ser entendida como a etapa em que as políticas estão sujeitas à interpretação e recriação, ocasionando transformações constantes na política original (BARRET; FUDGE, 1981b *apud* HILL; HUPE, 2005). Como as interpretações fazem parte de um processo dinâmico, elas estão sujeitas a mudanças que influenciam tanto o seu entendimento quanto as ações que serão desenvolvidas (SPILLANE; REISER; REIMER, 2002). Hill e Hupe (2005) comentam que o ato de implementação pressupõe um ato cognitivo, justamente o de formular o que precisa ser feito e tomar decisões a esse respeito.

Brodkin (1990) considera a implementação como uma etapa de continuação de conflitos que visam definir uma política, mesmo que esta pareça ter sido claramente definida na etapa de formação, visto que novas condições e novas arenas podem requerer uma redefinição de objetivos ou de meios. Palumbo e Calista (1990) afirmam que o processo de implementação é político – envolve poder e conflito de interesses - e que é inevitável algum grau de mudança na política durante a sua implementação. Para Elmore (1978 *apud* FERMAN, 1990), a etapa de implementação consiste de movimentos estratégicos dos atores envolvidos, cada qual interessado em moldar o comportamento dos outros de acordo com os seus próprios interesses.

Sob a perspectiva da seleção temporal aleatória, é mais difícil encontrar definições formais, pois os autores que tratam dessa perspectiva se concentram principalmente nas etapas de formação de agendas e formulação de alternativas. De forma preliminar, aplicando-se as ideias que moldam essa perspectiva, intenta-se uma definição de implementação como o conjunto de ações que resultam de fluxos aleatórios de preferências, problemas, soluções, política, participantes, oportunidades de escolha e de interações. Em uma análise mais ampla, que considera a implementação como um processo realizado por diversas organizações, as políticas são implementadas por meio de interações, negociações e conflitos, que se desenvolvem ao longo do tempo, de acordo com distintos interesses e interpretações acerca da política.

2.4. Ambiguidade e implementação de políticas públicas

A ambiguidade é o pano de fundo de modelos e teorias no campo da ciência política e da administração pública, sendo relacionado com os temas de formação de agenda (KINGDON, 2011), formulação de alternativas (ZAHARIADIS, 2003), comportamento parlamentar (PAGE, 1976), acordos no campo das relações internacionais (BENSON, 2006; SATO, 2005); todos os quais relacionados a atividades de natureza política. Considerado o núcleo central do processo político (SIMON, 1970), o processo decisório constitui um elemento de análise comum aos estudos sobre ambiguidade, sendo importante destacar os trabalhos de Cohen, March e Olsen (1972), March (1978, 2009), Simon (1965), March e Simon (1970), dentre outros. Neste ponto, vale ressaltar o aspecto político da implementação e sintetizá-la de modo que ela seja entendida como um conjunto de interpretações, decisões e ações, mais lineares ou mais aleatórias, a depender da perspectiva adotada. Explicitar a realização de decisões dentro do processo de implementação é uma ação que se faz necessária pelo fato de que o processo de decisão

geralmente é tratado de forma isolada do processo de implementação. E mais: não raro os processos de decisão formais e explícitos manipulam os problemas sem resolvê-los, fazendo com que praticamente todas as decisões sejam tomadas na fase de implementação (MARCH, 2009).

Retomando a discussão sobre a ambiguidade, iniciada na Introdução, considera-se importante explorar a sua essência, pois esta carrega em si o reflexo de seu próprio conceito: a ambiguidade é ambígua; dá margem a diferentes interpretações e se confunde com outros conceitos, tais como os de ambivalência, complexidade e incerteza.

A ambivalência é considerada como sinônimo de ambiguidade por Zahariadis (2003). A etimologia da palavra ambivalência deriva do latim; o prefixo ‘ambi’ significa ‘dois’ e ‘valência’ significa ‘força’. O conceito de ambivalência é tratado por Fehine (1998) como um padrão de equiprobabilidade, um modelo simétrico de percepção em que uma probabilidade é tão provável quanto outra, possibilitando que um objeto possa ser simultaneamente percebido de formas distintas. Assim, esse conceito parece estar relacionado a um tipo de ambiguidade, um tipo simétrico, em que um mesmo fenômeno é interpretado de duas formas, simultaneamente.

A complexidade corresponde à “multiplicidade, ao entrelaçamento e à interação contínua da infinidade de sistemas e de fenômenos que compõem o mundo, as sociedades humanas, a pessoa humana e todos os seres vivos” (MARIOTTI, 2007, p.727) e constitui uma variável relacionada à ambiguidade, no sentido de que quanto maior o nível de complexidade, maior a possibilidade de serem desenvolvidas múltiplas interpretações a respeito de um mesmo fenômeno.

O conceito de incerteza, por sua vez, é o que possui maior sobreposição e diferenciação com relação ao conceito de ambiguidade. Estes são os conceitos que mais se confundem, e sobre os quais há também, na literatura, o maior esforço para diferenciá-los. Para Weick (1995), por exemplo, apesar de, em alguns momentos, parecer que o autor aborda a ambiguidade e a incerteza quase como sinônimos, há diferença entre os dois conceitos: a ambiguidade é um fluxo contínuo que sustenta diferentes interpretações simultaneamente, ou seja, caracteriza-se pela existência de muitas interpretações para um mesmo fenômeno, enquanto a incerteza se caracteriza pela falta de interpretações. Para Zahariadis (2003), conforme apresentado na Introdução, a incerteza se caracteriza pela falta de informações necessárias para prever uma situação.

Schrader, Riggs e Smith (1991) levantam três pontos importantes a respeito da diferenciação entre os dois conceitos. O primeiro é o de que nenhum dos dois pode ser considerado uma variável exógena, pois eles são, pelo menos em parte, determinados no processo de estruturação do problema (“*the problem framing process*”). A lógica é a de que os ‘*problem-solvers*’, sejam eles indivíduos ou grupos, possuem algum controle sobre o nível de ambiguidade e incerteza da situação com a qual estão lidando e que eles estabelecem uma fronteira entre o que se encaixaria como situação de incerteza e como situação de ambiguidade. Assim, o nível, tanto de ambiguidade como de incerteza, não é algo dado, mas algo que decorre de um processo de escolha e que pode mudar ao longo do tempo. Esse ponto se coloca de forma contrária ao entendimento predominante de que uma situação possui, por si, níveis específicos de ambiguidade e de incerteza.

O segundo ponto é que a escolha do agente pelo nível de ambiguidade e de incerteza afeta significativamente a forma como ele tratará a situação. A explicação dos autores baseia-se nos modelos mentais utilizados em uma e em outra situação: numa situação de incerteza, o tomador de decisão, o agente, já possui um modelo mental estabelecido, que o orienta em relação aos aspectos relevantes a serem considerados; numa situação de ambiguidade, no entanto, o tomador de decisão, o agente, não conhece a estrutura do problema e não possui um modelo mental estruturado ou adequado para orientá-lo. O quadro 1 ilustra este segundo ponto:

Dimensão	Resolução de problemas sob condições de incerteza	Resolução de problemas sob condições de ambiguidade
Natureza do processo de resolução de problema	Aplicação de modelo	Desenvolvimento de modelo
Definição de tarefas	O conteúdo e o processo são conhecidos	No máximo, o processo é conhecido
Partição da tarefa (“ <i>task partitioning</i> ”)	Especificável	Desconhecido
Definição dos produtos	Possibilitam a definição de uma solução orientada	Possibilitam apenas a definição das funções
Informações necessárias	Podem ser definidas e descritas	Podem ser, no máximo, descritas de forma vaga
Estrutura das redes de comunicação	Mecanicista	Orgânica
Interfaces da comunicação	Bem determinadas	Fluidas
Fronteiras do projeto	Bem definidas	Fluidas e confusas
Descrição dos papéis	Precisa	Vaga
Mecanismos de controle	É possível definir previamente os critérios de controle	É possível controlar apenas o processo e as funções

Quadro 1: Diferenças entre a resolução de problemas sob condições de incerteza e sob condições de ambiguidade

Fonte: Schrader, Riggs e Smith (1991, p. 21)

A questão da informação é um critério usualmente selecionado para diferenciar uma situação de ambiguidade de uma de incerteza. Assim, para tratar um caso de incerteza, seria necessário levantar e integrar informações específicas. Mas, como fazer num caso de ambiguidade, em que uma pessoa não sabe qual informação buscar – a pessoa não sabe o que não sabe, mas deveria saber (SCHRADER; RIGGS; SMITH, 1991)? E quando se sabe quais as informações necessárias, mas elas não existem ou não é possível levantá-las ou a informação levantada é duvidosa? Nessas situações, reina a ambiguidade.

O terceiro ponto ressaltado pelos autores é o de que não existem critérios que possam determinar, a priori, se uma determinada situação é ambígua ou incerta; isso apenas seria possível se essas fossem variáveis determinadas de forma exógena, exclusivamente. Qualquer situação pode ser vista de uma forma ou de outra – ou incerta ou ambígua – a depender do ponto de vista da pessoa que a analisa. Normalmente, as situações não apresentam uma ou outra dessas variáveis, mas uma combinação das duas: uma situação complexa pode ser desmembrada, tendo partes consideradas como certas, partes consideradas como incertas e partes consideradas como ambíguas. Teoricamente, o levantamento e o processamento de novas informações é um fator que pode ocasionar mudanças nas fronteiras delimitadas sobre quais seriam as situações

ambíguas e quais as incertas. Neste ponto, torna-se inevitável pensar na perspectiva da seleção temporal aleatória, especificamente, o modo como essas novas informações, geradas pela ocorrência de eventos, insights, interações etc. modificam as expectativas, as preferências, as identidades e os significados ao longo do tempo e ao acaso, influenciando o modo como uma situação é percebida e, portanto, tratada.

Como forma de delinear com mais precisão o significado de ambiguidade, apresentam-se, a seguir, 10 fontes de ambiguidade, características que estão relacionadas à criação de situações de ambiguidade, elaboradas por McCaskey (1982 *apud* WEICK, 1995).

Características	Descrição e comentários
A natureza do problema é uma questão em si mesma	“O que o problema é” é uma questão não clara e em transformação. Administradores possuem definições vagas do problema ou que competem entre si.
Informação (quantidade e confiabilidade) problemática	Porque a definição do problema não é clara, coletar e categorizar informação se torna um problema. O fluxo de informações pode ser exagerado ou insuficiente. Os dados podem ser incompletos e de confiança duvidosa.
Diferentes orientações de valor, embates políticos e emocionais	Sem critérios objetivos, os atores confiam mais em valores pessoais e/ou profissionais para atribuir significado às situações. O embate entre diferentes valores - políticos e emocionais – caracterizam a situação.
Os objetivos não são claros, ou são múltiplos e conflitantes	Administradores não apreciam o direcionamento por meio de objetivos bem definidos e coerentes. Ou os objetivos são vagos, ou eles são claramente definidos e contraditórios.
Falta de tempo, dinheiro ou atenção	Situações difíceis se tornam caóticas pela escassez de um ou mais desses recursos.
Surgem contradições e paradoxos	A situação apresenta características, relacionamentos ou demandas inconsistentes.
Os papéis são vagos, as responsabilidades não são claras	Os atores não possuem um conjunto de atividades que devem desempenhar. Quando se trata de temas importantes, a incumbência sobre o processo decisório e sobre outras responsabilidades é vaga ou fica em disputa.
Faltam medidas para aferir o sucesso	As pessoas não estão seguras acerca do que significa o sucesso em uma dada situação. Mesmo que saibam os efeitos desejados, não sabem como obter esses resultados.
Utilização de símbolos e de metáforas	Ao invés de definições precisas e argumentos lógicos, os atores usam símbolos ou metáforas para expressar seus pontos de vista.
Participação no processo de decisão é fluida	Os tomadores de decisão e os detentores de influência mudam, conforme mudam os atores que entram e saem da arena decisória.

Quadro 2: Características de situações ambíguas, em mudança
 Fonte: Adaptada de McCaskey (1982 *apud* WEICK, 1995).

De acordo com McCaskey, aspectos como falta de clareza em relação aos papéis desenvolvidos e aos objetivos buscados, falta de recursos – dinheiro, tempo e atenção - e falta de medidas para aferir o sucesso, aspectos ligados à falta da estrutura da política, são considerados fontes de ambiguidade.

A ambiguidade – existência de diferentes formas de interpretar um mesmo fenômeno - é tratada tanto sob a problemática de existirem muitas formas alternativas, todas potencialmente corretas, como também pelo prisma da existência de interpretações contraditórias sobre o que precisa, deve ou pode ser feito, quando e onde (ABMA; NOORDEGRAAF, 2003¹⁵). De acordo com Levine (1985), a ambiguidade é uma propriedade inerente a qualquer estímulo e é percebida quando é possível atribuir dois ou mais significados a um fenômeno ou quando simplesmente não está claro o seu significado. Para Martin (1992) a ambiguidade é gerada por situações internas ou externas à organização, e é caracterizada por: i) falta de clareza – algo parece obscuro ou indistinto, difícil de ser decifrado; ii) alta complexidade – excesso de elementos e de relações entre eles que dificultam a compreensão da situação; e iii) paradoxos - argumentos deduzidos de premissas aceitáveis que levam a conclusões contraditórias. March (2009, p. 152), por sua vez, define a ambiguidade como “falta de clareza ou de consistência na realidade, na causalidade ou na intencionalidade”. Para o referido autor, “situações ambíguas são situações que não podem ser codificadas com precisão em categorias mutuamente exaustivas e exclusivas”.

No campo da implementação propriamente dito, o tema da ambiguidade é destacado por Matland (1995), autor do modelo ambiguidade-conflito de implementação de políticas. Ao introduzir o seu modelo, Matland comenta que a ambiguidade é uma característica inerente às políticas públicas e faz uma diferenciação entre a ambiguidade de objetivos e a ambiguidade de meios. Para Matland, a implementação varia conforme os tipos de processo a serem implementados – administrativo, político, experimental ou simbólico –, diferenciados pelos níveis de ambiguidade e conflito que caracterizam a política.

De acordo com o modelo ambiguidade-conflito, os processos administrativos e políticos são caracterizados por baixos níveis de ambiguidade, mas estes com alto nível de conflito e aqueles com baixo nível de conflito. A ambiguidade, porém, possui funções distintas em um e em outro caso. No processo administrativo, a ambiguidade significa que existem baixos níveis de discricionariedade por parte dos implementadores, visto que os objetivos são claros e que a tecnologia a ser utilizada é conhecida. Os processos administrativos seguem, segundo Matland,

¹⁵ Abma e Noordegraaf também tratam a ausência de interpretações como ambiguidade. No entanto, esse fenômeno mais parece ser um caso de incerteza (WEICK, 1995, P.91)

um modelo de implementação *top-down*. No processo político, a ambiguidade significa uma forma de postergar problemas entre as partes, visto que os objetivos são claros, mas incompatíveis, gerando alto nível de conflito, o que pode ocorrer também por causa de dissenso em relação aos meios. Os processos políticos são implementados segundo uma vertente mais moderna do modelo *top-down*, que considera a vertente política na implementação.

De forma distinta, os processos experimentais e simbólicos são caracterizados por altos níveis de ambiguidade, mas este caracterizado também por altos níveis de conflito e aquele por baixos níveis de conflito. No processo experimental, a ambiguidade é uma oportunidade de aprendizado, visto que a falta de definição de objetivos e/ou meios possibilita o desenvolvimento de inovações tecnológicas e o alcance de objetivos extraordinários. Há que se considerar que, nesse caso, os resultados dependem fortemente dos atores que participam ativamente do processo de implementação. Processos experimentais seguem o modelo *bottom-up* de implementação. No processo simbólico, a ambiguidade significa uma competição pela correta visão da política, num embate em que especialistas¹⁶ se empenham para conferir maior objetividade aos objetivos e definição de meios, direcionando-os de acordo com os seus interesses. No caso dos processos simbólicos, Matland (1995) afirma que eles não seguem o modelo *top-down* nem o *bottom-up*, apenas afirma que o princípio central que determina os resultados de uma implementação nesse caso é a força da coalizão dos atores em nível local e considera também as condições do contexto. Assim, como foi demonstrado, a própria ambiguidade possui diferentes interpretações e formas de tratamento, sendo ela mesma ambígua.

Matland (1995) faz a diferenciação entre dois tipos de ambiguidade: de objetivos e de meios. A ambiguidade de objetivos é tratada por vários autores, dentre os quais cabe citar: Pandey e Wright (2006), Stazyk e Goerdel (2010), Chun e Rainey (2005a, 2005b). Para abordar a ambiguidade de meios, vale destacar os trabalhos de Yanow (1996), Spillane, Reiser e Reimer (2002), e de Abma e Noordegraaf (2003).

¹⁶ O termo utilizado por Matland é “*professions*” (1995, p. 169).

2.4.1. Ambiguidade de objetivos

Seguindo a mesma lógica da definição de ambiguidade utilizada, Chun e Rainey (2005a) definem a ambiguidade de objetivos como a possibilidade de diferentes interpretações que o objetivo propicia.

Um objetivo, segundo Scott (1998), são concepções de fins que se querem alcançar por meio de atividades desenvolvidas pelos participantes de uma organização. Numa concepção racional, semelhante à da perspectiva sistêmica-heurística, os objetivos devem ser explícitos, claramente definidos e devem prover critérios desprovidos de ambiguidade para que os atores possam selecionar entre diferentes cursos de ação. Considerando a estrutura comportamental, e fazendo referência à perspectiva interpretativista-behavioralista, os objetivos se tornam mais complexos, difusos, sujeitos à mudança e - por que não?- ambíguos. Considerando essa visão mais complexa, Scott (1998) comenta que, mais importante do que entender o que são objetivos e quais são os objetivos de uma organização (ou de uma política), importa saber quem são os responsáveis por estabelecer os objetivos e identificar as funções a que os objetivos estabelecidos se destinam. Segundo o autor, eles podem ter várias funções, dentre as quais: i) prover direcionamento para os processos decisórios e para as ações praticadas pelos atores; ii) gerar sentimento de identificação e motivação entre os atores; iii) fomentar uma ideologia e ganhar aliados; iv) simbolizar uma vontade; v) justificar decisões e ações passadas; e vi) avaliar o trabalho realizado.

Nessa linha, considerando a necessidade de analisar os atores responsáveis pelo estabelecimento de objetivos, Pandey e Wright (2006) buscam estabelecer conexões entre o ambiente político, a ambiguidade dos objetivos organizacionais e a ambiguidade nos papéis a serem desempenhados. A pergunta que eles buscam responder é: o ambiente político das organizações possui algum efeito nas organizações e nos indivíduos que fazem parte dela?¹⁷ Os autores iniciam o seu trabalho apontando as diferenças entre organizações públicas e privadas e ressaltam o fato de que a falta de informações de mercado e a existência de interesses conflitantes entre vários *stakeholders* faz com a ambiguidade de objetivos seja inevitável; ela é

¹⁷ “Does the political environment of organizations have an effect on organizations and individuals working in them?” (PANDEY; WRIGHT, 2006, p. 512)

um produto e um mecanismo para lidar com os conflitos e com a complexidade da política. Assim, eles ressaltam a importância de se analisar o papel desempenhado pelos atores políticos do processo.

Os autores afirmam que a ambiguidade de objetivos resulta muitas vezes da delegação de decisões políticas para os setores administrativos do governo e que isso pode se dar por razões políticas (conflitos) ou por questões de falta de recursos. Segundo Waterman, Rouse e Wright (1998), os burocratas de rua percebem a influência dos *stakeholders* (internos e externos à organização) de maneiras distintas, de acordo com os papéis que esses atores desempenham. Se anteriormente se pensava que, no modelo agente-principal, o principal não possuía controle sobre o agente, estudos empíricos sobre a percepção dos burocratas acerca da existência de controles políticos revolucionaram esse entendimento de sorte que atualmente não há dúvidas de que há controle político sobre as atividades burocráticas (WATERMAN; HOUSE; WRIGHT, 1998). Dessa forma, Pandey e Wright (2006) afirmam que os implementadores vão ser mais influenciados por atores que exercem um controle direto e hierárquico sobre orçamento, estrutura organizacional e processo decisório; já os beneficiários diretos dos serviços governamentais e as organizações que representam os interesses da sociedade possuem uma influência menor e suas demandas são comumente respondidas de modo simbólico apenas. De forma mais específica, o resultado do estudo desenvolvido pelos autores demonstrou que nem todos os atores possuem a mesma influência, sendo que alguns podem não exercer influência nenhuma sobre a organização.

Já Stazyk e Goerdel (2010), de forma contrária ao trabalho de Pandey e Wright (2006), iniciam seu artigo se posicionando no sentido de que relacionam maiores níveis de autoridade hierárquica sobre as organizações com objetivos mais claros e definidos, visto que representam esforços para assegurar a coordenação e a cooperação e reduzir possíveis conflitos entre os implementadores. De acordo com os autores, pressões advindas de políticos e de outras agências tendem a exacerbar questões de coordenação e controle, proliferando regras e aumentando a hierarquização organizacional (WARWICK; MEADE; REED, 1975 *apud* STAZYK; GOERDEL, 2010). Assim, o apoio e a influência política dos stakeholders é necessária porque situa a organização na arena política em que ela está inserida e, com isso, direciona os objetivos organizacionais a serem perseguidos. Quando o apoio político diminui, as percepções de ambiguidade nos objetivos se manifestam de forma mais significativa.

De acordo com Thompson (1967), a ambiguidade de objetivos poderia ser direcionada e controlada pelas organizações, por meio da criação de “*boundary-spanning units*”¹⁸, unidades responsáveis por absorver e minimizar a incerteza, a complexidade e as variações advindas do ambiente externo, permitindo que a organização se adapte às contingências externas por meio de um processo mais organizado. Dessa forma, as funções técnicas essenciais estariam protegidas das influências do ambiente externo e as organizações funcionariam melhor.

Chun e Rainey (2005a) desenvolveram medidas quantificáveis de ambiguidade de objetivos, que foi dividida em quatro dimensões: ambiguidade na compreensão da missão organizacional; ambiguidade no direcionamento dos objetivos; ambiguidade na avaliação dos objetivos; e ambiguidade na prioridade dada aos objetivos. A missão organizacional busca abranger os níveis institucionais e estratégicos da organização; quanto mais fácil de entender, explicar e comunicar o enunciado da missão, menor o espaço para interpretações e maior o compartilhamento sobre o seu significado. O direcionamento dos objetivos está relacionado às orientações para as decisões e ações do dia-a-dia, a forma como os objetivos organizacionais são traduzidos e orientam o comportamento dos indivíduos de forma que eles desempenhem seu trabalho de forma adequada. Nesse sentido, a ambiguidade de direcionamento dos objetivos se manifesta por meio dos diferentes padrões de orientação e de expectativas que são direcionados ao indivíduo. Em se tratando de orientações e expectativas em relação à execução de seu papel organizacional, tem-se o que Kahn et al (1964) chamam de *role ambiguity*. A avaliação de objetivos visa abranger os resultados das atividades organizacionais, o que geralmente é colocado em forma de indicadores. Os autores ressaltam, entretanto, que nem todas as atividades podem ser medidas pelo uso de indicadores quantitativos e objetivos, o que leva à necessidade de estabelecer indicadores de forma descritiva e subjetiva, dando margem a diferentes interpretações quanto ao alcance dos objetivos. Por fim, a dimensão da prioridade possui o objetivo de verificar quais objetivos possuem precedência sobre os outros. Segundo os autores, a presença de múltiplos objetivos sem uma hierarquia estabelecida abre margem para que os implementadores interpretem as prioridades e estabeleçam, por si, os objetivos que devem ser alcançados primeiro. Vale destacar que, apesar das dimensões apresentadas serem relacionadas à ambiguidade de objetivos, elas

¹⁸ Unidades organizacionais responsáveis por ligar uma parte da organização com outras, ou uma organização com outras.

também influenciam a ambiguidade de meios, quando é necessária uma orientação para guiar a escolha entre um meio ou outro.

2.4.2. Ambiguidade de meios

A ambiguidade de meios é abordada por Cohen, March e Olsen (1972) no desenvolvimento do modelo *garbage can*, sendo tratada por eles como uma das propriedades das anarquias organizadas: tecnologias pouco conhecidas. Segundo tal propriedade, os processos organizacionais não são bem conhecidos pelos próprios membros da organização, que acaba operando na base da tentativa e do erro, sendo o aprendizado organizacional resíduo de experiências passadas e de inovações pragmáticas que surgiram de situações de necessidade.

De acordo com Matland (1995), a ambiguidade de meios se manifesta de muitas formas, dentre as quais, talvez a mais perceptível, ocorra nos casos em que a tecnologia existente para alcançar algum objetivo não existe. Outros casos destacados pelo autor são aqueles em que não se sabe ao certo o papel a ser desempenhado por várias organizações no processo de implementação, e quando um ambiente complexo torna difícil saber quais instrumentos usar, como usá-los e quais efeitos terão.

Da mesma forma como na fase de formação da política, a fase de implementação é caracterizada por preferências, objetivos e prioridades instáveis ou contraditórias, visto que existem diferentes interpretações do que deve ser feito, quando, como e por quê; é o que Abma e Noordegraaf (2003) chamam de natureza interpretativa do mundo gerencial, uma distinção entre os estímulos de informação recebidos e os estímulos de significado que vão sendo desenvolvidos durante a execução da política, por meio da interação e dos diálogos, quando diferenças entre valores, interesses e interpretações se manifestam.

De acordo com Yanow, o processo de implementação é formado por ciclos de interpretação e de reinterpretação (1996). Nesse contexto, ênfase é dada ao papel dos líderes como forma de proporcionar níveis mais altos ou mais baixos de ambiguidade no ambiente organizacional. De acordo com Meier (1989), a liderança possui a responsabilidade de fazer quatro escolhas estratégicas: em primeiro lugar, definir quais incentivos serão oferecidos aos membros da organização para que eles apoiem os objetivos organizacionais; em segundo lugar, definir quais os objetivos da política que a organização vai perseguir; em terceiro lugar, definir como as organizações irão implementar as ações necessárias a alcançar os objetivos que foram definidos;

e, em quarto lugar, definir quais serão os esforços necessários para formar uma coalizão que apoie a organização a lidar com o seu ambiente. Segundo o posicionamento de Meier (1989), o papel do líder está relacionado com a redução da incerteza e da ambiguidade.

Na mesma linha, Abma e Noordegraaf (2003) afirmam que, segundo a teoria clássica da administração pública, o papel do gerente é trazer clareza, consistência e ordem ao ambiente organizacional, afastando as situações de ambiguidade. Entretanto, outros autores como March e Olsen (1998) e Weick (1995) acreditam que a ambiguidade é desejável, visto que ela é um requisito para a criatividade, para a inovação e para a sobrevivência. Dessa forma, a liderança pode ser vista, no contexto da ambiguidade de meios, como um mecanismo de redução da ambiguidade, em que o líder é o responsável pela seleção e definição dos meios a serem utilizados, ou como um mecanismo de dissipação da ambiguidade, quando o líder se posiciona no sentido de promover alternativas e facilitar a interação entre os membros, deixando a decisão de escolha para os implementadores.

Martin (1992) enfatiza a ambiguidade sob diferentes perspectivas culturais. Numa perspectiva integradora – caracterizada por manifestações culturais que reforçam entendimentos compartilhados e o consenso –, a ambiguidade é um fator que não se manifesta, não constando, entre os papéis do líder, direcionar múltiplas interpretações para um entendimento mútuo, pois este já existe. Numa perspectiva de diferenciação – caracterizada por manifestações culturais inconsistentes (discursos não alinhados com ações, por exemplo) –, o consenso ocorre apenas dentro das subculturas, as quais passam a ter relações de conflitos umas com as outras. Como ensina March (2009), em organizações, os conflitos se originam das interpretações distintas com as quais as subculturas se comprometem, situação em que a liderança é exercida por grupos (AZEVEDO, 2002). Por fim, Martin (1992) aborda a perspectiva da fragmentação, em que a ambiguidade é tida como a essência da cultura organizacional. Não existem, nessa perspectiva, consenso nem dissenso, visto que há uma multiplicidade de interpretações e de visões diferentes sobre os fenômenos. Não existe consenso nem entre as subculturas. A liderança, ao invés de atuar no sentido de prover uma visão coerente de mundo, é uma fonte de ambiguidade. Neste caso, como as decisões acontecem? Como as políticas são implementadas?

Pergunta semelhante foi feita por Abma e Noordegraaf (2003): considerando que a gestão é uma iniciativa interpretativa, como saber o que deve ser feito? De acordo com os autores, a

resolução de situações ambíguas tem sido estudada de acordo com os prismas normativo, cognitivo, construtivista e discursivo.

Sob o ponto de vista normativo, a implementação seria guiada pela lógica da adequação, a qual, segundo March (2009), ocorre quando “indivíduos e organizações concretizam identidades, seguem regras ou procedimentos que entendem ser apropriados à situação em que se encontram”. Em outras palavras, segundo a lógica da adequação, a decisão não segue os ditames da decisão racional, mas é guiada pelo reconhecimento da situação, pelas identidades estabelecidas e pelo conjunto de regras que deve ser seguido dada a situação e a identidade. Trata-se, conforme March (2009), de um processo sistemático, raciocinado, mas bastante complexo; a orientação por meio de regras e identidades não significa que os comportamentos dos atores sejam de fácil previsão, visto que tanto as situações, como as regras e as identidades podem ser ambíguas.

Sob o ponto de vista cognitivo¹⁹, Weick (1995) desenvolve o conceito de *sensemaking*, processo pelo qual as pessoas estruturam o que lhes é desconhecido, ou, em outras palavras, processo pelo qual os indivíduos desenvolvem mapas cognitivos de seu ambiente (RING; RANDS, 1989 *apud* WEICK, 1995). A formação de sentido ocorre primeiramente como um processo interno ao indivíduo; é o que Berger e Luckmann (2010) chamam de processo de interiorização. É por meio dessa interiorização que as pessoas criam suas identidades e se comportam, exteriorizando uma realidade subjetiva, tornada objetiva por meio de palavras, comportamentos e ações. A ambiguidade surge nesse processo, quando existe uma dissonância cognitiva, ou seja, quando dois ou mais mapas cognitivos conflitantes são criados simultaneamente, criando uma situação em que o indivíduo precisa escolher entre atitudes, valores, crenças ou emoções conflitantes (WILKINSON, 2006). Existem várias formas de lidar com a dissonância cognitiva: uma delas é fingir que a dissonância não existe; outra é dar preferência a uma estrutura cognitiva em detrimento de outra(s); outra maneira é criar novas estruturas cognitivas; outra maneira é a prevenção, ou seja, rejeitar informações dissonantes (BARKER, 2003).

¹⁹ Segundo Wilkinson (2006) a cognição é um conjunto de atitudes, valores, crenças, emoções e objetivos que se juntam e formam uma perspectiva.

De acordo com a teoria de Festinger, existe uma tendência a criar consistência cognitiva, ajustando as informações e os fatos do ambiente à realidade que o indivíduo espera encontrar (WILKINSON, 2006). Assim, surge o fenômeno chamado “*ambiguity blindness*”, caracterizado pela falta de reconhecimento de situações ambíguas, em que os indivíduos interpretam a realidade adequando-a a moldes consistentes e evitando a dissonância cognitiva. Nessa esteira, Matland (1995) afirma que a ambiguidade de meios tem sido evitada por ações deliberadas de limitação de políticas a áreas em que há compreensão de como as ações ocorrem e em áreas que possuem conhecimento sobre os instrumentos que deverão ser utilizados para o alcance dos objetivos da política.

Sob o ponto de vista construtivista, a interpretação da realidade deriva de um processo de construção de conhecimento, que acontece por meio do desenvolvimento de uma linguagem comum e de interações cotidianas (BURRELL; MORGAN, 1979). O resultado é uma realidade cujo significado é compartilhado entre vários sujeitos. Sob essa perspectiva, a realidade social é negociada por meio da interação.

Sob o ponto de vista discursivo, Eisenberg (1984) aborda o tema de como os membros das organizações utilizam a ambiguidade para alcançar seus objetivos. De acordo com o autor, a ambiguidade é uma característica relacional que surge por meio da combinação entre as intenções da fonte, as possíveis interpretações do receptor e as características da mensagem em si; mas as pessoas nem sempre fazem uma correspondência coerente entre esses elementos, possibilitando que o receptor faça inúmeras interpretações acerca da mensagem e das intenções da fonte. Segundo Eisenberg (1984), a ambiguidade estratégica possui quatro funções: promover a diversidade unificada, preservar posições privilegiadas, ser negável e facilitar a mudança organizacional.

A primeira função – a promoção da diversidade unificada – se manifesta normalmente nas declarações de missão organizacional, nos objetivos e nos planos. Sua grande vantagem está em que a mensagem, ao mesmo tempo em que permite múltiplas interpretações por parte dos indivíduos, faz com que os membros da organização sintam que estão compartilhando de um mesmo propósito. A segunda função – a de preservar posições privilegiadas – ocorre porque as mensagens advindas de alguém que ocupa posições de poder geram interpretações distintas das mensagens advindas de outras fontes. A terceira função – a de ser negável – é um elemento

importante para a manutenção de posições privilegiadas, facilita a manutenção e o desenvolvimento de relacionamentos e não limita as opções de agir e de comunicar dos atores envolvidos. A quarta função – a de facilitar a mudança organizacional – implica que os objetivos devem ser ambíguos para possibilitar que a organização se adapte às mudanças do ambiente. Com a descrição dos quatro prismas citados por Abma e Noordegraaf (2003), finaliza-se por ora a primeira proposta de fundamentação teórica desta pesquisa.

Até este ponto, foram abordados temas que se apresentaram pertinentes ao estudo da ambiguidade no âmbito de processos de implementação de políticas públicas. A seção seguinte abordará a política de assistência social, seus marcos legais, organização dos serviços socioassistenciais e o PAIF. Posteriormente, serão apresentados os aspectos metodológicos deste estudo, seguidos da apresentação dos resultados, das análises e das discussões. Por fim, serão feitas considerações e conclusões sobre a pesquisa realizada.

3. A assistência social como política pública

A Política Nacional de Assistência Social - PNAS, promulgada em novembro de 2004, foi oficializada sob o formato de um redesenho: ela foi formulada como política pública numa tentativa de redefinir e consolidar o conceito da assistência social como um direito, desvincilhando-se da noção de assistência social como filantropia, ajuda ou caridade²⁰. Esse novo patamar da Assistência Social foi estabelecido a partir da Constituição Federal de 1988 – CF/88 – quando passou a integrar o Sistema de Seguridade Social. Conforme consta no artigo 194 da CF/88, “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988). No texto constitucional, a assistência social se configura como um serviço a ser prestado por quem dela necessitar, firmando-se como um direito a ser provido pelo Estado.

Convém esclarecer que a seguridade social como um todo, e não apenas a assistência social, surge na CF/88 com mudanças em seu significado. A seguridade sempre esteve atrelada à noção de proteção, mas até então possuía um viés exclusivamente reativo: entrava em ação apenas depois que uma determinada situação já havia ocorrido. A CF/ 88 introduziu um modelo de proteção social não contributiva de caráter proativo e universal, ou seja, visa atender a um cidadão usuário – não a um carente assistido ou a um contribuinte - antes que a “desproteção” aconteça, minimizando e eliminando, se possível, as ações emergenciais que historicamente foram feitas para atender às necessidades sociais. No bojo da seguridade, saúde e assistência social se tornaram políticas universais e não contributivas, que, em conjunto com a previdência, visam proteger os direitos humanos (SPOSATI, 2009).

Incluir a assistência social na seguridade social foi uma decisão inovadora, pois, além de conferir status de política pública à assistência social, desnaturalizou o princípio da subsidiariedade, pelo qual a primazia da responsabilidade de tratar as necessidades sociais competia primeiramente à família e à sociedade (YAZBEK, 2004a), e introduziu um novo

²⁰ Caridade se diferencia de filantropia por esta fazer referência à solidariedade, a um amor ao homem por razões humanitárias enquanto aquela se fundamenta por um amor a Deus (YAZBEK, 2004 a).

campo de atuação para a assistência social, o de proteção e reivindicação dos direitos sociais, que ainda está em formação (SPOSATI, 2009).

Antes da CF/88, a trajetória da assistência social como política pública foi marcada por ações fragmentadas, conduzidas pela vontade de ajudar de pessoas e de organizações. Segundo Lonardon et al (2012), até 1930, a pobreza era tratada como disfunção individual, não como um problema social a ser tratado pelo Estado. A primeira resposta do Estado em relação à assistência social ocorreu com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social - CNSS, em 1938, constituído como órgão de cooperação do Ministério de Educação e Saúde e composto por figuras ilustres da sociedade cultural e filantrópica (MESTRINER, 2001). Já em 1942, foi criada a Legião Brasileira de Assistência – LBA. Em ambos os casos, a assistência social era entendida como um ato de vontade e não como direito de cidadania (SPOSATI, 2009) e essas entidades, com o passar do tempo, foram tomadas como antros de clientelismo e de corrupção (YAZBEK, 2004b). As ações desenvolvidas eram pontuais, fragmentadas e urgentes, conferindo à assistência social um caráter emergencial, desprovido de planejamento e cuja execução possuía apenas a intenção de amenizar alguma situação de necessidade, mas não de resolvê-la. As ações voltadas às pessoas em situação de risco e vulnerabilidade social eram desenvolvidas pelos entes federados de forma totalmente independente, sem qualquer integração; nenhum nível do governo possuía a competência de coordenar e integrar as ações; não existiam dados sistematizados sobre as ações dos estados e dos municípios (AGUIAR, 2012; SPOSATI, 2009). Em resumo, apesar da existência de algumas iniciativas governamentais, antes da CF/88, a questão social esteve ausente das formulações de políticas públicas do Brasil (BRASIL, 1993). Nem mesmo a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, em 1978, ou do Ministério do Bem Estar Social, em 1989, convalidou a condição da assistência social como política pública; ao invés disso, reforçou o modelo patrimonial e clientelista já estabelecido pelas iniciativas anteriores (BRASIL, 2005). De acordo com Sposati (2009), até a promulgação da CF/88 não havia sequer uma concepção nacional sobre assistência social, embora já existisse há mais de dez anos uma Secretaria Nacional de Assistência Social no âmbito do Ministério da Previdência e Assistência Social.

Depois da CF/88, o entendimento da assistência como prática de filantropia, ajuda ou caridade passou a ser chamado de ‘assistencialismo’ e ‘assistência’ passou a ser o termo utilizado para referenciar a recente legislação sobre políticas sociais estabelecida no país. Enquanto o

‘assistencialismo’ passou a ter conotação pejorativa, o termo ‘assistência’ ganhou um novo status, sendo considerado um direito social sob responsabilidade do Estado, constituindo o campo das políticas públicas que protege e assegura o acesso a direitos sociais (BRASIL, 2004).

A curiosidade em confirmar a origem desses termos e a tese de mutação semântica, levou à busca das palavras ‘assistência’ e ‘assistencialismo’ nos dicionários²¹. A assistência é definida de forma geral como ato de assistir (FERREIRA; LUZ, 1961; SACCONI, 2010; MICHAELIS, 1998); proteção, auxílio (FERREIRA; LUZ, 1961; MICHAELIS, 1998). Os dicionários fazem referência a dois tipos de assistência: a pública e a social. A assistência pública é tratada por Ferreira e Luz (1961) como sinônimo de assistência social e é definida como serviços gratuitos, de naturezas diversas, prestados pelo Estado aos membros da comunidade social, atendendo às necessidades públicas. Já Sacconi (2010) e Michaelis (1998) associam a assistência pública a serviços médicos e definem a assistência social como os serviços prestados a pessoas carentes ou o conjunto dos órgãos que prestam tais serviços. Em nenhuma dos dicionários pesquisados foi encontrada a palavra ‘assistencialismo’. Assim, confirma-se o entendimento de que foi construída, ao longo do tempo, uma distinção artificial entre esses dois conceitos, para simbolizar um marco de diferenciação entre uma situação passada e uma situação futura.

Mais recentemente, a partir de 1993, a literatura da área tem utilizado o termo ‘socioassistencial’ como forma de demarcar o campo da assistência social, pois, como se percebe pelas definições apresentadas acima, e como esclarece Sposati (2009, p. 33), “não são todas as necessidades humanas de proteção que estão para a resolutividade da assistência social”. Ações de assistência social não são exclusividade da Política de Assistência Social; qualquer pasta governamental pode fazer uma ação de assistência social: educação, saúde, transporte, ciência e tecnologia, previdência. Como forma de diferenciar as ações da PNAS das ações desenvolvidas por outras pastas, usa-se o termo ‘socioassistencial’ para fazer referência às ações voltadas para a proteção, vigilância e defesa de direitos do campo da assistência social.

3.1. Marcos legais da assistência social no Brasil

A CF/88 é o primeiro grande marco de mudança na evolução da assistência social brasileira.

²¹ Um quadro comparativo com as definições foi desenvolvido e encontra-se no Apêndice A.

Outro marco dessa nova versão da assistência social no Brasil é a Lei Orgânica da Assistência Social, Lei 8.742/1993, alterada em 2011 pela Lei 12.435, que regulamenta o tema. A LOAS estabelece normas e critérios gerais para a organização da assistência social. Assim, em seu conteúdo estão os objetivos, os princípios, as diretrizes, as competências gerais dos entes, as instâncias deliberativas, os benefícios, os serviços, os programas, os projetos, bem como aspectos relativos ao financiamento da assistência social. Em seu parágrafo primeiro, a LOAS deixa claro que se destina a prover os mínimos sociais para garantir o atendimento às necessidades básicas, tendo como objetivos:

- i) a proteção social, nela incluídas a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária e a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;
- ii) a vigilância socioassistencial, baseada na territorialidade como forma de monitorar a capacidade protetiva das famílias e a ocorrência de vulnerabilidades, ameaças, vitimizações e danos; e
- iii) a defesa de direitos socioassistenciais.

Quanto à organização e à gestão da assistência social, a LOAS determina que as ações serão organizadas em sistema descentralizado e participativo, já preconizando a ideia do Sistema Único de Assistência Social. Para o funcionamento desse sistema, também previu a criação de instâncias de deliberação e controle social - como o Conselho Nacional de Assistência Social, os Conselhos Estaduais de Assistência Social, os Conselhos Municipais de Assistência Social, o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal – e delineou as competências específicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para a implementação das ações socioassistenciais.

O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS surgiu em substituição ao CNSS, sendo o órgão superior de deliberação colegiada, responsável por aprovar, normatizar, regular e coordenar a Política Nacional de Assistência Social - PNAS, bem como por zelar pela efetivação

do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. A PNAS e o SUAS são dois importantes marcos da nova assistência social e serão abordados a seguir.

3.1.1. A Política Nacional de Assistência Social

Em 2004, quase 11 anos após a promulgação da LOAS, o CNAS aprovou a Política Nacional de Assistência Social - PNAS, por meio da Resolução número 145. Seu texto teve forte influência das discussões ocorridas durante a IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, evento que teve importância especial pelo fato de ter acontecido num momento simbólico, na comemoração de 10 anos de promulgação da LOAS (MDS, 2003).

As discussões realizadas na Conferência tiveram como norte o tema ‘Assistência Social como política de inclusão: uma nova agenda para a cidadania - LOAS 10 anos’ e subsidiaram a elaboração do texto da PNAS, primeiramente escrito e apresentado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS – e posteriormente discutido e modificado, conforme a realização de reuniões descentralizadas e ampliadas do CNAS. O texto final da PNAS contou com a participação de diversos representantes do governo²² e de representantes da sociedade civil - entidades ou organizações de assistência social, representantes de usuários ou organizações de usuários, e representantes dos trabalhadores da área de assistência social (BRASIL, 2004). Desse modo, a Política Nacional de Assistência Social é o resultado de um processo participativo e multidisciplinar, que conjuga, em um só documento, diversos pontos de vista sobre os direitos e os serviços socioassistenciais. Pauta-se no pacto federativo e na descentralização das ações entre os entes federativos, buscando desenvolver formas inovadoras e criativas para a implementação, gestão, monitoramento, avaliação e informação das ações socioassistenciais, considerando, para tanto, as desigualdades socioterritoriais do Brasil.

A PNAS se auto-denomina como uma “nova situação para o Brasil” em termos de assistência social, que objetiva o estabelecimento de uma “visão social inovadora” (BRASIL, 2004, p. 10). Essa nova situação faz referência a uma política de inclusão social, reconhecendo o direito

²² Ministério da Previdência Social (MPS), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério da Fazenda (MF), Ministério da Saúde (MS), Ministério da Educação (ME), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), representação dos Estados e representação dos Municípios.

igualitário de todos os indivíduos a condições dignas de vida. Não se trata mais de uma política focalizada, mas universal, feita para todos os cidadãos usuários que se encontrarem em situação de risco ou vulnerabilidade social.

A Política Nacional de Assistência Social constitui a materialização da Lei Orgânica de Assistência Social, incorporando ao campo os avanços da área que ocorreram no intervalo entre esses dois marcos legais. Em termos comparativos, considerando os objetivos, os princípios e as diretrizes da assistência social, diferenças significativas podem ser observadas entre 1993 (ano de publicação da LOAS) e 2004 (ano de publicação da PNAS). Os objetivos foram reformulados, sendo que a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos – elementos que constam como objetivos no texto da LOAS – apareceram, posteriormente, como referências para a organização dos serviços socioassistenciais no texto da PNAS²³. No que concerne às diretrizes da assistência social, outras duas mudanças foram feitas entre o texto da LOAS (1993) e o da PNAS (2004): acrescentou-se a importância do respeito às diferenças e às características socioterritoriais - a territorialização – e foi dada ênfase à atuação sobre a família, entendida como o “espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias” (BRASIL, 2004, p. 41). De forma geral, essas mudanças significaram a busca por uma atuação mais próxima do usuário da política, de forma a entender o seu contexto (as características do território onde ele vive e de sua família), e, com base nesse entendimento, traçar medidas efetivas de proteção social. Apenas os princípios da assistência social se mantiveram inalterados entre 1993 e 2004, o que significa que a assistência social, no período considerado, refletiu e modificou seus elementos estruturantes de forma significativa.

A Política Nacional de Assistência Social, ao regulamentar a gestão da política, trata da organização, responsabilidade e funcionamento dos serviços, benefícios, projetos e programas nas três instâncias de gestão governamental: federal, estadual e municipal, estabelecendo a configuração básica do SUAS.

²³ É interessante observar que, posteriormente, na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social, de 2005, tais elementos são abordados como funções da assistência social. A nova versão da LOAS está incorporando essa concepção de função ao invés de diretriz. Trata-se de uma evolução que resulta numa inovação na norma, posteriormente incorporada pela lei, contrariando a regra de que quem inova no campo da Administração Pública é a lei.

3.1.2. O Sistema Único de Assistência Social

O Sistema único de Assistência Social - SUAS constitui o modelo de gestão da assistência social, que define e organiza elementos importantes para a execução das ações, articulando-as e direcionando-as em consonância com PNAS, numa tentativa de interromper a fragmentação que historicamente marcou as políticas e os programas do setor e de transformar, efetivamente, a assistência social em direito. A figura abaixo se propõe a ilustrar a estrutura geral do SUAS:

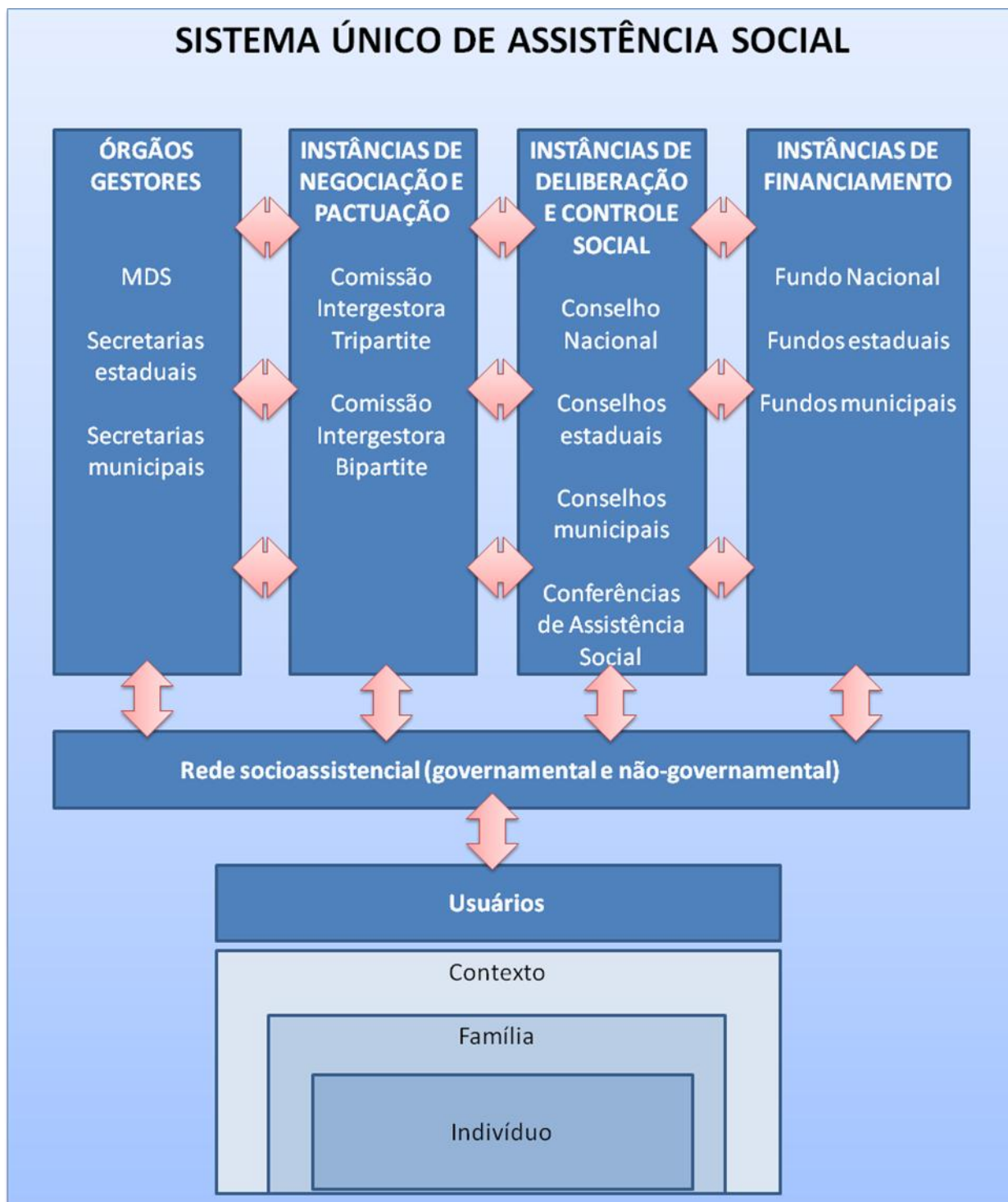


Figura 4: Estrutura geral do SUAS
Fonte: adaptada de GOMES, 2012.

O SUAS é composto por diversas instâncias – de gestão, de negociação e pactuação, de deliberação e controle social e de financiamento – que regulam e organizam o funcionamento da

rede socioassistencial, formada pelo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios ofertados por meio das ações de iniciativa pública, privada e da sociedade. Garante, dessa forma, que a assistência social se consolide como política pública a quem dela necessitar, uniformizando e universalizando o acesso às ações socioassistenciais.

Como modelo de gestão a ser aplicado em todo o território nacional, o SUAS possui oito eixos estruturantes: i) matricialidade sociofamiliar; ii) descentralização político-administrativa e territorialização; iii) relacionamento entre Estado e sociedade civil; iv) financiamento; v) controle social; vi) participação popular; vii) política de recursos humanos e viii) informação, monitoramento e avaliação (PNAS, 2004). Esses eixos constituem objetos de normatização, formalizados por meio de Normas Operacionais, instrumentos de regulação utilizados para possibilitar a descentralização da política (LEVCOVITZ; LIMA; MACHADO, 2001).

A primeira Norma Operacional Básica – NOB- da assistência social foi formulada no ano de 1997. Sua principal contribuição foi a de estabelecer o sistema descentralizado e participativo. A segunda Norma Operacional Básica foi formulada no ano de 1998 e explicitou as diferenças de financiamento dos serviços, programas e projetos: os serviços, por causa de sua natureza continuada, seriam financiados por meio de repasse regular e automático de recursos; os programas e os projetos utilizariam o modelo convenial, por conta de sua natureza temporária. Ademais, a NOB/98 ampliou as atribuições dos Conselhos de Assistência Social e propôs a criação de instâncias de negociação e pactuação – as comissões tripartite e bipartite- de natureza permanente, voltadas para discutir e pactuar aspectos da operacionalização da política.

A terceira Norma Operacional Básica foi formulada no ano de 2005, resultado das discussões ocorridas na IV Conferência Nacional de Assistência Social de 2003, e retoma as normas operacionais de 97 e 98. Dentre as novidades trazidas pela NOB/SUAS 2005 cabe destacar o estabelecimento das instâncias de articulação, pactuação e deliberação da PNAS e a criação de um novo arranjo de financiamento, com o estabelecimento de fundos de assistência social em cada esfera federativa. Em janeiro de 2013, foi lançada uma nova Norma Operacional, que não será discutida neste trabalho visto que foi publicada quando esta pesquisa já estava em fase de finalização.

Além dos aspectos relacionados ao modelo de gestão que são normatizados via NOB, outro tema foi regulamentado a nível nacional: trata-se dos serviços oferecidos pela assistência social

que, em 2009 foram tipificados por resolução, de forma a prover maior uniformidade de ação para a área.

3.2. Organização dos serviços socioassistenciais

Os serviços socioassistenciais são divididos em dois tipos de proteção: básica e especial, sendo esta classificada como de média e de alta complexidade. Os serviços de proteção básica se organizam em torno do Centro de Referências de Assistência Social (CRAS) e são aqueles que se destinam a prevenir situações de vulnerabilidades e riscos sociais por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e da ampliação do acesso aos direitos da cidadania (BRASIL, 2009b).

Os serviços de proteção social especial, por sua vez, não buscam prevenir, como a proteção social básica, mas atuar em situações de risco que demandam intervenções em problemas específicos e/ou abrangentes, requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas (BRASIL, 2004). Serviços especiais de média complexidade são aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. Neste sentido, requerem maior estruturação técnico-operacional e atenção especializada e mais individualizada e/ou acompanhamento sistemático e monitorado. Já os serviços de proteção social especial de alta complexidade são aqueles que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido - para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e/ ou, comunitário.

Os serviços de proteção social básica e especial foram definidos em 2009, na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009a), da seguinte forma:

PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA	PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	
	MÉDIA COMPLEXIDADE	ALTA COMPLEXIDADE
Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos;	Serviço de Acolhimento Institucional;
	Serviço Especializado em Abordagem Social;	Serviço de Acolhimento em República;
	Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade;	Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;
	Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias;	Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.
	Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.	

Quadro 3: Organização dos serviços socioassistenciais

Fonte: Elaboração própria

Antes da Resolução N^o 109/2009, os serviços de proteção básica estavam estruturados de acordo com o tipo de público a ser atendido. Assim, havia serviços voltados para idosos (Centros de Convivência para Idosos), para moradores de rua (Abordagem de rua), crianças e adolescentes (Serviços para crianças de 0 a 6 anos, que visem o fortalecimento dos vínculos familiares, o direito de brincar, ações de socialização e de sensibilização para a defesa dos direitos das crianças; Serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 6 a 24 anos, visando sua proteção, socialização e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários), jovens e adultos (Centros de informação e de educação para o trabalho), pessoas com deficiência (Serviço de Habilitação e Reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência), pessoas que estão cumprindo pena (Prestação de Serviços à Comunidade e Liberdade Assistida, Medidas socioeducativas restritivas privativas de liberdade), dentre outros. A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais acabou com essa ideia de serviços direcionados a um ou a outro público. A mudança teve como objetivo estruturar serviços para

famílias e indivíduos em situação de risco e vulnerabilidade social de forma geral, com alguns serviços especializados.

Até este ponto, foram abordadas as principais mudanças ocorridas no campo da assistência social desde 1998, apontando como a política tem se estruturado. A unidade de análise desta pesquisa, no entanto, não é a Política Nacional de Assistência Social como um todo, mas uma parte dela: o serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), considerado um elemento fundamental para consolidar o entendimento da assistência como uma política pública. A explicação feita sobre a trajetória da assistência social se mostrou necessária justamente pelo fato do PAIF representar esse ponto de mudança, de ser o reflexo de todo esse processo pelo qual a assistência social vem passando e de estar inserido na lógica do SUAS, atendendo a todos os preceitos das leis e das normas apresentadas acima. Sem essa base, a compreensão do serviço e das ambiguidades que o permeiam ficaria prejudicada. A próxima seção será focada na explicação do PAIF.

3.3. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)

Numa perspectiva global, a estratégia dominante nos sistemas de proteção social têm sido os programas sociais centrados na família (BRONZO, 2009). No Brasil, o enfoque nas famílias também ganhou um papel central, o que pode ser percebido pela importância do serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), considerado a “pedra fundamental, basilar da ‘nova’ política de assistência social” (BRASIL, 2012a, p. 5).

O PAIF foi concebido a partir do reconhecimento de que as vulnerabilidades e os riscos sociais vão além da dimensão econômica; envolvem aspectos objetivos e subjetivos que afetam a função protetiva da família e os vínculos familiares e comunitários (BRASIL, 2012a). Assim, o seu trabalho é voltado a fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida (BRASIL, 2009a).

Diferentemente dos demais serviços de proteção básica, que também podem ser ofertados por organizações conveniadas, o PAIF somente pode ser ofertado pelo poder público, por meio da

equipe de referência do CRAS²⁴. Antes que seja feita confusão, esclarece-se que o CRAS e o PAIF não são sinônimos: o CRAS representa o principal equipamento de proteção social básica, e o PAIF é um serviço relacionado a esse tipo de proteção. Apesar de não serem sinônimos, CRAS e PAIF estão intrinsecamente inter-relacionados, visto que o PAIF deve ser desenvolvido, obrigatoriamente, no CRAS.

O PAIF foi criado no ano 2000 e, desde então, passou por modificações resultantes de um processo de aprimoramento e de ressignificações no âmbito do SUAS (BRASIL, 2012a). Nascido em forma de projeto piloto, já foi chamado de Plano – o Plano Nacional de Atendimento Integral à Família – em 2003 e de Programa – Programa de Atenção Integral à Família – em 2004; desde 2009, com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, o PAIF configura um serviço – o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família.

Um dos princípios do PAIF é a universalidade do atendimento: volta-se a pessoas que precisam de cuidado. Mais especificamente, define seu público como as “famílias em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, do precário ou nulo acesso aos serviços públicos, da fragilização de vínculos de pertencimento e sociabilidade e/ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social residentes nos territórios de abrangência dos CRAS” (BRASIL, 2009a, p.7) dando enfoque especial a um público específico formado por famílias beneficiárias de programas de transferência de renda e benefícios assistenciais; famílias que atendem os critérios de elegibilidade a tais programas ou benefícios, mas que ainda não foram contempladas; famílias em situação de vulnerabilidade em decorrência de dificuldades vivenciadas por algum de seus membros; e pessoas com deficiência e/ou pessoas idosas que vivenciam situações de vulnerabilidade e risco social.

Dadas as finalidades do PAIF e as características do público ao qual se destina, resta saber como se desenvolvem as atividades desse serviço. Para tanto, recorre-se à Tipificação, que foi elaborada justamente com o intuito de denominar, de forma padronizada, os serviços ofertados pela assistência social, organizados por nível de complexidade do SUAS, buscando evidenciar

²⁴ A equipe de referência dos CRAS é formada por profissionais responsáveis pela gestão territorial da proteção básica, organização dos serviços ofertados no CRAS e pela oferta do PAIF. Sua composição é regulamentada pela NOB-RH/SUAS (BRASIL, 2009b).

suas principais características. Assim, estabelece que o PAIF atue por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, devendo realizar ações também na área cultural, e que suas ações devem ter caráter preventivo, protetivo e proativo, sendo a proibição do desenvolvimento de ações de caráter terapêutico a única restrição imposta pelo documento. Sua atuação deve resultar em determinadas seguranças aos usuários – a segurança de acolhida, a segurança de convívio familiar e comunitário e a segurança de desenvolvimento da autonomia. Como impacto social, espera-se que o PAIF contribua para a redução de situações de vulnerabilidade social no território, para a prevenção da ocorrência de riscos sociais, seu agravamento ou reincidência; para o aumento de acessos a políticas públicas; e para a melhoria da qualidade de vida das famílias.

Apesar de ter sido um avanço para a implementação do serviço, a Tipificação é muito abrangente em suas orientações. Assim, em 2012, o MDS publicou dois Cadernos de Orientações Técnicas sobre o PAIF (Volume 1 e Volume 2), que visam aprofundar o conhecimento sobre o serviço, bem como esclarecer alguns conceitos, sem entrar no mérito das abordagens e procedimentos metodológicos abordados. Os Cadernos esclarecem diretrizes e conceitos, discutem aspectos do serviço que não são entendidos de forma clara pelos implementadores e reforçam orientações importantes para que o serviço seja oferecido em alinhamento aos preceitos da política como um todo. Eles são instrumentos de orientação, mas deixam muita margem a diferentes interpretações por parte dos implementadores sobre o que fazer e como fazer para prestar o serviço. Isso é entendido como algo natural visto que o PAIF atende a problemas que são multifacetados, que possibilitam diferentes leituras e sobre os quais não existem soluções prontas. Esse foi o principal motivo pelo qual o PAIF foi escolhido como unidade de análise: os objetos sobre os quais atua – os problemas socioassistenciais – são ambíguos, assim como é a própria assistência social, que, como foi apresentado, possui duas interpretações contraditórias que estão em disputa. Nesta pesquisa, o PAIF é considerado um reflexo da política de assistência social, sendo tratado, às vezes, apenas pela designação de política ou de assistência social.

4. Metodologia

Esta seção abordará a metodologia que será utilizada para a realização dos objetivos – geral e específicos – da pesquisa, de forma a oferecer uma resposta à pergunta desta pesquisa. A estrutura desta seção abordará: i) a caracterização geral da pesquisa, incluindo o alcance temporal, a finalidade, o caráter e a fonte de evidência da pesquisa a ser realizada; ii) a estratégia de pesquisa; e iii) a operacionalização da pesquisa, onde serão abordados o modelo conceitual e suas variáveis e as fases de coleta de dados e de análise de dados.

4.1. Caracterização geral da pesquisa

Nessa seção serão apresentados o alcance temporal, a finalidade e o caráter e a fonte de evidência da pesquisa.

4.1.1. Alcance temporal da pesquisa

Richardson et al (2011) apresentam três tipos de planos de pesquisa: as de corte transversal, as longitudinais e os estudos de corte transversal que se aproximam dos longitudinais. As pesquisas de corte transversal estão relacionadas com a coleta de dados em um ponto no tempo, ou seja, objetiva-se descrever um fenômeno nesse determinado momento. As pesquisas longitudinais são adequadas para o estudo de fenômenos ao longo do tempo, considerando uma mesma amostra durante o período e, por isso, são bastante demoradas e de alto custo. Por sua vez, as pesquisas de corte transversal que se aproximam dos longitudinais são adequadas quando se visa coletar dados sobre o momento atual, mas considerando o processo de mudança que o fenômeno sofreu até a sua presente configuração.

O presente estudo utilizou o plano de pesquisa de corte transversal que se aproxima dos longitudinais, visto que o foco de pesquisa se concentrou sobre a forma como a ambiguidade se manifestou durante o processo de implementação do PAIF.

4.1.2. A finalidade da pesquisa

A pesquisa desenvolvida possui caráter exploratório e descritivo.

A pesquisa foi exploratória porque a temática a ser estudada – a ambiguidade na implementação de políticas públicas – é pouco estudada, sendo de interesse da pesquisa conhecer o assunto com maior profundidade. De acordo com Raupp e Beuren (2004, p. 80),

“a pesquisa exploratória consiste no aprofundamento de conceitos preliminares sobre determinada temática não contemplada de modo satisfatório anteriormente”. Também teve caráter descritivo, visto que descreveu o modo como o fenômeno da ambiguidade se manifesta no processo de implementação do PAIF.

4.1.3. Caráter de evidência da pesquisa

O caráter de evidência da pesquisa baseou-se no uso de métodos qualitativos de pesquisa. A pesquisa qualitativa é definida por Denzin e Lincoln (2006, p. 17) como “uma atividade situada que localiza o observador no mundo. Consiste em um conjunto de práticas materiais e interpretativas que dão visibilidade ao mundo”. Por essa formulação, fica clara a importância do contexto (pois é uma atividade situada), a necessidade de representação (para dar representatividade ao mundo) e que conta com a subjetividade do pesquisador (pois localiza o observador no mundo). Para uma definição mais abrangente acrescenta-se que, de acordo com Flick (2009), a pesquisa qualitativa caracteriza-se pela escolha adequada de métodos e teorias convenientes, considerando que o objeto em estudo é o fator determinante para a escolha de um método e que as condições contextuais são relevantes; pelo reconhecimento e análise de diferentes perspectivas, visto que a pesquisa qualitativa considera as perspectivas dos participantes sobre o objeto, investigando os significados sociais e subjetivos relacionados; pela reflexividade do pesquisador, o que faz com que a subjetividade deste se torne um elemento da interpretação e parte explícita da produção de conhecimento. Por fim, Miles e Huberman (1984) acrescentam que a abordagem qualitativa permite a realização de ricas descrições de processos que ocorrem em contextos locais e permitem ao pesquisador ir além de estruturas e modelos iniciais.

4.1.4. Fonte de evidência da pesquisa

Foram utilizados nesta pesquisa dados primários e secundários: os dados primários foram obtidos por meio da realização de entrevistas semi-estruturadas com os implementadores do PAIF, os profissionais da equipe de referência do CRAS. Já os dados secundários foram obtidos por meio de documentos e de trabalhos acadêmicos sobre esta política.

4.2. Estratégia de Pesquisa

Segundo Yin (2005), as cinco principais estratégias de pesquisa nas ciências sociais são os experimentos, os levantamentos, as análises de arquivos, as pesquisas históricas e os estudos de caso. Dentre elas, o estudo de caso foi a estratégia de pesquisa selecionada, por sua adequação a pesquisas que buscam responder questões do tipo ‘como’ e ‘por que’²⁵, quando o pesquisador possui pouco controle sobre os acontecimentos e quando o fenômeno deve ser estudado dentro do contexto da vida real (YIN, 2005). Borges (2007) enfatiza que uma das características diferenciadoras do estudo de caso em relação a outras estratégias de pesquisa está no fato de que o estudo de caso investiga um fenômeno dentro do seu contexto, em especial quando não há uma clara delimitação entre fenômeno e contexto.

Esta pesquisa utilizou projetos holísticos de casos múltiplos. Essa tipologia foi proposta por Yin (2005) para designar estudos de caso que consideram o estudo de uma unidade de análise aplicada a diferentes contextos. Os casos múltiplos considerados para esta pesquisa foram cinco CRAS, cada qual abordado de acordo com o seu contexto; a unidade de análise considerada foi o PAIF. A seleção dos CRAS foi feita conforme a indicação feita pela SEDEST, que informou os centros de proteção básica que, de fato, oferecem esse serviço. Apesar de que, em tese, todos os CRAS devem ofertar o PAIF, foi visto que, na prática, isso ainda não ocorre. Dos 28 CRAS existentes no DF, foram indicados cinco CRAS, os quais foram contemplados nesta pesquisa.

4.3. Operacionalização da pesquisa

A operacionalização da pesquisa corresponde à estrutura de investigação utilizada para proporcionar respostas ao problema de pesquisa (RICHARDSON et al, 2011). Dessa forma, consideradas a estratégia de estudo de caso e a caracterização geral da pesquisa, esta seção abordará o modelo conceitual de pesquisa, com as principais variáveis estudadas e suas

²⁵ Os estudos de caso têm sido tratados, de maneira equivocada, apenas como estratégia exploratória, mas Yin (2005) esclarece que eles podem ser utilizados também para os propósitos de descrever e de explicar. O que diferencia as diferentes estratégias de pesquisa a serem utilizadas não são seus propósitos, mas sim a forma de questão de pesquisa, a necessidade de controle sobre eventos comportamentais e o grau de enfoque em acontecimentos contemporâneos em oposição a acontecimentos históricos.

definições constitutivas e operacionais; as etapas e os instrumentos de coleta de dados e os procedimentos de análise dos dados.

4.3.1. O modelo conceitual da pesquisa

Um modelo conceitual possui como função explicitar as principais variáveis que serão estudadas, bem como as relações presumidas que se estabelecem entre elas (MILES; HUBERMAN, 1984).

Assim, o modelo conceitual desta pesquisa foi desenvolvido com o intuito de abordar as variáveis relacionadas à percepção e ao tratamento dado à ambiguidade, bem como identificar as relações que se estabelecem entre elas. Destaca-se que o modelo conceitual sofreu constantes revisões e inúmeras alterações ao longo da pesquisa, de acordo com o conhecimento que foi sendo adquirido acerca do processo e do fenômeno da ambiguidade. Esses procedimentos de revisão e de alteração são normais; conforme Miles e Huberman (1984), os esquemas ou modelos conceituais não consistem em estruturas que limitam o estudo, mas constituem simplesmente a visão que o pesquisador possui acerca do fenômeno em estudo, que vai sendo modificada e atualizada conforme ele desenvolve a pesquisa.

Segundo Richardson et al (2011), as variáveis são aspectos observáveis de um fenômeno e devem apresentar variações em relação a ele. O processo de revisão da literatura e de desenvolvimento do referencial teórico possibilitou a identificação de variáveis importantes para o estudo do fenômeno da ambiguidade no processo de implementação de políticas públicas. São elas: 1) objetivos; 2) tecnologia; 3) burocratas de rua; 4) estrutura; 5) ambiente externo; 6) ambiente de implementação; 7) percepção da ambiguidade; 8) ambiguidade de objetivos; 9) ambiguidade de meios; 10) interação.

Para poder observar uma variável é necessário defini-la. Definições precisas são fundamentais para garantir a possibilidade de interpretações mutuamente compreensíveis dentro da comunidade científica. Existem dois tipos de definição: as constitutivas e as operacionais. As constitutivas utilizam outros conceitos para definir um conceito. As definições constitutivas são insuficientes para a realização de uma pesquisa empírica. É necessário elaborar a definição operacional, que permite observar e mensurar o conceito. O quadro a seguir apresenta as definições das variáveis que formam o modelo conceitual da pesquisa.

Variável	Definição constitutiva	Definição operacional
1) objetivos	Delimitação de situações que representam a concretização de interesses e necessidades que se espera alcançar.	São os enunciados de resultados e de situações a serem alcançados com a implementação da política pública.
2) tecnologia	Meios utilizados para o alcance de objetivos.	<p>São os processos, os conhecimentos e as habilidades disponíveis para serem utilizados na busca dos objetivos da política.</p> <p>Os processos referem-se às atividades necessárias para executar a política e podem ser identificados por meio de orientações contidas em leis, decretos, normativos, manuais. Os processos também podem derivar de experiências passadas, sendo replicados em outras políticas, ou podem ser criados para atender às necessidades específicas das demandas de uma política.</p>
3) burocratas de rua	Profissionais que trabalham com serviços públicos, interagem com os beneficiários e possuem discricionariedade sobre a concessão de benefícios ou sobre a alocação de sanções públicas (LIPSKY, 2010).	<p>São os atores que lidam diretamente com o usuário, os implementadores da linha de frente, responsáveis por entregar os serviços ao público.</p> <p>Os burocratas de rua são pessoas e, assim, possuem diferentes estruturas cognitivas, diferentes experiências de vida e profissionais, diferentes valores e diferentes maneiras de interpretar e agir perante as situações.</p>
4) estrutura	<p>A estrutura das organizações é a forma como elas se organizam para desenvolver suas atividades. A estrutura pode ser formal ou social.</p> <p>A estrutura formal é composta pelas normas e documentos formalizados que regem a estrutura e o funcionamento das organizações.</p> <p>A estrutura social é composta pelas normas, valores,</p>	<p>A estrutura formal é definida por meio de leis, decretos, portarias, normativos e orientações formais que direcionam a estrutura, os papéis e os objetivos das organizações.</p> <p>A estrutura social é operacionalizada por meio de discursos, análises, conversas, pontos de vista e comportamentos que surgem das interações entre os participantes.</p>

Variável	Definição constitutiva	Definição operacional
	expectativas e comportamentos que regem o funcionamento das organizações (SCOTT, 1998)	
5) ambiente externo	Características físicas, culturais e sociais do ambiente no qual a organização está inserida (SCOTT, 1998)	São as características relativas ao perfil de vulnerabilidade e risco social do território no qual o CRAS está inserido.
6) ambiente de implementação	Características estruturais do ambiente organizacional	São as características relativas à estrutura física e à composição da equipe de referência do CRAS, considerando as atribuições e os relacionamentos entre os membros da equipe.
7) percepção da ambiguidade	Capacidade de perceber ambiguidade na implementação da política.	Relatos acerca da implementação da política, por parte dos burocratas de rua. Os relatos podem seguir uma linha única e coesa, hipótese em que não haveria percepção da ambiguidade, ou pode haver relatos múltiplos, distintos ou contraditórios entre os participantes, o que denotam a percepção da ambiguidade.
8) ambiguidade de objetivos	Possibilidade de diferentes interpretações que o objetivo propicia (CHUN; RAINEY, 2005a).	A ambiguidade de objetivos refere-se a existência de múltiplas formas de interpretar os objetivos da política, e responde a perguntas como: qual(is) o(s) objetivo(s) a ser(em) buscado(s)? Por que ele(s) deve(m) ser buscado(s)? Quanto maior a variação de respostas, maior a ambiguidade.
9) ambiguidade de meios	Possibilidade de diferentes interpretações sobre a escolha e/ou a aplicação dos meios a serem utilizados.	Existência de múltiplas formas de interpretar os meios ou as tecnologias a serem utilizados para alcançar os objetivos da política. A ambiguidade de meios está relacionada com a ação e busca respostas a perguntas do tipo “o que deve ser feito?”, “como deve ser feito?”. Quanto maior a variação de respostas, maior a ambiguidade.
10) interação	Influências recíprocas entre dois	Serão consideradas interações as reuniões, grupos de trabalho, realização

Variável	Definição constitutiva	Definição operacional
	ou mais elementos.	de eventos ou execução de atividades que envolvam mais de dois participantes para discutir assuntos relacionados à implementação da política. As interações são compreendidas como formas de discutir as ambiguidades percebidas no processo. Elas podem ser formais ou informais.

Quadro 4: Variáveis de pesquisa e suas definições constitutivas e operacionais

Fonte: Elaboração própria

Uma vez apresentadas as variáveis da pesquisa, suas definições operacionais e suas definições constitutivas, será apresentado o modelo conceitual desta pesquisa. A figura 4 ilustra o modelo inicialmente proposto, o qual será seguido de uma breve explicação.

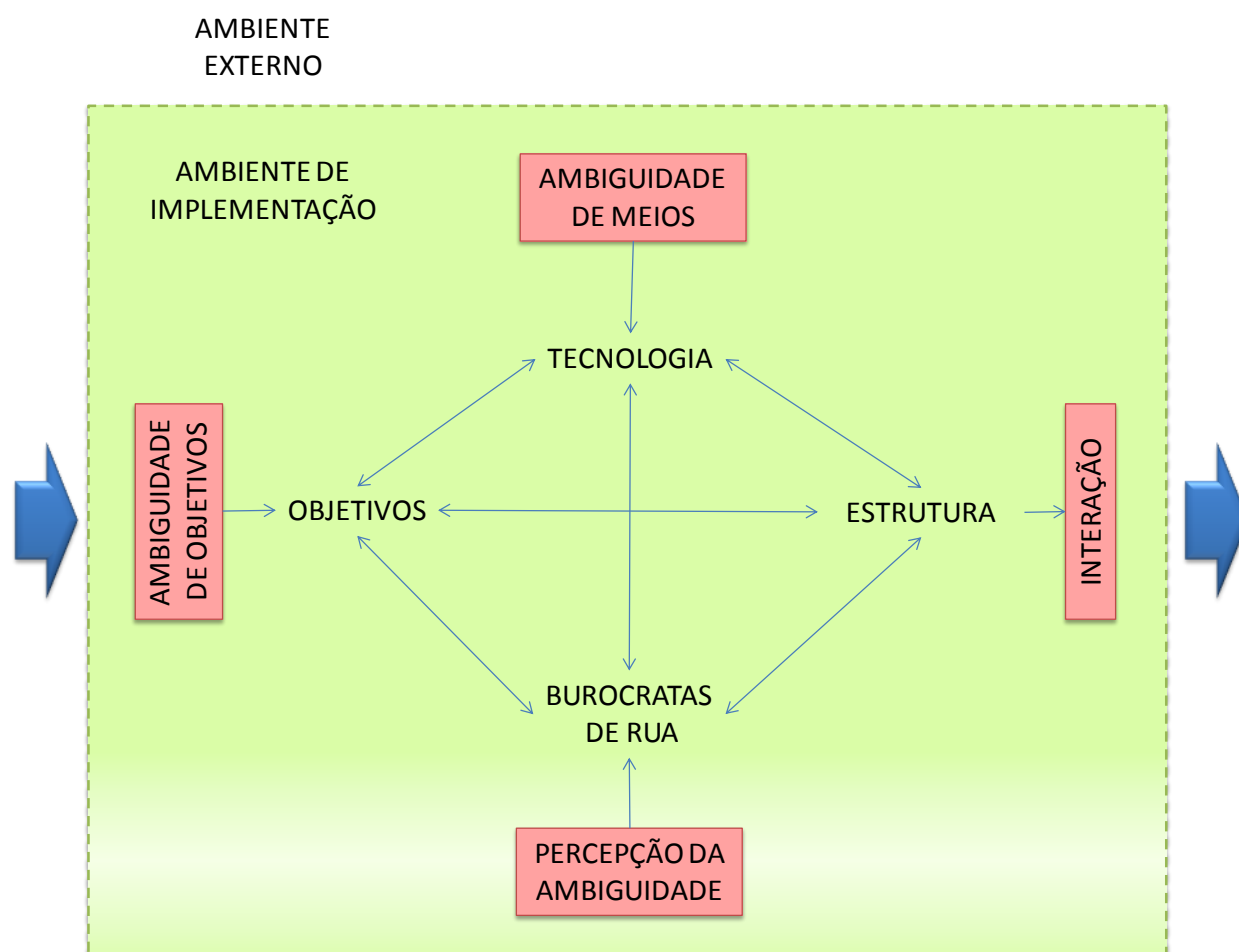


Figura 5: Modelo conceitual da pesquisa

Fonte: Elaboração própria

A ideia do modelo conceitual proposto foi selecionar as principais variáveis relacionadas à ambiguidade na implementação e propor possíveis relações entre elas, de forma a fornecer pistas para responder à questão de como a ambiguidade se manifesta no processo de implementação do PAIF. O desenho do modelo conceitual se assemelha ao diamante de Leavitt, adaptado por Scott (1998, p. 17).

O estudo da ambiguidade deve considerar o contexto em que a política pública é implementada, tanto interno quanto externo, visto que o contexto pode possibilitar e influenciar diferentes formas de perceber uma realidade. Dentro do ambiente de implementação, foram consideradas as variáveis essenciais de uma organização: a estrutura, formal e social; os participantes, que são os burocratas de rua, responsáveis pela implementação de fato da política; os objetivos a serem alcançados e as tecnologias utilizadas para alcançá-los. Cada uma dessas variáveis essenciais foram relacionadas à ambiguidade de alguma forma. Quanto aos objetivos, apontou-se a existência de múltiplas interpretações em relação a seu conteúdo; quanto à tecnologia, apontou-se a existência de múltiplas interpretações em relação à sua escolha e/ou aplicação. Os burocratas de rua foram relacionados à percepção da ambiguidade, ou seja, à sua capacidade de perceber interpretações múltiplas ou únicas, influenciados por suas características pessoais (personalidade, experiências, valores), frente a uma dada situação. As ambiguidades poderiam existir por si, mas só ocasionariam diferentes formas de atuação quando percebidas e interpretadas pelos implementadores. Por fim, a estrutura social relaciona-se a eventos de interação (entre os burocratas de rua, entre burocratas e usuários da política, entre burocratas e outros atores envolvidos na implementação), que seriam oportunidades de discutir aspectos da estrutura formal e social com vistas a lidar com as situações de ambiguidade. Entende-se que as interações servem tanto para reduzir ou aumentar o nível de ambiguidade percebido na implementação do serviço.

Todas as variáveis estão inter-relacionadas, visto que os objetivos influenciam os meios, mas a escolha e a utilização dos meios também podem ser direcionados a diferentes interpretações quanto aos objetivos. Todas as interpretações são feitas pelos burocratas de rua, que influenciam e são influenciados pela estrutura da organização.

O desenvolvimento do modelo conceitual buscou, ao máximo, mesclar características das três perspectivas de processos de políticas públicas. Da perspectiva sistêmico-heurística, o

modelo utiliza a ideia de *input-processamento-output* e a noção de sistema aberto, em que as características do ambiente externo podem influenciar o desenvolvimento da política. Da perspectiva interpretativa- behaviorista, o modelo utiliza a importância da interpretação e o caráter subjetivo que o processo de implementação pode adquirir. Da perspectiva da seleção temporal aleatória, o modelo emprega a ideia de que as preferências, identidades, expectativas e significados, bem como os comportamentos e as decisões, podem variar de maneira não necessariamente previsível, fugindo de um comportamento linear, e possibilitando múltiplos caminhos pelos quais se desenvolve a política.

4.3.2. A coleta de dados

A coleta de dados foi realizada mediante duas etapas. A primeira etapa foi a de realização de pesquisa documental sobre a PNAS e sobre o PAIF, com o objetivo de conhecer as diretrizes gerais que norteiam a política, identificar os participantes, conhecer a forma como a política se estrutura e, dentro dela, qual a proposta do PAIF. Como resultado, foram desenvolvidos roteiros de entrevistas que subsidiaram a realização da segunda etapa da pesquisa, a realização de entrevistas semi-estruturadas com os burocratas de rua responsáveis por implementar o PAIF, visando explorar as variáveis e suas relações.

Foram feitas, ao total, 14 entrevistas de um total de 15 programadas. Em cada CRAS estavam previstas três entrevistas, mas em um dos centros não foi possível realizar uma delas. O quadro a seguir apresenta a relação das entrevistas realizadas em cada centro, com a identificação do cargo do respondente, da data de realização da entrevista e de sua respectiva duração. Em seguida, será descrita a aplicação e a lógica do roteiro de entrevista, explicitando também o motivo pelo qual só foram realizadas duas entrevistas no CRAS 1 ao invés de três.

CRAS	Cargo	Data	Duração da entrevista
1	Agente Social	11/12/2012	25:23
	Assistente Social	11/12/2012	53:24
2	Agente Social	10/12/2012	21:03
	Assistente Social	10/12/2012	1:05:33
	Psicólogo(a)	17/12/2012	1:00:35
3	Agente Social	13/12/2012	26:09
	Assistente Social	13/12/2012	01:19:36
	Psicólogo(a)	13/12/2012	34:38
4	Agente Social	18/12/2012	38:06
	Assistente Social	18/12/2012	30:23
	Psicólogo(a)	09/01/2013	01:08:12
5	Agente Social	20/12/2012	22:13
	Assistente Social	20/12/2012	01:09:30
	Psicólogo(a)	20/12/2012	57:15

Quadro 5: Relação das entrevistas realizadas
 Fonte: Elaboração própria

Os parágrafos seguintes se propõem a descrever o roteiro de entrevista (o documento na íntegra se encontra no Apêndice B), elaborado com base no modelo conceitual da pesquisa, bem como a explicitar os critérios para a escolha dos entrevistados e aprofundar o conhecimento sobre o PAIF.

Cada CRAS está inserido num território, caracterizado por determinadas demandas a serem respondidas e potencialidades a serem oferecidas que, em tese, direcionam a oferta dos serviços socioassistenciais a serem oferecidos pelo Centro. No roteiro de entrevista, a questão de número 05 (*Qual o perfil de risco e vulnerabilidade social do território em que o CRAS está inserido?*) teve como propósito caracterizar o território em que estão cada um dos cinco CRAS estudados.

Da sociedade que habita esse território, chegam determinadas demandas ao CRAS; no desenho acima elas aparecem como uma espécie de *input* do processo de implementação. Inicialmente, foram perguntados aos entrevistados quais são as principais demandas que chegam até o CRAS (questão 06). Pelas respostas, foi possível perceber que muitas das demandas que chegam ao CRAS não serão atendidas propriamente por aquele equipamento público, mas serão encaminhadas a outros. Assim, essa pergunta, inicialmente formulada com o intuito de conhecer

as demandas a serem atendidas no âmbito do CRAS, acabou tendo uma cobertura maior, abrangendo as demandas que são de responsabilidade de outros órgãos e políticas, mas que chegam, inicialmente, ao centro de proteção básica. Com isso, foi possível explorar um pouco os processos de articulação com a rede socioassistencial e com outros órgãos públicos, a atuação do CRAS frente à comunidade e entender a forma como os usuários e demais *stakeholders* do CRAS o entendem.

Também se considerou importante caracterizar o perfil do profissional da equipe de referência. É a NOB/RH que determina a composição da equipe de referência do CRAS. Nesse documento, afirma-se que as equipes de referência são compostas por

servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários (BRASIL, 2007, p. 19)

Ao definir a composição das equipes de referência dos CRAS, a NOB-RH delimitou para o Distrito Federal – DF-, a cada 5.000 famílias referenciadas, a seguinte estrutura:

- 4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS;
- 4 técnicos de nível médio;
- 1 Coordenador.

Os roteiros de entrevista foram elaborados tendo como público alvo os implementadores da ponta, considerando, em cada CRAS, a participação de um agente social (técnico de nível médio) e dois especialistas em assistência social, um assistente social e um psicólogo, os quais, quando havia mais de uma opção de profissional de mesmo cargo para ser entrevistado, foram escolhidos conforme sua disponibilidade de tempo para responder ao roteiro de entrevista. Considerando-se a influência das características do implementador sobre a interpretação das políticas²⁶ - no sentido de que suas preferências importam, suas experiências importam, seus valores importam,

²⁶ Ver seção 2.1, item 2.2.2., perspectiva interpretativista-behavioralista.

sua forma de ver a vida importa - foram feitas algumas perguntas sobre a formação da pessoa, o tempo de trabalho na área de assistência social, o tempo de trabalho no CRAS em questão e informações sobre sua experiência profissional prévia, quando pertinente (questões 1, 2, 3 e 4).

Sobre a identificação do perfil dos entrevistados, cabe assinalar dois pontos: i) foi garantida a confidencialidade sobre a identificação dos respondentes para que estes se sentissem mais à vontade para responder às questões do roteiro de entrevista; dessa forma, quando se considerar que uma informação específica identifica o entrevistado, esta será omitida ou colocada de forma genérica; e ii) no CRAS 1 não foi possível entrevistar o(a) psicólogo(a), por motivos de licença, emendadas com um período de recesso e de férias.

As questões 7 a 12 foram formuladas com o intuito de levantar pontos de ambiguidade na implementação da política. Primeiramente, foi abordada a questão da ambiguidade de objetivos. Para esse propósito, o foco das perguntas do questionário voltou-se a explorar possíveis situações de ambiguidade em relação ao papel desenvolvido pelos profissionais entrevistados, pois o papel é uma das principais, se não for a principal, orientação a nível individual dos objetivos a serem buscados. Retomando o conceito de *role ambiguity*, de Kahn et al. (1964), e o quadro de fontes de situações ambíguas de McCaskey (1982 *apud* WEICK, 1995), foi perguntado aos entrevistados qual o papel do agente social, do assistente social e do psicólogo, conforme o cargo do entrevistado, para a implementação do PAIF. Nesse bloco de questões, também foi elaborada uma questão sobre a diferença entre os conceitos de vulnerabilidade e risco, pois eles constituem os conceitos-chave da atuação desses profissionais e caracterizam o público usuário da política.

Com o intuito de verificar os pontos de ambiguidade em relação aos meios, foi elaborada uma questão para identificar as atividades que o entrevistado realiza. O PAIF é um serviço voltado a fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover o acesso e usufruto de direitos e contribuir para a melhoria da qualidade de vida (BRASIL, 2009a). A questão que se levanta é: como fazer isso? Como os profissionais do CRAS, implementadores do PAIF, atuam para alcançar os objetivos do PAIF? Quais as atividades que os atores realizam e como eles as realizam? Espera-se, com essa questão, mapear, em cada CRAS, como se desenvolve o processo de implementação do PAIF e, ademais, comparar as respostas dadas pelos implementadores dos diferentes Centros pesquisados.

Por fim, a questão 13 está relacionada a aferição de resultados e incide, de forma específica, sobre a existência de critérios para saber – objetivamente – quando uma família ou um indivíduo já atingiu seu objetivo e pode ser desligado do PAIF, a chamada ‘alta social’, como um dos especialistas esclareceu. Já a questão 14 foi formulada com o intuito de verificar, dentre as situações entendidas como ambíguas, como foram tomadas decisões para decidir a ação a ser realizada. Quais os mecanismos usados para lidar com situações de ambiguidade? Nessa questão, também foi perguntado ao entrevistado qual o grau de discricionariedade que ele percebe na realização de seu trabalho e como esse grau, alto ou baixo, impacta o profissional e o alcance dos objetivos da política.

4.3.3. Análise dos dados

A análise de dados consiste em atividades de exame, categorização e classificação das evidências obtidas na coleta de dados (YIN, 2005). Para esse propósito, foi utilizada a análise de conteúdo para oferecer uma orientação metodológica e essa etapa que, segundo YIN (2005), é um dos aspectos menos desenvolvidos e mais complicados ao realizar estudos de caso.

A análise de conteúdo, segundo Bardin (1979, p. 31) “é um conjunto de técnicas de análise das comunicações”. Assim, a base da análise de conteúdo são as palavras, os textos e seus significados.

A esse respeito Miles e Huberman (1984) fazem algumas considerações. Para os autores, trabalhar com palavras é um aspecto crítico, visto que elas geralmente possuem múltiplos significados e que, algumas palavras, por si, nada significam. Eles frisam a importância de que as palavras sejam analisadas em seu contexto, em conjunto com as demais palavras que as cercam. Ressaltam também que, ao trabalhar com palavras, todas as palavras parecem ser importantes e a tendência do analista é a de querer considerar tudo, o que faz com que o trabalho se torne muito complexo.

A codificação é a solução apresentada por Miles e Huberman (1984) e também por Bardin (1979) para tratar o material coletado. Para a autora, a codificação é uma transformação dos dados brutos do texto, segundo regras precisas, que servem para esclarecer o analista acerca das características do texto. Os códigos constituem uma abreviação ou símbolo aplicado a um segmento de palavras; os códigos vão sendo criados, modificados e excluídos ao longo da

análise, até que o analista chegue a uma lista de códigos que considere apropriada para analisar o material de acordo com as variáveis a serem estudadas (MILES; HUBERMAN, 1984).

Neste trabalho, foram seguidas as recomendações de Miles e Huberman (1984) para realizar a codificação. Assim, foi criada uma lista de códigos preliminar e, com as leituras, interpretações e ciclos de significação e ressignificação, essa lista teve sua estrutura modificada 12 vezes até chegar à sua versão final, apresentada no Apêndice C. As mudanças realizadas decorreram do processo de amadurecimento natural da etapa de análise de dados; elas se resumem à inclusão e exclusão de categorias, à transformação de categorias em códigos quando da percepção de que uma categoria não era tão relevante e poderia estar contemplada dentro de outra categoria e à necessidade de maior detalhamento de certas informações, de forma a enfatizar elementos presentes no referencial teórico, resultando na criação de novos códigos.

Ao final, foram elaborados 44 códigos, organizados em torno de 6 categorias: características dos implementadores, contexto do território, contexto de implementação da política, percepção da ambiguidade, mecanismos para lidar com situações de ambiguidade e outras percepções. O software Atlas-ti foi utilizado para organizar o material analisado e facilitar o processo de codificação.

Com base nessa estrutura, foi possível examinar os dados coletados, o que antes parecia um trabalho sem início, meio e fim. Os resultados dessa análise são apresentados no Capítulo a seguir.

5. Resultados e discussão

Este Capítulo visa apresentar os resultados das entrevistas realizadas com os profissionais da equipe de referência dos CRAS, responsáveis pela implementação dos serviços de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, com vistas a apresentar e discutir as ambiguidades encontradas no dia-a-dia dos implementadores.

O diferencial deste trabalho é verificar se existem diferentes formas de interpretar um mesmo fenômeno ou circunstância que aparece dentro do processo de implementação do PAIF. O intuito deste Capítulo é descrever esse processo por meio de vários olhares, verificando suas similaridades e suas diferenças, visto que uma mesma realidade pode ser interpretada de formas distintas pelos atores que a percebem. Com o intuito de familiarizar o leitor com o ambiente de implementação do PAIF, a seguir serão apresentadas informações sobre o perfil de todos os atores entrevistados e sobre o perfil dos diferentes territórios em que se localizam os CRAS, pois se acredita que esses diferentes perfis causam variações nas diferentes formas de perceber a realidade. Posteriormente, o processo de implementação do PAIF será descrito, CRAS por CRAS, de forma a evidenciar as semelhanças e as diferenças entre eles. Esse trabalho de descrição propiciará espaço para as discussões sobre os pontos de ambiguidade verificados no processo.

5.1. Perfil dos entrevistados

Agentes sociais, assistentes sociais e psicólogos: esses são os atores que, em conjunto, são responsáveis por atender às famílias e aos indivíduos que chegam ao CRAS. É por meio do olhar deles que será descrito o processo de implementação do PAIF. Como ponto de partida, serão apresentadas as características do perfil profissional dos agentes sociais, seguidas pelas características dos perfis dos assistentes sociais e dos psicólogos.

O perfil dos agentes sociais

Os agentes sociais são os profissionais que fazem o primeiro contato com as famílias que chegam ao CRAS. O termo ‘agente social’ designa um determinado perfil de técnico de nível médio que deve possuir escolaridade de nível médio completo, com experiência de atuação na área socioassistencial, conhecimento da PNAS, noções sobre direitos humanos e sociais, boa

capacidade de comunicação e de relacionamento, conhecimento sobre a realidade do território de atuação do CRAS e sensibilidade para questões sociais (BRASIL, 2009b).

Na realidade dos CRAS, considerou-se interessante verificar quem são, de fato, essas pessoas. Inicialmente, questiona-se: qual o perfil dos profissionais que fazem o primeiro atendimento às famílias usuárias do CRAS? Posteriormente, indagar-se-á se essas pessoas – os agentes sociais - tem a potencialidade de influenciar o atendimento que será dado às famílias. Os diferentes perfis desses profissionais teria algum impacto no atendimento dado às famílias?

Nos CRAS objetos de estudo, todos os agentes sociais apresentaram ensino superior completo, com exceção do(a) agente social do CRAS 5, que possui ensino superior incompleto. Em outras palavras, todos os agentes sociais apresentaram escolaridade superior à exigida. Alguns agentes, inclusive, possuem formação em Serviço Social ou em Psicologia, que são os cursos requeridos para os profissionais que atuam como especialistas em assistência social. Em relação ao tempo de experiência na assistência social, existem dois grupos: o das pessoas com menos experiência, que é o caso dos agentes que trabalham nos CRAS 1, 2 e 4, com uma média de três anos de experiência; e o das pessoas com mais experiência, que é o caso dos CRAS 3 e 5, com 26 e 19 anos de experiência, respectivamente.

De todos os CRAS, a única que não apresenta experiência profissional anterior é a que trabalha no CRAS 4. A agente social do CRAS 2 possui experiência profissional anterior a esse trabalho no CRAS, mas não na área de assistência, na de Educação. A agente social do CRAS 1 possui experiência de 1 ano de trabalho na SEDEST; a agente social do CRAS 3 possui 11 anos de experiência de trabalho com meninos de rua, período em que trabalhou em Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Já a agente social do CRAS 5 possui 5 anos de experiência de trabalho com meninos de rua.

Visando conhecer um pouco do perfil dos agentes sociais que trabalham nos CRAS, foi elaborada um quadro que sintetiza informações sobre sua formação escolar, tempo de experiência na área socioassistencial, seu tempo de trabalho no CRAS e suas experiências profissionais anteriores ao CRAS, dentro da área socioassistencial.

Perfil do agente social	CRAS 1	CRAS 2	CRAS 3	CRAS 4	CRAS 5
Formação	Ensino superior completo. Formação em Serviço Social	Ensino superior completo com especialização na área da Educação	Ensino superior completo. Formação em Economia	Ensino superior completo. Formação em Psicologia	Ensino superior incompleto
Tempo de AS	3 anos	3 anos e 6 meses	26 anos	2 anos e 6 meses	19 anos
Tempo de CRAS	2 anos	2 anos	15 anos	2 anos e 6 meses	14 anos
Experiência profissional na área de Assistência Social anterior ao trabalho atual	SEDEST	-	Serviço de Convivência e Fortalecimento de vínculos Trabalho com meninos de rua	-	Trabalho com meninos de rua

Quadro 6: Perfil dos agentes sociais
Fonte: Elaboração própria

De acordo com tais informações, verifica-se que as agentes sociais dos CRAS 3 e do CRAS 5 são as que possuem maior tempo de vivência com a questão social e infere-se, portanto, que já conhecem bem as demandas que chegam ao CRAS, os tipos de problemas que são apresentados e a forma sobre como proceder. Cabe destacar também o perfil diferenciado das agentes sociais dos CRAS 1 e 4, que apresentam formação superior atinente à função dos especialistas em assistência social.

O perfil dos assistentes sociais

Os assistentes sociais e os psicólogos compõem o quadro de técnicos de nível superior dos CRAS, os chamados especialistas em assistência social. O perfil para o exercício do cargo de assistente social no CRAS é a escolaridade mínima de nível superior em Serviço Social.

Das assistentes sociais entrevistadas, todas atendem ao requisito da graduação em Serviço Social, sendo que duas possuem títulos de pós-graduação. No entanto, dessas duas, apenas uma, a assistente social do CRAS 3, possui pós-graduação relacionada à área de Serviço Social.

Da mesma forma como foi feito com os agentes sociais, o quadro abaixo sintetiza os perfis dos assistentes sociais entrevistados:

Perfil do assistente social	CRAS 1	CRAS 2	CRAS 3	CRAS 4	CRAS 5
Formação	Serviço Social e Pedagogia + Especialização em outra área do conhecimento	Serviço Social	Serviço Social, com pós em terapia de casal, em docência do ensino superior e em trabalho social com família e comunidade.	Serviço Social	Serviço Social
Tempo de AS	11 anos	4 anos	18 anos	10 anos	11 anos
Tempo de CRAS	4 anos	3 anos	4 anos	3 anos	5 anos
Experiência profissional na área de Assistência Social anterior ao trabalho atual	Sempre trabalhou em CRAS, mas em outro estado da federação. Também já deu aula.	Antes de trabalhar neste CRAS, trabalhou 1 ano em CREAS, mas antes já trabalhou com outras políticas também, não necessariamente na área de assistência social.	Foi assistente social em diversos locais: hospitais, centros de saúde, secretaria municipal, empresa estadual, abrigo de crianças e adolescentes.	Foi assistente social durante 6 anos em empresa pública, atuando com atividades educativas.	Trabalhou com serviço de convivência em uma creche conveniada da rede socioassistencial.

Quadro 7: Perfil dos assistentes sociais

Fonte: Elaboração própria

Pelo perfil listado acima, o que se pode perceber é que as assistentes sociais possuem muita vivência em sua área de atuação, sendo o menor tempo de experiência o da assistente social do

CRAS 2, que é de 4 anos; as demais assistentes possuem de 10 a 18 anos de atuação na área. Ressalta-se também que apenas a assistente social do CRAS 4 não teve experiências profissionais anteriores relacionadas à política de assistência social, todas as demais entrevistadas trabalharam em CRAS ou em CREAS ou em outras entidades da rede socioassistencial. As demais assistentes, além de terem acompanhado os avanços da política ao longo do tempo, pelo tempo de CRAS, também são mais conhecedoras dos tipos de situação que lhes são endereçadas.

O perfil dos psicólogos

Os psicólogos também são técnicos de nível superior dos CRAS, cuja especialidade exige escolaridade mínima de nível superior em Psicologia. Nos CRAS visitados, todos os psicólogos atendem a esse requisito e todos possuem algum tipo de especialização concluída ou em andamento: a psicóloga do CRAS 2 é especialista na área de desenvolvimento e de psicoterapia infantil e comportamental; a psicóloga do CRAS 3 possui uma especialização em andamento na área de Análise do Comportamento Humano; a psicóloga do CRAS 4 está com um mestrado em andamento; e o psicólogo do CRAS 5 possui especialização em Terapia Psicanalítica e formação em terapia comunitária. Dois dos psicólogos entrevistados também atuam em consultório, na área clínica.

Os psicólogos possuem, em média, menos tempo de experiência no campo da assistência social do que os assistentes sociais, de 4 a 6 anos, sendo que o tempo de trabalho no CRAS varia: no CRAS 2, é de 3 anos, mas deve-se considerar que os 3 anos anteriores foram relacionados à proteção social especial; no CRAS 3, é de 6 anos, sem prévia experiência profissional na área de assistência social; no CRAS 4, é de 4 anos, sem prévia experiência profissional; e no CRAS 5, é de quase 2 anos, mas anteriormente o profissional atuava como psicólogo em outro CRAS do DF. O quadro abaixo sintetiza os perfis dos psicólogos entrevistados.

Perfil do psicólogo	CRAS 1	CRAS 2	CRAS 3	CRAS 4	CRAS 5
Formação	No CRAS 1, não foi realizada entrevista com o(a) psicólogo(a).	Psicologia clínica com especialização na área de desenvolvimento, psicoterapia infantil e comportamental.	Psicologia com especialização em andamento na área de Análise do Comportamento Humano.	Psicologia com mestrado em andamento.	Psicologia com especialização em Terapia Psicanalítica e formação em terapia comunitária.
Tempo de AS		6 anos	6 anos	4 anos	4 anos
Tempo de CRAS		3 anos	6 anos	4 anos	1 ano e 6 meses
Experiência profissional na área de Assistência Social anterior ao trabalho atual		1 ano de CREAS e 2 na área de proteção especial			Atuação como psicólogo em outro CRAS do DF.

Quadro 8: Perfil dos psicólogos
Fonte: Elaboração própria

Com esse quadro, verifica-se que, dentre todos os profissionais entrevistados, aqueles que possuem maior tempo de experiência na área da assistência social estão lotados no CRAS 3. Finaliza-se aqui a descrição dos perfis dos profissionais entrevistados e inicia-se a seguir a descrição do perfil de risco e vulnerabilidade dos territórios visitados.

5.2. Perfil de risco e vulnerabilidade dos territórios

Objetivando conhecer o contexto de implementação do PAIF, foram levantadas informações sobre os territórios no qual estão instalados os cinco CRAS visitados. A NOB/SUAS orienta que os CRAS sejam localizados em áreas que concentram situações de vulnerabilidade e risco social; no entanto, dada a dificuldade de identificar tais áreas – afinal, como mensurar o grau de risco e vulnerabilidade social de um território?-, admite-se que os CRAS sejam instalados prioritariamente em territórios com maior concentração de famílias com renda per capita mensal de até ½ salário mínimo, “uma vez que as vulnerabilidades podem ser agravadas pela situação de

empobrecimento das famílias” (BRASIL, 2009b). Dessa forma, antes mesmo de realizar as entrevistas, já havia a expectativa de encontrar fatores de vulnerabilidade relacionados à renda. De fato, a falta de renda ou a baixa renda é a única característica comum a todos os CRAS visitados. Bastante comuns também são as situações de baixa escolaridade da população e de desemprego, características muito relacionadas entre si, afinal a baixa escolaridade é um fator que torna instáveis ou mais frágeis os vínculos empregatícios, e que foram relatadas em todos os CRAS, menos no CRAS 3.

Outra característica do perfil de risco e vulnerabilidade social que foi relatada em todos os CRAS, com exceção do CRAS 3, é a existência de famílias monoparentais, chefiadas por mulheres. Nos casos dos CRAS 2 e 4, essas famílias também foram caracterizadas como numerosas (com uma grande quantidade de filhos) e, nos casos dos CRAS 4 e 5, essas famílias também foram caracterizadas pelos relatos de filhos de pais diferentes e pela ausência da figura paterna.

A gravidez na adolescência foi citada como característica do perfil de risco e vulnerabilidade nos CRAS 3, 4 e 5. A questão habitacional foi citada como um problema nos CRAS 2, 3 e 4, com foco no comprometimento da renda da família com o aluguel do imóvel (CRAS 2 e 3), moradias instaladas em áreas de risco (CRAS 2) e condições ruins de moradia (CRAS 4). O uso de drogas foi relatado pelos entrevistados dos CRAS 1, 2, 3 e 4; a violência doméstica nos CRAS 2, 3 e 4; e problemas com a Justiça nos CRAS 4 e 5.

O quadro abaixo apresenta os principais fatores de risco e vulnerabilidade dos territórios estudados.

Perfil risco e vulnerabilidade social	CRAS 1	CRAS 2	CRAS 3	CRAS 4	CRAS 5
Falta de renda ou baixa renda	X	X	X	X	X
Baixa escolaridade	X	X		X	X
Desemprego	X	X		X	X
Famílias monoparentais, chefiadas por mulheres	X	X		X	X
-Famílias numerosas		X		X	
-Famílias com filhos de pais diferentes				X	X
Gravidez na adolescência			X	X	X
Comprometimento da renda com o aluguel		X	X		
Casas em área de risco		X			
Condições ruins de moradia				X	
Uso de drogas	X	X	X	X	
Violência doméstica		X	X	X	
Problemas com a Justiça, envolvimento com atos infracionais				X	X
Total de fatores de risco e vulnerabilidade observado	5 de 13	9 de 13	5 de 13	11 de 13	7 de 13

Quadro 9: Principais fatores de risco e vulnerabilidade dos territórios

Fonte: Elaboração própria

O CRAS 2 se diferencia dos demais por um problema de exclusão social em torno da informação – no território, não funciona a TV aberta, então as pessoas não possuem informação fácil sobre os programas do governo, oportunidades de emprego, cursos e formas de capacitação profissional -, por ter muitas pessoas com transtornos psicológicos, e por ter famílias distribuídas

em comunidades dispersas pelo território, algumas em área de divisa com outro estado. Já o CRAS 5 se diferencia por ser um território habitado por famílias que possuem alguma pessoa com deficiência e por também estar em uma área de divisa com outro estado.

Cabe perceber que o CRAS 4 é o que possui a maior diversidade de fatores de risco e vulnerabilidade (11 de 13) e mais que o dobro dos fatores relatados nos CRAS 1 e 3. Ademais, cabe lembrar que esse CRAS é o que possui a agente social menos experiente de todas. Dado esse panorama sobre o perfil de vulnerabilidade e risco do território, a seguir será abordado o perfil das demandas que são recebidas no CRAS.

5.3. Perfil das demandas que chegam ao CRAS

Relacionados ao perfil de vulnerabilidade e risco dos territórios estão as demandas atribuídas ao CRAS. Como afirmam Andrade e Matias (2009, p. 220), “os problemas experimentados e vividos pelas famílias são, quase em sua totalidade, resultados da realidade em que vivem”. Na maioria dos casos, a maior demanda está relacionada à questão financeira: a falta de renda, o desemprego, a baixa escolaridade resultam na busca por benefícios. O mais procurado é o benefício de transferência de renda denominado Bolsa Família. Em segundo lugar, estão os benefícios eventuais. Na Portaria 140, de 18 de outubro de 2010, os benefícios eventuais são categorizados em quatro tipos (natalidade, funeral, vulnerabilidade temporária e calamidade pública), mas nas entrevistas os benefícios são colocados de forma geral como auxílio natalidade, vulnerabilidade e funeral, sem citações acerca do auxílio em situação de desastre e/ou calamidade pública, o que não significa que ele não seja concedido; ele apenas não foi citado. Dentro dos benefícios, foi dada ênfase também à concessão de cesta emergencial, que é um benefício pago em bens de consumo ao invés de ser em pecúnia. Ainda relacionadas ao Bolsa Família estão as demandas de pessoas que procuram o CRAS porque receberam advertência ou suspensão em razão de descumprimento das condicionalidades do programa ou por problemas relacionados ao recebimento do benefício (suspensão, cancelamento, informações em geral).

Fora essas, demandas comuns são solicitações de recursos para comprar medicamento e até mesmo de recursos para pagar o aluguel ou realizar reformas e construções de moradias. Estas últimas demandas, no entanto, não podem ser atendidas pelo CRAS, visto que a assistência social possui o seu foco de atuação: de acordo com a Portaria 140, artigo 4º, parágrafo único,

concessão de medicamentos, concessão de órtese e prótese, tratamento de saúde e construção de residências não constituem benefícios eventuais da Assistência Social.

Apresentados os perfis dos atores entrevistados, do contexto dos territórios e das demandas que chegam para a proteção social básica, o próximo item tratará da descrição do processo de implementação do PAIF em cada um dos CRAS.

5.4. O processo de implementação do PAIF

O processo de implementação do PAIF é nebuloso e apresenta variações conforme o território em que o CRAS se encontra, conforme os profissionais envolvidos e as suas formas de enxergar a assistência social. Nos próximos parágrafos, será descrita de forma geral, de acordo com o Caderno de Orientações Técnicas ao CRAS (2009b), como se estrutura o PAIF, para que o leitor entenda a lógica de atuação conjunta dos agentes sociais e dos especialistas. Em seguida, será realizada a descrição do contexto de implementação do PAIF e das atividades realizadas por cada ator entrevistado, em cada CRAS visitado.

O Caderno de Orientações Técnicas do CRAS (BRASIL, 2009b) estabelece que as duas funções essenciais do CRAS são as de gestão da proteção social básica no território, desenvolvidas pelo coordenador do CRAS auxiliado pela equipe técnica, e a oferta do PAIF, desenvolvida pela equipe de referência do CRAS²⁷, como mostra a figura a seguir.

²⁷ Nos casos em que houver estrutura física e de recursos materiais e humanos disponível, podem ser ofertados os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas (BRASIL, 2009b, p. 19).

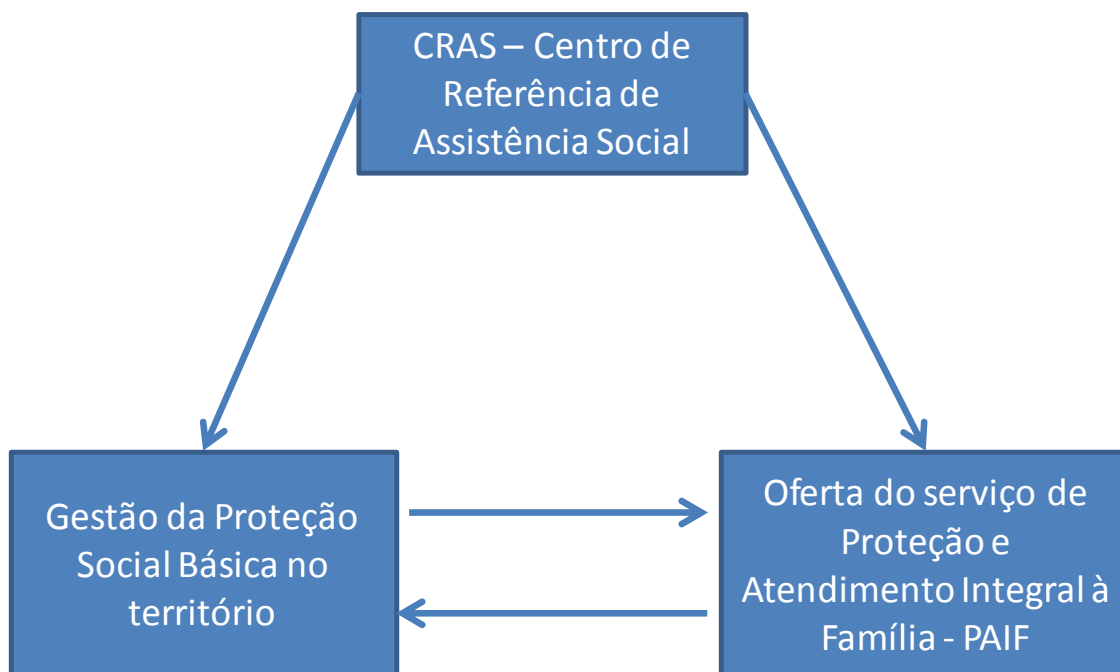


Figura 6: Funções essenciais do CRAS
Fonte: adaptado de BRASIL (2009b)

Dentre as ações de gestão da proteção social básica estão as atividades de articulação da rede socioassistencial de proteção social básica referenciada ao CRAS, promoção da articulação intersetorial e a busca ativa. Já o PAIF é desenvolvido por meio de atividades de acolhida; estudo social; visita domiciliar; orientação e encaminhamentos; grupos de famílias; acompanhamento familiar; atividades comunitárias; campanhas socioeducativas; informação, comunicação e defesa de direitos; promoção ao acesso à documentação pessoal; mobilização e fortalecimento de redes sociais de apoio; desenvolvimento do convívio familiar e comunitário; mobilização para a cidadania; conhecimento do território; cadastramento socioeconômico; elaboração de relatórios e/ou prontuários; notificação da ocorrência de situações de vulnerabilidade e risco social; busca ativa (BRASIL, 2009a).

Quando uma família ou usuário chega ao CRAS, é atendida inicialmente pelo agente social, cujas atribuições junto ao público se resumem a recepcionar as famílias usuárias do CRAS e oferecer-lhes informações²⁸. De acordo com o Caderno de Orientações sobre o PAIF Volume 2

²⁸ As outras atribuições previstas no Caderno de Orientações Técnicas ao CRAS (2009b) são as de mediar os processos grupais, próprios dos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos, ofertados no CRAS (essa

(2012b), os agentes não podem ser responsabilizados pelas atividades do PAIF, visto que elas são de responsabilidade dos especialistas em assistência social. Vale ressaltar, no entanto, que são os agentes sociais que intermediam o contato dos usuários com os especialistas em assistência social.

Feito esse pequeno resumo sobre as orientações técnicas do órgão gestor da política, é possível passar para a descrição do processo de implementação do PAIF nos CRAS visitados.

5.4.1. O PAIF no CRAS 1

No CRAS 1, foram entrevistados uma agente social e uma assistente social, ambas com formação em Serviço Social. A principal diferença entre as duas é o tempo de experiência na área: enquanto a agente possui 3 anos de experiência de trabalho em assistência social, a assistente social possui 11 anos de experiência, especificamente, de trabalho em CRAS.

Apesar de a assistente social ter apenas 4 anos de experiência no atual CRAS, trabalhou os outros sete anos em um CRAS de outro estado da federação. Assim, ela tem acompanhado as mudanças pelas quais a assistência social tem passado nos últimos anos; avalia que a política está no caminho certo: ela acredita muito no que faz e nos direcionamentos dados pelo PNAS.

atribuição não foi comentada porque nenhum CRAS visitado oferece tais serviços em sua estrutura); participar de reuniões sistemáticas de planejamento de atividades e de avaliação do processo de trabalho com a equipe de referência do CRAS; e participar de atividades de capacitação.

CRAS 1		
	Agente Social	Assistente Social
Formação	Ensino superior completo. Formação em Serviço Social	Serviço Social e Pedagogia + Especialização em outra área do conhecimento
Tempo de AS	3 anos	11 anos
Tempo de CRAS	2 anos	4 anos
Experiência profissional na área de Assistência Social anterior ao trabalho atual	SEDEST	Sempre trabalhou em CRAS, mas em outro estado da federação. Também já deu aula.

Quadro 10: Perfil dos profissionais do CRAS 1
 Fonte: Elaboração própria

O território no qual está localizado o CRAS 1 foi definido de forma bastante simplificada pela agente social, que relatou os problemas de falta de renda, baixa escolaridade e desemprego. Já a assistente social abordou a estrutura das famílias – famílias chefiadas por mulheres, sem a presença de um cônjuge -, mencionou o problema do desemprego, a dificuldade de acesso às políticas públicas e problemas relacionados ao uso de drogas. A grande diferença entre as respostas é que a assistente social coloca a família como ponto de referência a qual estão relacionados todos os demais problemas.

Relacionando as características do território às demandas recebidas pelo CRAS, apresenta-se o quadro abaixo, que sintetiza as percepções da agente social e da assistente social do CRAS 1 sobre esses temas.

CRAS 1		
	Agente Social	Assistente Social
Perfil de risco e vulnerabilidade do território	Baixa renda Baixa escolaridade Desemprego	Famílias monoparentais, chefiadas por mulheres, com situação de desemprego e dificuldade de acesso às políticas públicas de modo geral Uso de drogas
Demandas que chegam ao CRAS	Benefício de transferência de renda sempre: o Bolsa Família e os benefícios eventuais também. <i>“A maior demanda é a questão financeira”</i> O grupo de maior procura é o voltado a atender às famílias que estão fora das condicionalidades do Bolsa Família.	Antes, as famílias iam ao CRAS exclusivamente por causa do benefício de transferência de renda. Hoje, as pessoas também vão por causa dos benefícios eventuais e buscando acesso aos serviços oferecidos pelo CRAS.

Quadro 11: Características do território e das demandas do CRAS 1

Fonte: Elaboração própria

Pelos dados do quadro, observa-se que, enquanto a agente social se depara com demandas assistencialistas, todas voltadas à solicitação de benefícios, a assistente social comenta que além dessas, existem demandas pelos serviços do PAIF, relacionadas ao acompanhamento das famílias, a atividades de reflexão, à mudança de perspectiva para conseguir lidar com determinadas situações ou superá-las.

É necessário ressaltar que a variação das respostas provavelmente se dá porque as agentes sociais e assistentes sociais possuem formas de interação distintas com os usuários. Enquanto a agente social é responsável pelo primeiro atendimento, realizado na sala de recepção²⁹, na qual não há muita privacidade para o relato de determinadas situações, a assistente social realiza o acolhimento dos usuários na sala de atendimento³⁰, que é um ambiente privativo e que propicia à família ou ao usuário um clima confortável e de segurança, de forma a deixá-lo confortável para

²⁹ A sala de recepção é o espaço físico do CRAS destinado à espera, transição, encaminhamentos, acolhimento e atendimento inicial de famílias e indivíduos. (BRASIL, 2009b)

³⁰ A sala de atendimento é o espaço físico do CRAS destinado ao atendimento individualizado de famílias e indivíduos. (BRASIL, 2009b)

relatar as situações vivenciadas em maior nível de detalhe. Dessa forma, é normal que as demandas sejam mais destrinchadas no contato que o usuário tem com a assistente social do que naquele estabelecido com a agente social, o que faz com que um mesmo atendimento seja percebido de uma forma pelo agente social e de outra pelo especialista.

Desenvolve-se, assim, o entendimento de que a demanda pelos serviços do PAIF, relatada pela assistente social, seja uma espécie de *withinput* do processo, ou seja, uma demanda que não chega pronta ao PAIF, mas que se desenvolve à medida que é realizado o acolhimento pelo assistente social e que são apresentados o papel do CRAS, os serviços que são oferecidos, as possibilidades de superação da situação vivenciada. Essa lógica é ilustrada pela figura abaixo:

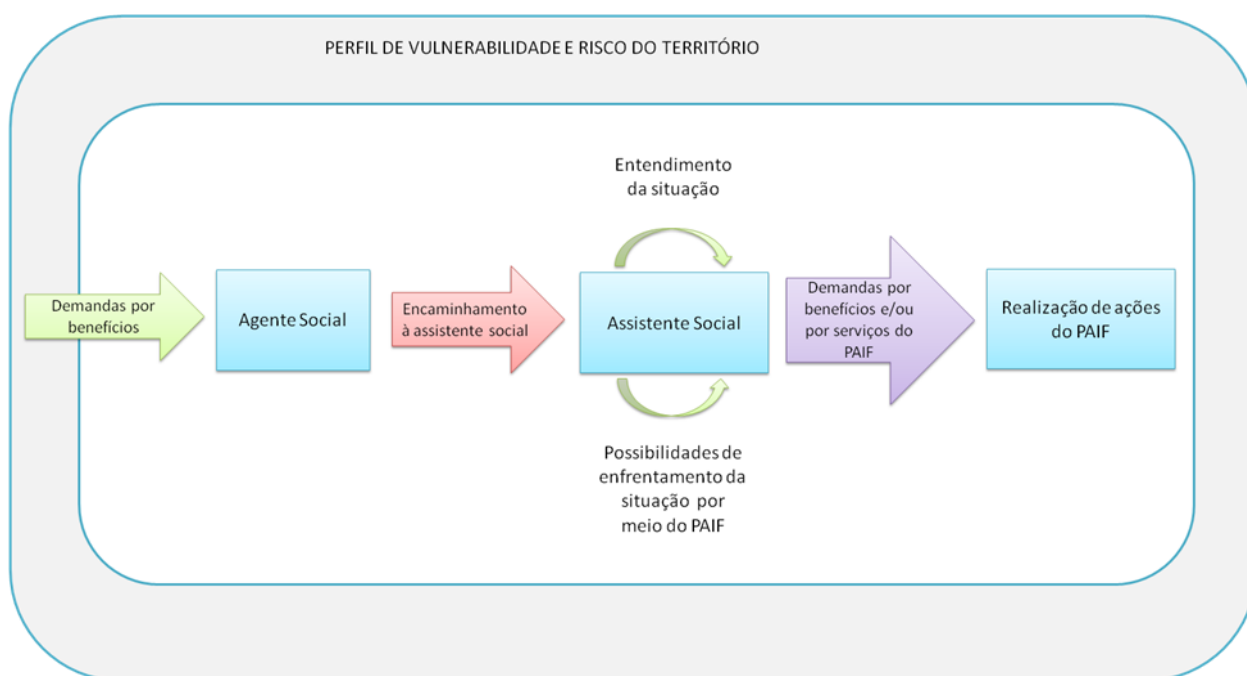


Figura 7: Entendimento da demanda PAIF ao longo do processo

Fonte: Elaboração própria

Essa diferença é importante porque a forma como se percebe o problema impacta a sua estruturação mental e, portanto, a forma de resolvê-lo. Problemas de falta de renda, desemprego e baixa escolaridade, como os que foram percebidos pela agente social poderiam ser tratados apenas por meio da concessão de benefícios. Quando se aborda o mesmo problema sob a ótica da família, como foi feito pela assistente social, faz mais sentido pensar em soluções relacionadas ao fortalecimento daquela família, em termos objetivos e subjetivos. Vale lembrar que a

diferença na forma de formular as respostas quanto ao perfil do território e às demandas apresentadas pode se dar também pela diferença de tempo de experiência de CRAS.

Uma vez que a demanda chega ao CRAS, o que acontece? De acordo com o fluxo de atividades que foi relatado pelos agentes sociais, o processo funciona da seguinte maneira: quando o usuário chega ao CRAS, ele é atendido pelo agente social, que faz o acolhimento³¹ da pessoa e realiza a escuta qualificada³², que tem como objetivo identificar a demanda que está sendo levada ao CRAS. Dependendo da natureza dessa demanda, o agente faz a abertura e o preenchimento de prontuário, para encaminhamento a um dos especialistas, caso em que agenda um horário para atendimento do usuário com a assistente social ou com a psicóloga.

A agente também realiza solicitações de benefícios – pode ser de 2ª via de documentação gratuita, auxílio natalidade, auxílio funeral, pedidos de primeira cesta emergencial. Para o caso da solicitação de uma segunda cesta emergencial é necessário realizar visita domiciliar, atividade que realiza para auxiliar o trabalho das especialistas³³. Nesse trabalho de atendimento ao público, também presta informações e realiza inscrição em cursos. Quando percebe que a demanda do usuário não é de responsabilidade do CRAS, a agente encaminha o usuário para a rede socioassistencial. A figura a seguir ilustra as atividades relatadas pela agente social do CRAS 1:

³¹ O acolhimento ou a acolhida “*consiste no processo inicial de escuta das necessidades e demandas trazidas pelas famílias, bem como a oferta de informações sobre as ações do Serviço, da rede socioassistencial e demais políticas setoriais*” (BRASIL, 2012b, p. 17). O acolhimento é uma ação presente em todos os serviços, programas e projetos socioassistenciais, não sendo exclusivo do PAIF.

³² De acordo com a definição acima, a escuta faz parte do acolhimento e seu nome já traduz o seu significado, o de escutar o que a família ou o usuário tem a dizer sobre a situação que vivencia ou sobre a demanda que está solicitando.

³³ A agente também comentou realizar visitas para supervisionar o programa Lar de Cuidados Diurnos. Como essa atividade não tem a ver com a atividade de atendimento ao usuário que chega ao CRAS, não foi inserida no texto.

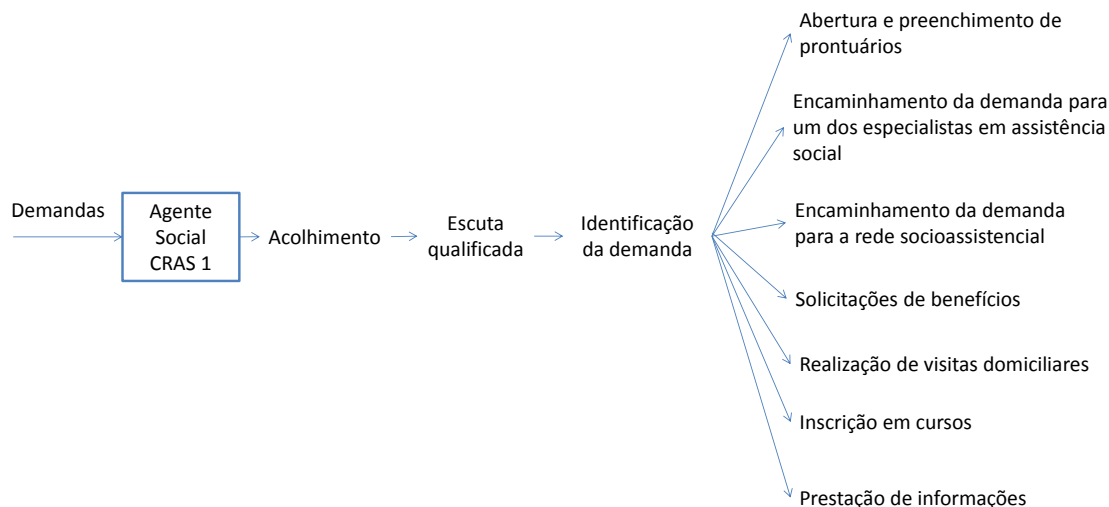


Figura 8: Atividades relatadas pela agente social do CRAS 1
 Fonte: Elaboração própria

Como demonstrado, nem todas as demandas que chegam ao CRAS são resolvidas no âmbito desse equipamento público. Algumas são encaminhadas para outras organizações da rede socioassistencial; outras, como no caso das pessoas que apenas precisam de informação ou de inscrição em cursos, são resolvidas no momento do atendimento. De todas essas possibilidades de ação, destaca-se a de encaminhamento da demanda para um dos especialistas em assistência social, pois é ela que desencadeará o trabalho mais próximo dos profissionais do CRAS com a família ou com o usuário.

Uma vez que a demanda é encaminhada ao especialista, o que acontece? No caso do CRAS 1, foi entrevistada apenas uma especialista, que atua como assistente social. A entrevistada relatou de forma sistemática suas atividades: acolhimento, realização de atendimentos individualizados a partir da demanda espontânea que chega ao CRAS, que pode gerar atividades de acompanhamento ou não; realização de atendimentos em grupo, em que é responsável pelo planejamento, pela execução e pela avaliação do trabalho realizado; e mapeamento e articulação da rede socioassistencial do território. Em relação a esta última atividade, esclarece: “essa questão da rede não é só feita pelo coordenador porque a gente também tá ali, todo dia ligando, todo dia encaminhando pra algum lugar, fazendo esses contatos, isso também é mapeamento e articulação da rede”. A figura a seguir ilustra as atividades relatadas pela assistente social do CRAS 1:

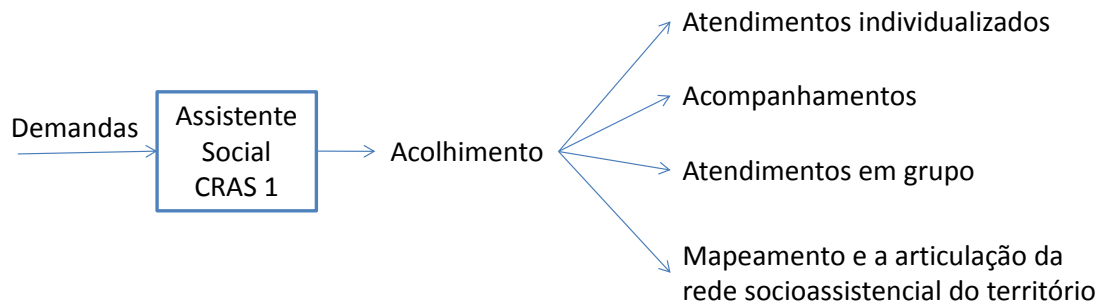


Figura 9: Atividades relacionadas pela assistente social do CRAS 1

Fonte: Elaboração própria

As atividades de atendimento se diferenciam das de acompanhamento, visto que estas constituem atividades contínuas, de mediações periódicas, enquanto aquelas podem ou não estar inseridas dentro de atividades de acompanhamento. Os atendimentos podem ser realizados de forma pontual – participação em uma oficina, por exemplo -, sem estar vinculado a um acompanhamento periódico para avaliação de sua situação.

A assistente social do CRAS 1 também comentou de atividades de busca ativa: “desde o ano passado, com a questão do Busca Ativa do DF Sem Miséria, a gente vai em pelo menos duas escolas por mês”. Nessas ocasiões, apresenta-se o CRAS, fala-se sobre sua importância e apresentam-se os serviços oferecidos, de forma a estimular a demanda pelos benefícios e serviços oferecidos pelo CRAS. Também comentou de atividades relacionadas ao fortalecimento e consolidação do papel do CRAS frente aos outros órgãos da rede socioassistencial, visando diminuir o número de encaminhamentos que são feitos de maneira equivocada, tanto pelo CRAS para outros órgãos quanto de outros órgãos para o CRAS. Com essas atividades de alinhamento com a rede, “o CRAS acaba sendo referência³⁴ e contrarreferência³⁵, mas de forma muito mais positiva”. Essas atividades de alinhamento da demanda, tanto em relação à sociedade quanto em relação à rede, são importantes no sentido de definir o papel do CRAS e de delinear o desenho do PAIF, amadurecendo a concepção da nova política de assistência social nesse território.

³⁴ Referência é o encaminhamento dos casos mais complexos que chegam ao CRAS para os órgãos da rede socioassistencial especializados.

³⁵ Contrarreferência é o encaminhamento de casos para o CRAS por parte de órgãos da proteção social especial, para que sejam inseridos em programas, projetos, serviços e benefícios da proteção básica.

5.4.2. O PAIF no CRAS 2

O CRAS 2 é um centro de pequeno porte. Pelas entrevistas, chamou a atenção o nível de sintonia entre as entrevistadas. A psicóloga e a assistente trabalham juntas há quatro anos, sendo três anos de CRAS e um ano de trabalho na proteção especial, em que participaram da mesma equipe. A agente trabalha no CRAS há dois anos, mas atua de forma integrada às especialistas. Os casos que chegam ao CRAS são discutidos em conjunto, somando as percepções da agente às percepções das especialistas, para identificar as possibilidades de atendimento.

Para relembrar e comparar o perfil das entrevistadas, apresenta-se a Quadro abaixo, que mostra formação adequada das profissionais, certa uniformidade no tempo de experiência na área de assistência social e de trabalho no CRAS, além de revelar a experiência das especialistas com a área de proteção social especial.

CRAS 2			
	Agente Social	Assistente Social	Psicóloga
Formação	Ensino superior completo com especialização na área da Educação	Serviço Social	Psicologia clínica com especialização na área de desenvolvimento, psicoterapia infantil e comportamental.
Tempo de AS	3 anos e 6 meses	4 anos	6 anos
Tempo de CRAS	2 anos	3 anos	3 anos
Experiência profissional na área de Assistência Social anterior ao trabalho atual	-	Antes de trabalhar neste CRAS, trabalhou 1 ano em CREAS, mas antes já trabalhou com outras políticas também, não necessariamente na área de assistência social.	1 ano de CREAS e 2 anos em outro órgão da proteção especial

Quadro 12: Perfil dos profissionais do CRAS 2

Fonte: Elaboração própria

O território no qual está localizado o CRAS 2 possui características peculiares em que se destacam a existência de problemas relacionados à moradia, ao transporte, a falta de acesso às políticas públicas de forma geral, violência doméstica, que é aquela praticada no âmbito familiar, seja contra a mulher, os filhos ou qualquer outro ente da família. Comenta-se também que é uma região caracterizada pela existência de comunidades dispersas, sendo que algumas se concentram

em território de divisa entre o DF e outro ente da federação. Trata-se de uma população que muda com certa frequência, conforme a fala da psicóloga:

A gente chega em comunidades formadas por 50 famílias. Tem uma nova agora que inventaram... Foi a Emater³⁶ que falou para a gente de uma nova comunidade formada por 27 famílias. A gente tem que ir lá para ver se elas têm acesso a alguma coisa, à transferência de renda (PSICÓLOGA, CRAS 2).

O quadro abaixo sintetiza as percepções dos profissionais do CRAS 2 sobre o perfil de risco e vulnerabilidade social do território e sobre as demandas dos usuários.

³⁶ Emater – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

CRAS 2			
	Agente Social	Assistente Social	Psicóloga
Perfil de risco e vulnerabilidade do território	<p>Baixa renda</p> <p>Condições de habitabilidade (moradias em área de risco)</p> <p>Exclusão social em torno da informação (não funciona a TV aberta)</p> <p>Baixa escolaridade e qualificação profissional</p> <p>Dificuldade de transporte</p> <p>Violência doméstica</p>	<p>Baixa renda ou falta de renda.</p> <p>Famílias distribuídas em comunidades dispersas</p> <p>Questão habitacional – a renda fica comprometida com o pagamento de aluguel e muitas pessoas vivem em áreas de risco.</p> <p>Famílias monoparentais, chefiadas por mulheres, com 3 a 4 filhos ou mais.</p> <p>Desemprego.</p> <p>Falta de acesso às políticas públicas: poucas escolas e centros de saúde, não tem banco, não tem postos da CAESB ou da CEB, dificuldade de transporte</p> <p>Violência doméstica</p>	<p>Baixa renda</p> <p>Comunidades dispersas (de 18 a 20, formadas por poucas famílias, de 20 a 50)</p> <p>Território em área de divisa com outro estado</p> <p>Filhos com problemas de uso de drogas, conflitos geracionais, filhos fora da escola.</p> <p>Pessoas com transtornos</p> <p>Falta de acesso a políticas públicas: dificuldade de transporte, falta de escola, falta de posto de saúde.</p> <p>Violência doméstica</p>
Demandas que chegam ao CRAS	<p>As famílias buscam o CRAS porque descumpriram alguma condicionalidade do Bolsa Família.</p> <p>Busca de auxílio vulnerabilidade.</p> <p>Acompanhamento de idosos beneficiários do BPC</p>	<p>Benefícios, o eventual ou o de transferência de renda, que é o Bolsa Família - BF.</p> <p>A principal demanda é o BF.</p> <p>Benefício eventual para a melhoria da habitabilidade.</p> <p>Recursos para comprar medicamentos.</p> <p>Atendimentos às famílias em descumprimento de condicionalidade do BF ou para atender famílias em situação de advertência.</p>	<p>Pedidos de atendimento, acompanhamento e orientação.</p> <p>Dificuldades de relacionamento, familiares, estruturais.</p>

Quadro 13: Características do território e das demandas do CRAS 2

Fonte: Elaboração própria

É interessante perceber que as especialistas em assistência social tendem a incluir nas características do território uma abordagem centrada na família. São “famílias monoparentais”, “famílias dispersas”, “filhos com problemas”, “conflitos geracionais...”. A psicóloga, por sua formação, deu destaque à existência de transtornos psicológicos entre os moradores do território e de conflitos e dificuldades de relacionamentos em geral.

A leitura que a agente social do CRAS 2 realiza do território se diferencia em alguns aspectos das demais profissionais desse CRAS. Ela cita a questão da exclusão social em torno da informação (não funciona a TV aberta) e a baixa escolaridade e qualificação profissional como características do território e das pessoas que o habitam. É uma pessoa que demonstrou muita preocupação em repassar informações sobre oportunidades – de estudo ou de trabalho – aos usuários da política. De acordo com o trecho reproduzido abaixo, infere-se que a sua leitura da realidade está relacionada com a sua formação na área de Educação:

(...) eu procuro muito, aí é uma coisa minha, estar informada sobre cursos porque eu sei que a grande maioria das instituições, instituições que são públicas, oferecem cursos em determinado período do ano. Por exemplo, cursos do SENAC, que está vinculado ao "Pronatec", do SENAI, do IEL, do IFB. Essas informações, eu tenho por mim porque eu busquei por meu interesse. Então muitos usuários que já foram atendidos por mim, eu encaminhei pra esses lugares: 'olha tá aberta a inscrição lá pro IFB, vai lá fazer'. Então assim, são informações que eu tenho, acho que também estão vinculadas à minha área de Educação (AGENTE SOCIAL, CRAS 2)

Ao final, comenta que essas informações sobre cursos e oportunidades não constituem um serviço da SEDEST, mas sim do seu perfil pessoal e profissional.

Sobre as demandas que chegam ao CRAS 2, a maior parte é de natureza financeira e muitas das demandas que chegam não fazem parte do escopo de trabalho do CRAS e não podem ser por ele resolvidas.

A assistente social explica que uma das principais procuras é pelo benefício eventual para a melhoria da habitabilidade, mas existe certa confusão sobre tal benefício. Ele é voltado para a realização de melhorias, ou seja, consertar uma telha, fazer uma parede para separar cômodos – “separar o quarto das meninas, o quarto dos meninos, o quarto do casal” (ASSISTENTE

SOCIAL, CRAS 2) -, prevenindo com isso algum tipo de abuso, de violação de direitos, mas as pessoas acham que esse benefício é para construção, o que acaba por deixá-las frustradas.

Outras demandas que chegam ao CRAS são claramente de responsabilidade de outras políticas, como é o caso da demanda por medicamentos, que é atribuição da Saúde.

A questão da medicação. As pessoas vêm aqui também porque querem recurso para comprar medicamentos. Esse benefício que a gente tem não pode ser utilizado para medicação porque a gente entende que isso é obrigação da Secretaria de Saúde (ASSISTENTE SOCIAL, CRAS 2).

Ressaltem-se também as demandas de atendimento clínico que chegam à psicóloga; este tipo de atendimento não faz parte das ações do PAIF e não pode ser realizado nos CRAS. É interessante perceber que, em geral, a descrição do trabalho social com as famílias é feita de forma ampla, vaga, sem definições muito específicas do que é o trabalho social com as famílias. No entanto, em um aspecto, existe uma definição precisa: “as ações do PAIF não podem possuir caráter terapêutico” (BRASIL, 2009a, p. 6). As práticas clínicas, psicoterápicas, psicodiagnósticas e psicopedagógicas são entendidas como pertencentes aos profissionais que trabalham na área de Saúde e não devem ser atendidas no CRAS (BRASIL, 2012b). Apesar dessa proibição, a psicóloga comenta que essa é uma questão delicada, pois envolve um dilema ético: “as vezes eu acabo entrando um pouco na área clínica por saber qual o problema e poder dar uma orientação mais direcionada”. O problema disso é que esses atendimentos requerem continuidade, que não pode ser oferecida pelo profissional no exercício de suas atribuições no CRAS.

De forma geral, no entanto, as demandas que chegam ao CRAS são focadas em benefícios. “A gente percebe que a demanda do nosso usuário é assistencialista, o indivíduo quer receber coisas” (PSICÓLOGA, CRAS 2). Esse perfil de demandas não surpreende: em um território com pouquíssimos equipamentos públicos; condições mínimas de renda, educação e emprego; problema de falta de informação e com uma crítica dificuldade de transporte, as pessoas vão ao CRAS atrás de benefícios e de qualquer outra necessidade relacionada a serviços públicos.

Uma vez que a demanda chega ao CRAS, o que acontece? O agente social atende à família ou ao usuário. Ela comenta que, na maioria dos casos, as pessoas demandam a realização de

consultas ao benefício do Bolsa Família: “o que demanda mais o meu tempo é o Bolsa Família. Aí envolve tudo: é problema relativo a não recebimento, é problema de cadastro, é questionamento em relação ao valor recebido...”(AGENTE SOCIAL, CRAS 2). Em seguida, as atividades mais requisitadas são as relativas aos benefícios eventuais.

A realização dos encaminhamentos sequer foi uma das atividades que a agente citou quando perguntada sobre as atividades que desenvolve, mas elas apareceram ao longo da entrevista como parte da rotina da profissional. Foram citados encaminhamentos para os especialistas, para a rede socioassistencial e para outras políticas. Em relação ao PAIF, mencionou que sua participação seria apenas via apoio administrativo às especialistas. O seu dia-a-dia é mais focado em atividades relacionadas à solicitação de benefícios, incluindo aí as visitas domiciliares necessárias para a concessão dos mesmos.

A figura a seguir ilustra esse primeiro contato da família ou do usuário com o CRAS.

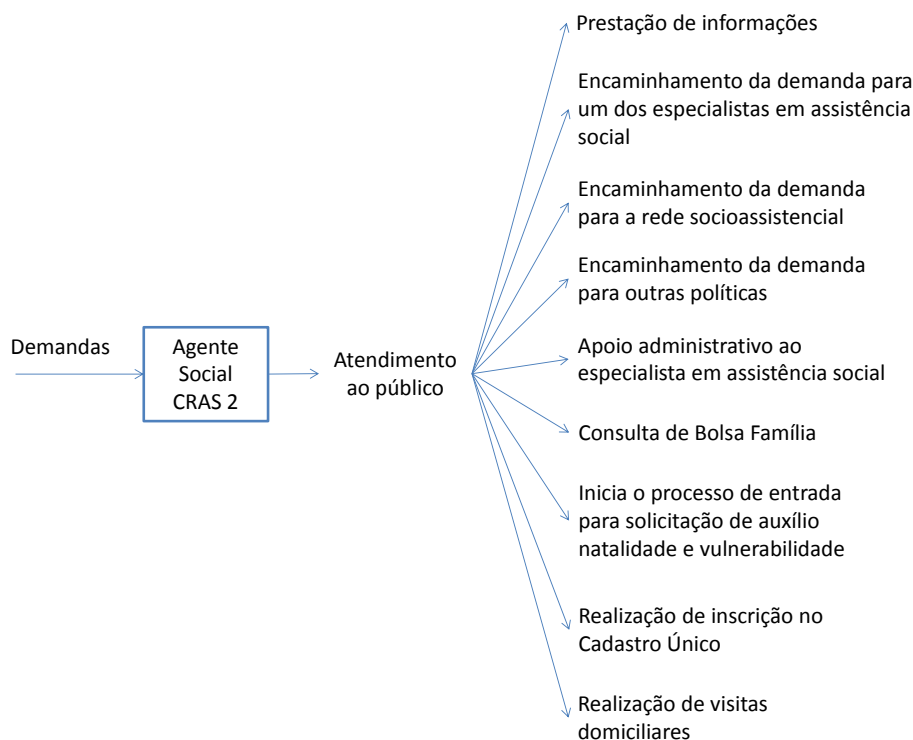


Figura 10: Atividades relatadas pela agente social do CRAS 2

Fonte: Elaboração própria

Uma vez que a demanda chega à especialista em assistência social, a assistente social ou a psicóloga, o fluxo é bastante parecido e focado nas atividades de encaminhamentos para a rede

socioassistencial e para outras políticas e na realização de atendimentos individuais e de atendimentos em grupo. A assistente social relatou, dentre as suas atividades, também as de solicitação de benefícios, inserindo nesse âmbito a realização de visitas domiciliares e o desenvolvimento do estudo sobre a família. Ressaltou, em diversas partes da entrevista, que o CRAS não pode distribuir benefícios; eles têm que ser embasados em necessidades reais dos usuários e utilizados dentro de um objetivo maior, de fortalecimento da família.

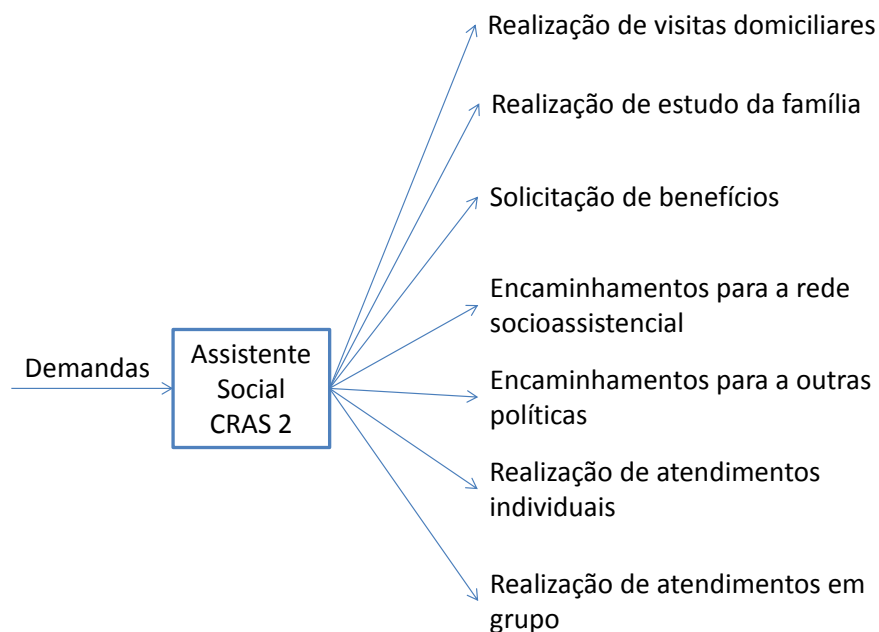


Figura 11: Atividades relatadas pela assistente social do CRAS 2

Fonte: Elaboração própria

Já a psicóloga do CRAS 2 afirmou que sua principal atividade é a de planejar, executar e avaliar as oficinas do PAIF. Para tanto já desenvolveu um portfólio de metodologias a serem utilizadas que, à medida que são usadas, tem a sua descrição feita num caderno de registro do CRAS. Outras atividades por ela desenvolvidas seriam a realização de atendimentos individuais, os encaminhamentos e os acompanhamentos das famílias.

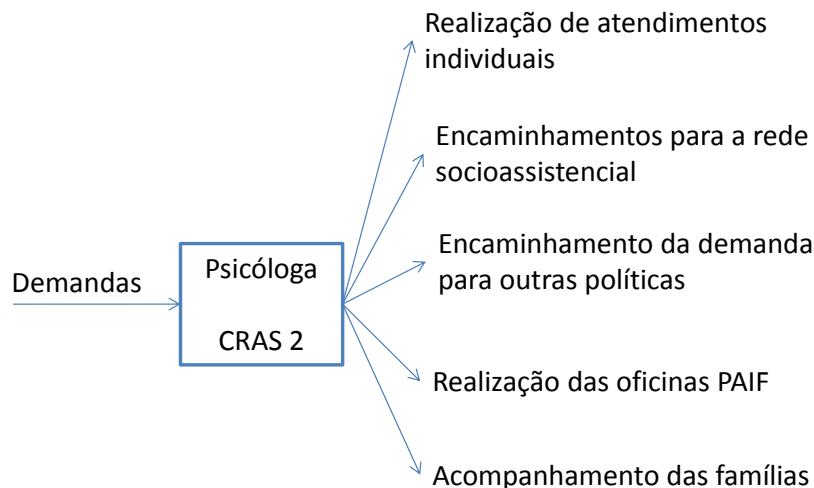


Figura 12: Atividades relatadas pela assistente social do CRAS 2
Fonte: Elaboração própria

A assistente social do CRAS 2 relatou a dificuldade de comparecimento, de adesão das pessoas às atividades desenvolvidas pelo CRAS e a dificuldade de entendimento das pessoas sobre seus direitos. A população da região é tão carente que em alguns casos, a assistente social precisa atuar pelo usuário, para que este consiga ter acesso a questões básicas. Ela relata o caso de um acompanhamento, uma senhora que precisava de um exame médico para dar entrada no Benefício de Prestação Continuada - BPC. Mas a senhora não sabia o que fazer para conseguir o exame. A assistente social atuou de forma a encaminhá-la à defensoria pública de saúde e escreveu uma carta ao médico explicando que a senhora precisava de apoio para conseguir os exames.

Tive que fazer um encaminhamento detalhado pra o médico entender a questão dela. Os profissionais vêm as coisas de uma maneira diferente em cada Secretaria. Então eu acho que, neste caso, o médico não se atentava pra o fato de que ela não tem condição nenhuma, ela não sabe nem onde fazer o exame. E aí eu detalhei lá pra ele entender e aí ele, no encaminhamento dele pra mim, explicou o que precisava ser feito. A partir disso, eu fui pra defensoria pública de saúde, a senhora fez o que tinha que ser feito lá, voltou no hospital e está resolvendo a questão. É aquilo que a gente fica falando, um profissional de saúde às vezes não percebe que aquela pessoa não tem condições para entender o que deve ser feito. Sei que, com a gente buscando soluções, ela conseguiu fazer o que devia (ASSISTENTE SOCIAL, CRAS 2).

A dificuldade da senhora era tamanha que a assistente social teve que conseguir uma pessoa para acompanhá-la a chegar aos lugares que deveria ir. Esse exemplo foi inserido para mostrar um pouco da realidade do CRAS. Cada caso é um caso e demanda uma necessidade de atenção específica. No caso do CRAS 2, esse acompanhamento parece ser mais viável do que em outros CRAS pelo seu pequeno porte. Se essa senhora fosse atendida em um CRAS de grande porte é provável que ela não tivesse recebido o mesmo tipo de atenção e de dedicação.

As especialistas também comentaram sobre as suas atividades de busca ativa, visto que existem muitas comunidades espalhadas pelo território. Assim, foi feita a proposta de realizarem oficinas (ou grupos) socioeducativas nas comunidades espalhadas pelo território uma vez por mês. Como são muitas comunidades, elas vão, visitam, mas o retorno ocorre apenas no ano seguinte.

5.4.3. O PAIF no CRAS 3

O CRAS 3 é um centro diferenciado, por dois motivos principais: o perfil dos seus profissionais, que são os que possuem o maior tempo de experiência de trabalho na área da assistência social; e o perfil de risco e vulnerabilidade do território, que não foi caracterizado pela baixa escolaridade, pelo desemprego e pela existência de famílias monoparentais chefiadas por mulheres, três dos cinco principais fatores de risco e vulnerabilidade social encontrados nos demais CRAS.

Em relação ao perfil das entrevistadas, todas apresentam uma escolaridade superior à exigida, tendo a agente social um curso superior e as especialistas, pós-graduação em suas respectivas áreas de formação. O grande diferencial das entrevistadas, contudo, não é referente a formação, é o tempo de experiência na área de assistência social. A agente social possui 26 anos de experiência, tendo trabalhado em serviço de convivência e fortalecimento de vínculos (nomenclatura atual) e com meninos de rua; a assistente social possui 18 anos de experiência, também trabalhou com meninos de rua, além de ter trabalhado em diversas organizações como assistente social; já a psicóloga é a mais nova entre as três, porém, dentre os CRAS pesquisados, a que possui mais tempo de trabalho no Centro.

De acordo com a lógica utilizada para os demais casos, a proposição é de que a percepção de ambiguidade neste CRAS seja menor do que nos demais, visto o tempo de experiência das profissionais. O perfil dos profissionais do CRAS 3 é apresentada no Quadro abaixo.

CRAS 3			
	Agente Social	Assistente Social	Psicóloga
Formação	Ensino superior completo. Formação em Economia	Serviço Social, com pós em terapia de casal, em docência do ensino superior e em trabalho social com família e comunidade.	Psicologia com especialização em andamento na área de Análise do Comportamento Humano.
Tempo de AS	26 anos	18 anos	6 anos
Tempo de CRAS	15 anos	4 anos	6 anos
Experiência profissional na área de Assistência Social anterior ao trabalho atual	Serviço de Convivência e Fortalecimento de vínculos Trabalho com meninos de rua	Foi assistente social em diversos locais: hospitais, centros de saúde, secretaria municipal, empresa estadual, abrigo de crianças e adolescentes.	-

Quadro 14: Perfil dos profissionais do CRAS 3

Fonte: Elaboração própria

Em relação ao perfil de vulnerabilidade e risco do território, a violência doméstica se destaca, sendo citada por todas as entrevistadas. Em seguida, o fator que mais se destacou foi o de jovens com problemas de uso de drogas. O problema da falta de renda não foi tão destacado quanto nos demais CRAS visitados, sendo esse um dos pontos mais interessantes. Dentre os territórios visitados, esse é o que parece melhor estruturado em termos de acesso a políticas públicas. A condição de renda das famílias também aparenta ser superior à dos demais territórios. Cabe, no entanto, ressaltar a consideração feita pela agente social:

Quando falam deste território, as pessoas acham que aqui não tem vulnerabilidade, não tem carência, mas isso aqui esconde muita coisa, muita carência. Aqui tem muita carência financeira, violência contra a mulher... Aqui tem muita violência contra a mulher. Também tem muito envolvimento dos jovens com as drogas. Tem muito problema relacionado ao pagamento do aluguel (AGENTE SOCIAL, CRAS 3).

O quadro abaixo sintetiza as percepções dos entrevistados quanto ao território e quanto às demandas dos usuários.

CRAS 3			
	Agente Social	Assistente Social	Psicóloga
Perfil de risco e vulnerabilidade do território	Baixa renda Violência contra a mulher Problemas com os jovens Envolvimento com drogas Problemas com o aluguel (o aluguel na região é alto e compromete a renda das famílias)	Violência contra a mulher. Violência envolvendo crianças. Gravidez na adolescência (gestação precoce). Muitas pessoas moram na rua.	Filhos com problemas de uso de drogas Violência doméstica
Demandas que chegam ao CRAS	A maior demanda tem sido pelo benefício do Bolsa Família: inscrição, problemas com o recebimento. Benefício por razão de vulnerabilidade. Pedido de ajuda para pagar aluguel.	Busca de auxílio vulnerabilidade.	Questão comportamental das crianças: problema de agressividade, comportamento mais quieto, que revelam os problemas pelos quais a família passa. Famílias que possuem usuários de drogas e querem enfrentar essa situação. Mulheres com problemas com o companheiro.

Quadro 15: Características do território e das demandas do CRAS 3

Fonte: Elaboração própria

De forma semelhante à situação que foi relatada pela assistente social do CRAS 2, no CRAS 3 chegam demandas que não possuem relação com a proteção social básica, como é o caso das pessoas que pedem recursos para pagar o aluguel:

Vem muito pedido de ajuda para pagar o aluguel. Foi o que eu falei anteriormente, que o aluguel daqui é caro. Então elas vêm muito pedir o que... está com aluguel dois, três meses atrasado. Mas o benefício não é destinado a pagamento de aluguel (AGENTE SOCIAL, CRAS 3).

É interessante retratar a percepção da agente social sobre o ciclo de vulnerabilidade e risco social das pessoas que moram no território. Para ela, o início do problema está na dificuldade em pagar o aluguel:

A renda dessas famílias é baixa, então elas comprometem muito da renda com aluguel porque querem morar aqui, uma área central boa. Mas o que acontece? Elas acabam comprometendo muito da renda com o aluguel, aí vêm todas as demais carências, principalmente a alimentar, a insegurança alimentar. Além disso, por trabalhar o dia todo, os filhos ficam a mercê da escola e da televisão e vêm também os problemas com drogas; um problema vai desencadeando o outro (AGENTE SOCIAL, CRAS 3).

A assistente social focou-se nos problemas de violência doméstica, gravidez na adolescência e a existência de muitos moradores de rua que procuram o CRAS. À frente será visto, no entanto, que nem o problema da violência doméstica ou dos moradores de rua pode ser resolvido no CRAS; essas são demandas que o CRAS pode acompanhar, mas que deverão ser encaminhadas necessariamente a órgãos da assistência social especializados nesses tipos de situação.

A psicóloga do CRAS 3 relatou os problemas de envolvimento dos jovens com drogas e a violência doméstica. Ao responder, ela fez uma consideração que corrobora a explicação de que as distintas formas de interação que os profissionais desenvolvem com os usuários da política geram variações quanto às percepções dos entrevistados sobre o perfil do território e às demandas que chegam ao CRAS (explicação proposta na descrição do PAIF no CRAS 1). Segundo a psicóloga, existe uma divisão de trabalho no CRAS:

(...) fica um apoio na frente, o agente, que direciona as demandas. 'Ah, é uma questão de recurso, de vulnerabilidade, então já vai especificamente para a assistente social'. Se for uma questão mais de relacionamentos, já vem direcionada para mim (PSICÓLOGA, CRAS 3).

Assim, sua visão sobre a realidade se distingue da visão dos demais profissionais em razão dessa divisão.

Uma vez que a demanda chega ao CRAS, a agente social faz a recepção e o acolhimento da família e, com isso, acaba identificando as vulnerabilidades pelas quais ela está passando. Essa demanda é encaminhada para a rede socioassistencial ou para um dos especialistas em assistência social, quase que exclusivamente para a assistente social. A demanda só é encaminhada para a psicóloga diretamente pela agente social nos casos em que o usuário solicita expressamente essa necessidade. Nos demais casos, mesmo identificando que há necessidade de

atendimento inicial pelo psicólogo, a demanda é encaminhada ao assistente social. Os agentes sociais também são responsáveis por realizar visitas domiciliares, com o objetivo de averiguar o perfil de risco e vulnerabilidade social da família e, com isso, subsidiar os relatórios técnicos dos especialistas. A figura abaixo apresenta as atividades que foram relatadas pela agente social do CRAS 3 no seu dia-a-dia.

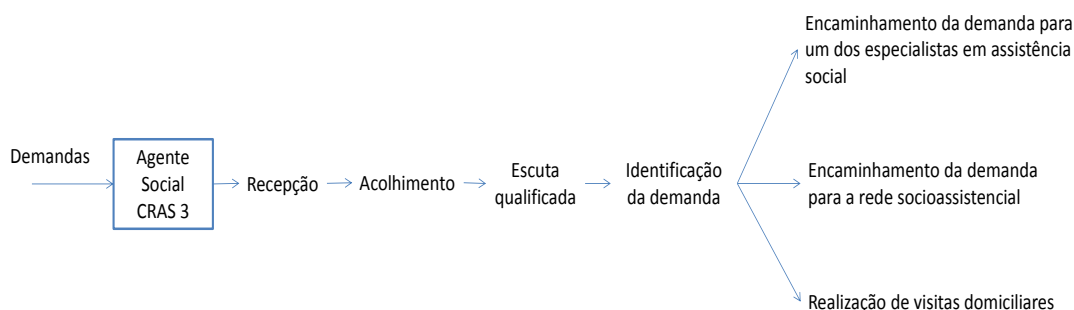


Figura 13: Atividades relatadas pela agente social do CRAS 3
Fonte: Elaboração própria

Quando a demanda chega ao especialista em assistência social, as atividades desenvolvidas pela assistente social e pela psicóloga são basicamente as mesmas, sendo elas as de realização de atendimentos individuais e grupos, a realização de visitas domiciliares, a articulação com outros órgãos para fins de encaminhamento e os acompanhamentos, como mostram as ilustrações a seguir.

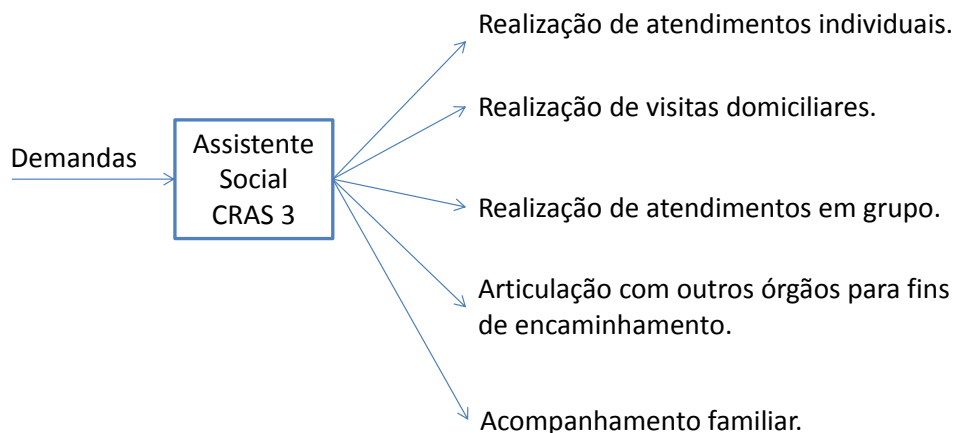


Figura 14: Atividades relatadas pela assistente social do CRAS 3
Fonte: Elaboração própria

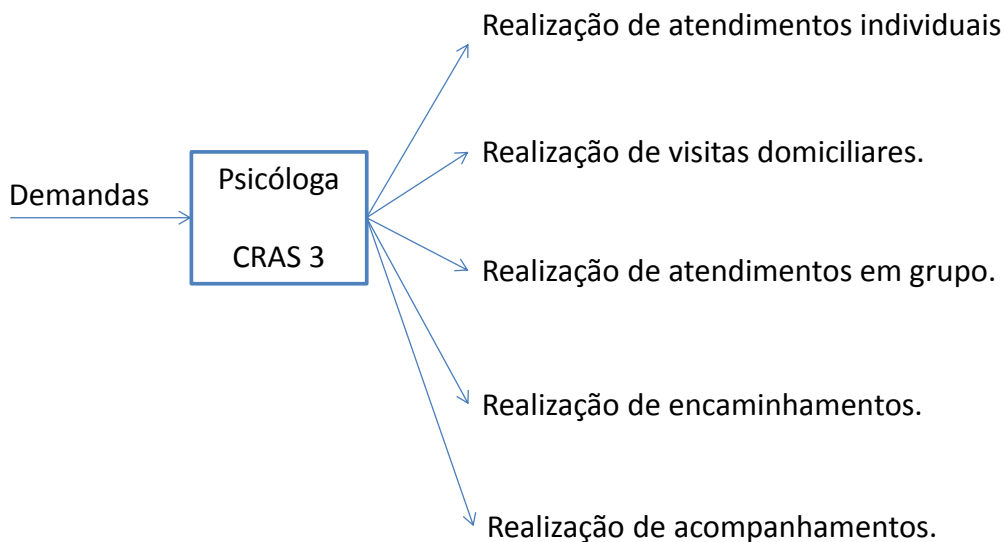


Figura 15: Atividades relatadas pela psicóloga do CRAS 3
 Fonte: Elaboração própria

Sobre as visitas domiciliares cabe apontar que elas são feitas pelos agentes sociais em caráter subsidiário, quando a quantidade de demandas impossibilita que o especialista as realize, no entanto, por serem destinadas a identificar o perfil de risco e vulnerabilidade do território, as informações resultantes das visitas são de extrema importância para direcionar o encaminhamento que será dado à situação da família.

5.4.4. O PAIF no CRAS 4

O CRAS 4 é caracterizado por uma grande quantidade de pessoas que estão no questionário de linha da pobreza e extrema pobreza. Segundo a agente social do CRAS, 98% dos habitantes do território fazem parte do público alvo do Programa Bolsa Família. Trata-se de um CRAS de grande porte, onde foi relatada de forma expressiva a influência de interesses políticos e eleitoreiros, desvirtuando seu papel, desviando-o das funções em que deveria atuar precipuamente e colocando-o de volta na trajetória do assistencialismo, com clara ênfase no programa Bolsa Família.

Em termos de composição da equipe de referência, é o CRAS que conta com a agente social com menos tempo de experiência dentre os centros pesquisados, mas a única com formação em Psicologia. A assistente social possui 10 anos de trajetória profissional na área, sendo 3 de trabalho no CRAS, com experiência de 6 anos de trabalho numa empresa pública de outro estado da federação. Já a psicóloga possui 4 anos de trabalho no CRAS, sem experiência

profissional anterior. Ela se mostrou uma pessoa bastante questionadora e estudiosa, a par das principais discussões que envolvem a sua área de atuação no CRAS.

CRAS 4			
	Agente Social	Assistente Social	Psicóloga
Formação	Ensino superior completo. Formação em Psicologia	Serviço Social	Psicologia com mestrado em andamento
Tempo de AS	2 anos e 6 meses	10 anos	4 anos
Tempo de CRAS	2 anos e 6 meses	3 anos	4 anos
Experiência profissional na área de Assistência Social anterior ao trabalho atual	-	Foi assistente social durante 6 anos em empresa pública, atuando com atividades educativas.	-

Quadro 16: Perfil dos profissionais do CRAS 4

Fonte: Elaboração própria

Em relação ao perfil de risco e vulnerabilidade do território, destacam-se os problemas relacionados à renda, baixa escolaridade, desemprego, envolvimento com atos infracionais, violência sexual, drogas. Muitas famílias possuem estrutura monoparental, sob a chefia da mulher, com uma quantidade grande de filhos. O quadro abaixo retrata essa realidade:

CRAS 4			
	Agente Social	Assistente Social	Psicóloga
Perfil de risco e vulnerabilidade do território	Falta de renda Baixa escolaridade Dificuldade em conseguir emprego fixo; em alguns casos por problemas com a Justiça (ex-presidiário). Famílias numerosas	Falta de renda Desemprego Famílias monoparentais chefiadas por mulheres Famílias com filhos de pais diferentes Violência sexual, abuso Uso de drogas Condições ruins de moradia (casas de madeirite)	Baixa renda Dificuldade de inserção no mercado de trabalho Famílias monoparentais, chefiadas por mulheres Famílias numerosas Ausência da figura do pai. Gravidez na adolescência Envolvimento dos jovens com atos infracionais Violação de direitos Violência Uso de drogas
Demandas que chegam ao CRAS	Benefícios de transferência de renda	Busca de benefícios Acompanhamento de pessoas com doenças (câncer), adolescentes grávidas.	Problemas com os benefícios de transferência de renda

Quadro 17: Características do território e das demandas do CRAS 4
Fonte: Elaboração própria

É interessante observar que as duas especialistas do CRAS 4 enfocaram em suas respostas a estrutura das famílias, denotando a tendência da assistência social em considerar as famílias o foco de seu trabalho. A fala da psicóloga revela esse olhar:

O público é composto, em sua maioria, por famílias monoparentais, famílias constituídas por mulheres que são chefes de família. Em geral são pessoas que estão fora do mercado de trabalho, então elas executam atividades esporádicas e não têm carteira registrada. São famílias numerosas também, muitas delas são famílias numerosas. A figura do pai é uma figura ausente. Essa é a caracterização de grande parte do público que nós atendemos (PSICÓLOGA, CRAS 4).

Quando o usuário chega ao CRAS, o agente social faz um primeiro atendimento para verificar qual a demanda que será apresentada, por meio das atividades de acolhimento e de escuta qualificada. A maior parte do tempo dos agentes sociais é gasto com atividades

relacionadas a atendimento de questões relacionadas a programas de transferência de renda e de benefícios eventuais. Antes, há cerca de dois anos, os agentes sociais costumavam trabalhar junto com os especialistas nas atividades de apoio e de acompanhamento das famílias, mas de lá para cá a demanda para atendimento dos programas de transferência de renda cresceu tanto que os agentes sociais se restringiram praticamente a esse tipo de atendimento. Até as visitas domiciliares antes realizadas por eles já não são mais feitas, visto que eles precisam estar no centro para realizar os atendimentos aos usuários e a demanda é realmente muito grande para a quantidade de agentes sociais.

Quando chega um caso e o agente social percebe que é necessário que haja um atendimento pelo especialista social, ele faz o encaminhamento mas, a partir desse ponto, já perde o contato com a família ou com o usuário. Também realiza encaminhamentos para a proteção social especial. A figura a seguir mostra uma lista das atividades relatadas pela agente social do CRAS 4:

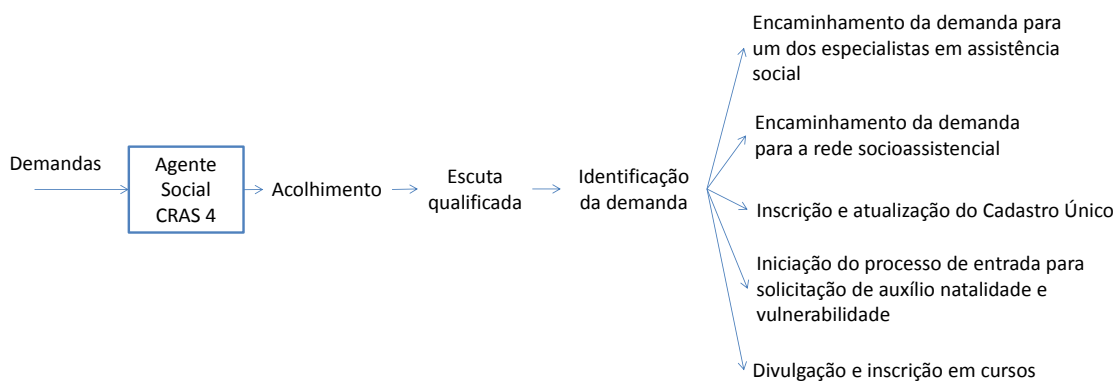


Figura 16: Atividades relatadas pela agente social do CRAS 4
 Fonte: Elaboração própria

Uma vez que a assistente social recebe a demanda que lhe foi direcionada pela agente social, as atividades que ela realiza são semelhantes às citadas pelos assistentes sociais dos CRAS já apresentados: atendimentos individuais, atendimentos em grupo, visitas domiciliares. Foram citadas também atividades relacionadas à realização de campanhas e eventos para envolver a comunidade nas atividades do CRAS. É interessante salientar que não foram citados pela assistente social encaminhamento a outras políticas – talvez porque a maior demanda seja muito focada em benefícios e em transferência de renda. A agente social também mencionou de

forma muito sutil a realização de encaminhamentos a outras políticas. As atividades da assistente social do CRAS 4 são apresentadas na figura abaixo.

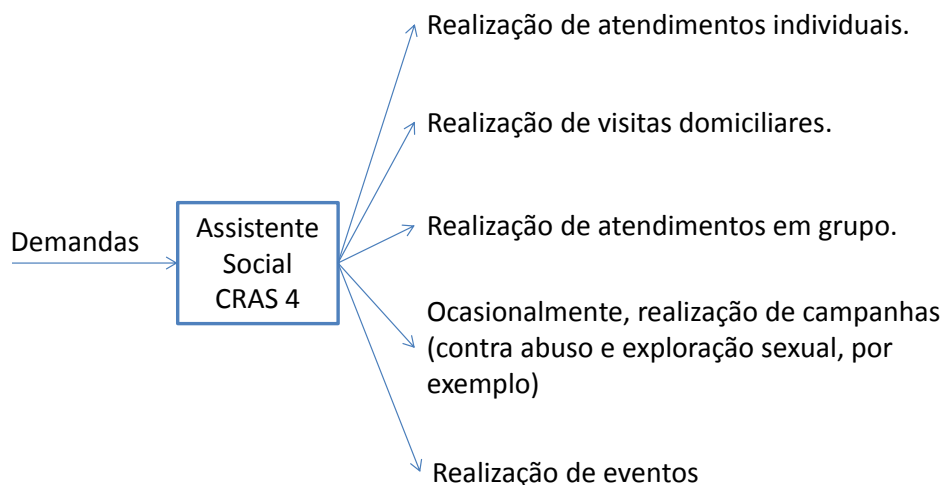


Figura 17: Atividades relatadas pela assistente social do CRAS 4
 Fonte: Elaboração própria

Já a psicóloga do CRAS 4 relatou a realização de atendimentos individuais e familiares, bem como a realização de grupos para públicos específicos. Além disso, citou a realização de encaminhamentos, decorrentes da natureza “híbrida” dos CRAS de atender não só às demandas da assistência social (básica e especial), mas às demandas de todas as outras políticas. Também comentou sobre a realização de visitas, feitas quando se percebe a necessidade de conhecer mais detalhes da situação vivenciada pelo indivíduo, quando é realizada a busca ativa ou quando recebem encaminhamentos feitos por algum órgão público, como conselho tutelar ou vara da infância e da juventude. A figura a seguir ilustra as atividades desenvolvidas pela psicóloga do CRAS 4.

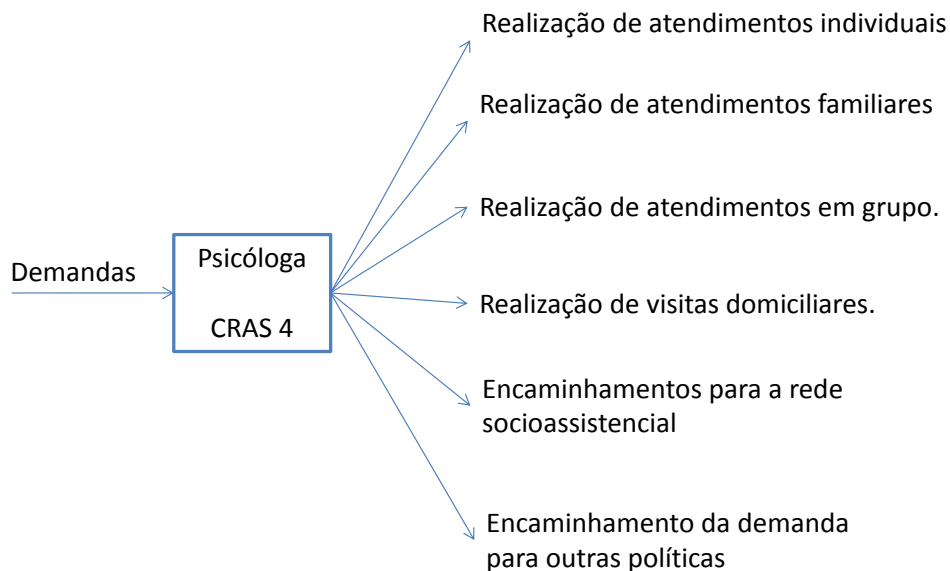


Figura 18: Atividades relatadas pela psicóloga do CRAS 4

Fonte: Elaboração própria

5.4.5. O PAIF no CRAS 5

O CRAS 5, assim como o CRAS 2, está localizado numa zona de divisa do DF e se caracteriza por uma peculiaridade: a região foi habitada por famílias de baixa renda inscritas num Programa de Assentamento, sendo que foram priorizadas as famílias que possuíam pessoas com deficiência. Assim, a baixa renda e a existência de pessoas com deficiências nas famílias são características dos moradores do território.

O perfil dos profissionais do CRAS 5 é diferenciado pelo tempo de experiência no campo da assistência social por parte da agente social e da assistente social. A primeira possui 19 anos de experiência na área, sendo 14 anos de CRAS (considerando a antiga nomenclatura de Centro de Desenvolvimento Social – CDS), e a segunda possui 11 anos de experiência na área e 5 anos de CRAS, tendo experiência anterior de atuação no Serviço de Convivência que se localiza no mesmo território do CRAS em que trabalha hoje, ou seja, conhece bem as particularidades da região. Segundo a assistente social, a realidade da população usuária da política ainda é assistencialista, os usuários do CRAS ainda estão pouco ou nada cientes da noção de autonomia e da necessidade de ir atrás de seus direitos. Assim, trabalha motivada pela quebra dessa cultura assistencialista. Por fim, o psicólogo possui quatro anos de trabalho em CRAS, tendo apenas um ano e seis meses no CRAS do território em questão.

CRAS 5			
	Agente Social	Assistente Social	Psicólogo
Formação	Ensino superior incompleto	Serviço Social	Psicologia com especialização em Terapia Psicanalítica e formação em terapia comunitária.
Tempo de AS	19 anos	11 anos	4 anos
Tempo de CRAS	14 anos	5 anos	1 ano e 6 meses
Experiência profissional na área de Assistência Social anterior ao trabalho atual	Trabalho com meninos de rua	Trabalhou com serviço de convivência em uma creche conveniada da rede socioassistencial.	Atuação como psicólogo em outro CRAS do DF.

Quadro 18: Perfil dos profissionais do CRAS 5

Fonte: Elaboração própria

A caracterização do território abrange, além dos problemas de baixa renda e da incidência de pessoas com deficiência que requerem acompanhamento, os problemas de gravidez precoce e do envolvimento dos jovens com atos infracionais. Faz parte desse ciclo a existência de famílias monoparentais, chefiadas por mulheres, com filhos de diferentes pais. Dentre as características do território, o fato de ser uma região que faz divisa com outro ente da federação é uma situação problemática, visto que os benefícios e os serviços ofertados pelo PAIF se destinam aos moradores referenciados no território (BRASIL, 2009a). Ao chegarem demandas de municípios vizinhos, os profissionais do CRAS necessitam confirmar, *in loco*, as informações cadastrais passadas pelas famílias e pelos usuários, o que nem sempre é possível fazer por causa da quantidade de recursos humanos disponíveis para realizar visitas domiciliares.

Assim como na maioria dos CRAS, as maiores demandas são relacionadas a benefícios eventuais e de transferência de renda, como demonstra o quadro abaixo.

CRAS 5			
	Agente Social	Assistente Social	Psicóloga
Perfil de risco e vulnerabilidade do território	Desemprego Baixa escolaridade Famílias monoparentais Famílias com filhos de pais diferentes	Deficiências Baixa renda Baixa escolaridade Gravidez na adolescência. Território em área de divisa com outro estado	Baixa renda Famílias monoparentais chefiadas por mulheres Gravidez na adolescência Jovens com problemas com a Justiça
Demandas que chegam ao CRAS	Solicitação de cesta emergencial. Pedido de remédio. Benefícios de transferência de renda e eventuais. A maior demanda do CRAS: problemas com os benefícios de transferência de renda	Benefícios eventuais e de transferência de renda. A maior demanda é em relação às pessoas com deficiência que são público do BPC.	-

Quadro 19: Características do território e das demandas do CRAS 5

Fonte: Elaboração própria

Quando o usuário chega ao CRAS, ele é atendido pelo agente social. A entrevistada comentou que o trabalho do agente social é muito focado nas atividades de consulta e atualização do Cadastro Único. Outras atividades seriam as de acolhimento, orientação, realização de encaminhamentos- tanto para os especialistas, quanto para CREAS ou para outras políticas -, abertura e preenchimento de prontuários, realização de solicitações e realização de visitas domiciliares às famílias que possuem crianças fora da escola. As atividades relatadas pela agente social do CRAS 5 estão ilustradas na figura a seguir.

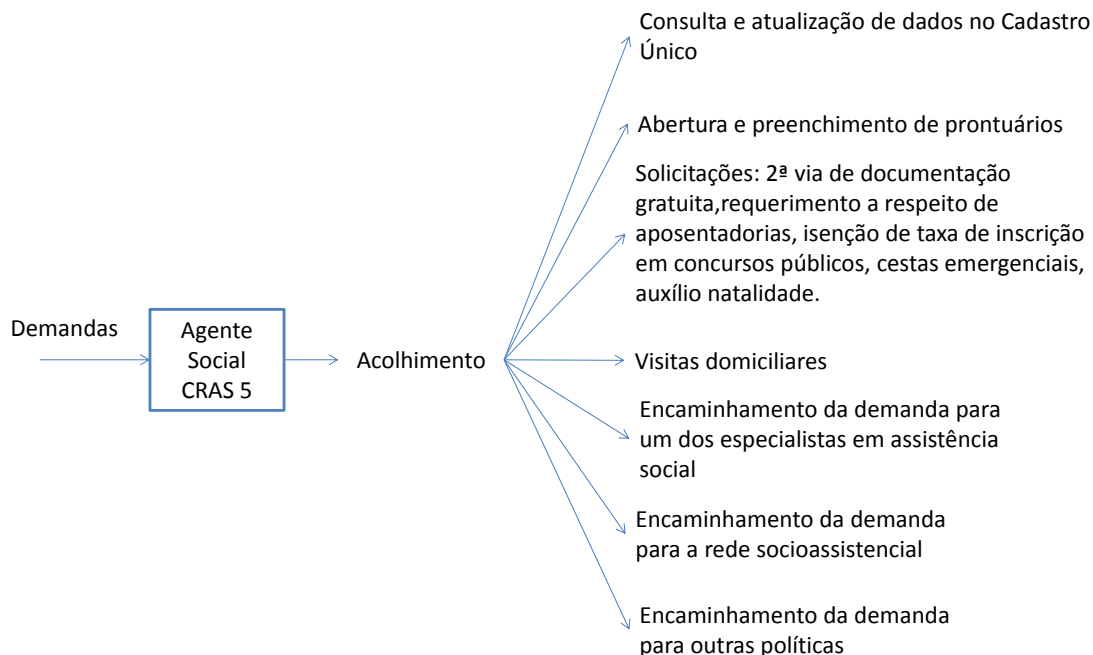


Figura 19: Atividades relatadas pela agente social do CRAS 5
 Fonte: Elaboração própria

As atividades da assistente social do CRAS 5 são similares às dos demais assistentes: ela relatou a realização de atendimentos em grupo, atendimentos individuais, realização de visitas, dando muita ênfase às conversas que desenvolve com os usuários, individualmente, para que eles entendam qual o propósito da assistência social, visto que, segundo a entrevistada, além de alguns usuários terem dificuldade de entendimento devido a deficiências, essa população sempre recebeu benefícios do governo. Ou seja, trata-se de um público que demanda muita atenção e dedicação, pois objetiva-se que eles deixem de ver os benefícios como essenciais à sua sobrevivência e comecem a pensar em como eles podem enfrentar seus problemas e obter autonomia. Ainda que todas as assistentes sociais realizem avaliações socioeconômicas para solicitação de benefícios, ela foi a única que explicitou essa função, além de colocar a atividade de acolhimento como competência exclusiva do especialista em assistência social. De acordo com a assistente social do CRAS 5,

quem faz o acolhimento é o especialista; o agente faz uma recepção, eles recepcionam a família. E a gente acolhe porque somos nós, os especialistas, que explicamos o tipo de trabalho realizado, averiguamos a necessidade da família e orientamos os usuários sobre o que eles devem fazer (ASSISTENTE SOCIAL, CRAS 5).

A figura abaixo sintetiza as atividades da assistente social do CRAS 5:

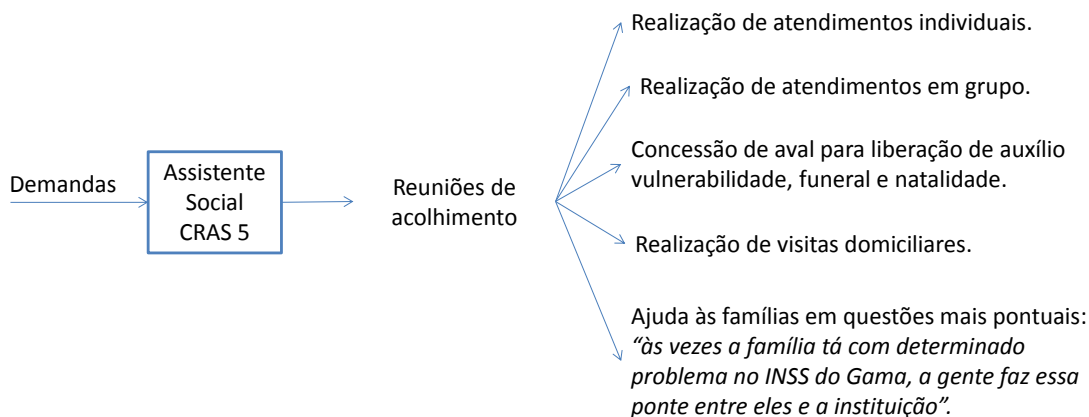


Figura 20: Atividades relatadas pela assistente social do CRAS 5

Fonte: Elaboração própria

Já o discurso do psicólogo do CRAS 5 voltou-se quase que exclusivamente para a realização de trabalhos em grupo. Além dessa principal atividade, relatou que faz acolhimentos, realiza visitas domiciliares e atendimentos individuais, conforme apresentado na figura a seguir.

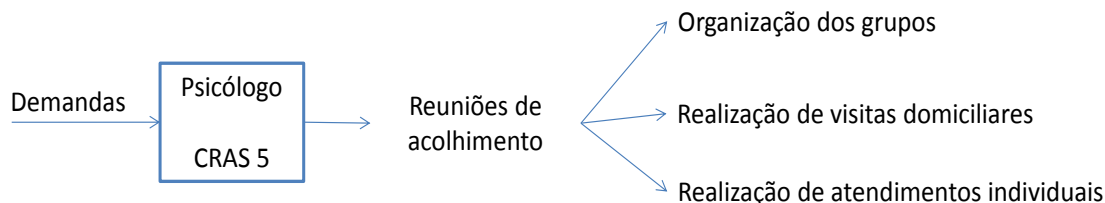


Figura 21: Atividades relatadas pelo psicólogo do CRAS 5

Fonte: Elaboração própria

Ressalta-se que das atividades relatadas pelos profissionais foram listadas apenas aquelas relacionadas diretamente ao público usuário da política, excluindo, dessa forma, participação em reuniões, elaboração de relatórios, realização de atividades administrativas, dentre outras dessa natureza.

A descrição do PAIF no CRAS 5 encerra a série de relatos de como o serviço se configura nos diferentes centros visitados, com informações acerca do perfil dos profissionais, dos territórios e das demandas que chegam até o CRAS. A seguir, serão apresentadas as ambiguidades encontradas nesses relatos.

5.5. Ambiguidades no processo de implementação do PAIF

Retomando os objetivos específicos desta pesquisa, os próximos parágrafos serão destinados a identificar os principais pontos de ambiguidade presentes no cotidiano dos implementadores do serviço.

Após descrever o processo de implementação do PAIF cinco vezes, a pergunta que surge é: afinal, o que é o PAIF? Em uma pesquisa sobre múltiplas formas de interpretar o mesmo fenômeno, essa pergunta, colocada nesse contexto, não soa tão descabida. O Caderno de Orientações Técnicas sobre o PAIF Volume 2 (BRASIL, 2012b) afirma que o trabalho social com as famílias é materializado por meio das atividades de acompanhamento e atendimento, ou seja, a partir do momento em que a família ou o indivíduo recebe atendimento pelo especialista em assistência social, via ações particularizadas, via ações comunitárias ou via realização de oficinas com famílias. No entanto, pelas entrevistas foi possível perceber que nem todos compartilham de um entendimento claro acerca dos limites e das atividades que compõem o PAIF. Algumas dúvidas foram levantadas a esse respeito, como ilustra a fala da assistente social do CRAS 1: “tem algumas coisas que tem que ser melhor definidas, por exemplo, um simples encaminhamento que você faz é PAIF ou não é PAIF?”. Da mesma forma, a concessão de benefícios faz parte do PAIF ou não? Verificou-se nas entrevistas que não existe um entendimento comum sobre o que é ou o que não é o PAIF.

Outras questões relevantes e que serão abordadas a seguir são: Qual o público a ser atendido por esse serviço? Qual o papel desempenhado pelos diferentes perfis profissionais para a prestação do atendimento ao público usuário? Como os profissionais do CRAS atuam para realizar esses papéis e prestar o atendimento aos usuários do PAIF? Como são percebidos os resultados do trabalho realizado? Algumas dessas questões já foram abordadas superficialmente na descrição do PAIF feita acima; a seguir elas serão tratadas de forma mais estruturada, com foco nas ambiguidades percebidas ao longo do processo.

Num primeiro bloco, serão analisadas as ambiguidades do processo em relação aos objetivos buscados; num segundo bloco serão analisadas ambiguidades em relação aos meios empregados na busca desses objetivos.

5.5.1. Ambiguidade de objetivos na implementação do PAIF

A análise de situações de ambiguidade relacionada aos objetivos da política é orientada pela seguinte pergunta: quais os objetivos a serem buscados? Os objetivos do PAIF, estabelecidos pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais são cinco: i) fortalecer a função protetiva da família; ii) prevenir a ruptura dos vínculos familiares e comunitários; iii) promover aquisições sociais e materiais às famílias; iv) promover acessos a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais; v) promover acesso aos demais serviços setoriais; vi) apoiar famílias que possuem, dentre seus membros, indivíduos que necessitam de cuidados, por meio da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares (BRASIL, 2009a).

Se esses são os objetivos e eles estão claramente formulados no texto da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009a), poder-se-ia entender que não existe ambiguidade de objetivos na implementação do PAIF. Entretanto, na prática, observa-se que a enunciação formal dos objetivos pretendidos não é o único requisito para minimizar situações de ambiguidade. Existem outras questões que desencadeiam a percepção de ambiguidade em relação aos objetivos. Uma delas é a compreensão gerada pela missão organizacional, o nível máximo de abstração dos objetivos (CHUN; RAINEY, 2005a); outra tem a ver com o direcionamento dado pelos objetivos para a implementação do serviço (CHUN; RAINEY, 2005a), que será abordado por meio da análise dos papéis organizacionais – verificação da existência de *role ambiguity* (KAHN et al, 1964) - e sua relação com os objetivos da política (PANDEY; WRIGHT, 2006), e uma terceira questão está relacionada com a avaliação dos objetivos, o que implica estabelecer indicadores para verificação do nível de alcance dos objetivos pretendidos (CHUN; RAINEY, 2005a).

Cabe refletir sobre o tipo de objetivo de que se está tratando: os objetivos estabelecidos para o PAIF servem para direcionar o comportamento ou exercem outras funções, como a ideológica, a simbólica ou a motivacional, conforme apresentado por Scott (1998)? Essa discussão se aplica tanto à ambiguidade de objetivos como à de meios, visto que os objetivos direcionam a ação, mas também precisam ser avaliados de alguma forma depois que os implementadores decidiram ‘o que’ fazer (ambiguidade de objetivos) e ‘como’ fazer’ (ambiguidade de meios).

Inicia-se a análise por meio de uma discussão sobre um aspecto específico da missão organizacional: o público a ser atendido pelo PAIF, ao qual se destinam os objetivos do serviço. Em seguida, serão abordadas possíveis ambiguidades em relação aos papéis desempenhados pelos implementadores do PAIF. Como resultado, outras discussões relacionadas à ambiguidade de papéis emergirão. A discussão sobre a ambiguidade na avaliação dos objetivos será feita mais à frente, em conjunto com a análise dos meios que são utilizados para realizar tal avaliação.

5.5.1.1. Ambiguidade na compreensão da missão organizacional: a quem se destina o PAIF?

“A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (CF/88, art. 203). Para uma delimitação tão ampla, há pouco entendimento. Afinal, quem é o público usuário da política? A quem se orienta o serviço PAIF? Esse é um ponto de ambiguidade na própria missão da assistência social, com efeitos na implementação do PAIF, que se forma pela abrangência dada à assistência social pela Constituição Federal, pela falta de clareza do texto da PNAS ao definir o público usuário e pela priorização feita pelo texto da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, o que na prática oferece orientações contraditórias aos implementadores: atender a todos, mas focalizando um público específico, de famílias pobres. Essa focalização torna impraticável a universalização da assistência social, considerando a quantidade de recursos físicos e humanos dos CRAS e é um dos pontos de ambiguidade comentados por McCaskey (1982 *apud* WEICK, 1995), por ser uma situação que apresenta demandas inconsistentes.

O texto da PNAS (2004) estabelece como público usuário os cidadãos e os grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e risco. Os significados de risco e vulnerabilidade, no entanto, não são muito específicos e não geram clareza em seu entendimento. Para atender a necessidade de delimitar o público da PNAS, a NOB/ SUAS (2005) apresenta uma série de características do que seriam situações de vulnerabilidade, na tentativa de operacionalizar esse conceito. Segundo a referida norma, a vulnerabilidade pode ser identificada por meio da análise de condições de renda, moradia, escolaridade dos chefes de família, número de filhos, famílias chefiadas por mulheres, idade dos chefes de família e de seus filhos, trabalho, estudo e existência de pessoas com deficiência na família.

Já o risco é considerado um conceito muito abrangente, devendo ser analisado de maneira individualizada, caso a caso, o que aumenta a sua subjetividade (MDS, 2013). De forma geral, no

âmbito da assistência social, as situações de riscos são aquelas iminentes à ocorrência de violações dos direitos que devem ser protegidos pela assistência social (violência doméstica, negligência, abuso ou exploração sexual, trabalho infantil) e de fragilização ou rompimento de vínculos familiares ou comunitários (famílias ou indivíduos em situação de rua, afastamento de crianças e adolescentes do convívio familiar) (SNAS, 2011).

A Tipificação (BRASIL, 2009a) orienta ainda que seja dada prioridade a famílias com perfis específicos: famílias beneficiárias de programas de transferência de renda e benefícios assistenciais; famílias que atendem os critérios de elegibilidade a tais programas ou benefícios, mas que ainda não foram contempladas; famílias em situação de vulnerabilidade em decorrência de dificuldades vivenciadas por algum de seus membros; pessoas com deficiência e/ou pessoas idosas que vivenciam situações de vulnerabilidade e risco social.

Quer dizer, as orientações normativas quanto ao público a ser atendido saem de uma definição ampla e alcançam uma delimitação mais restrita das famílias a que devem atender. Dessa forma, questiona-se: como essas orientações são interpretadas e seguidas no dia-a-dia da equipe de referência do CRAS? Como esses profissionais interpretam os conceitos de vulnerabilidade e de risco? Entende-se que essas questões estariam dentro do que Chun e Rainey (2005a) classificam como ambiguidade na compreensão da missão organizacional, pois a definição do público a ser atendido está em nível institucional e estratégico para que a assistência social consolide seu propósito de se estabelecer como política pública e direito social (BRASIL, 2004).

Nos CRAS, não há um entendimento claro e único acerca do que são situações de vulnerabilidade e risco. As opiniões dos profissionais convergem no sentido de que os dois conceitos são muito intrincados. Para a psicóloga do CRAS 2, os dois conceitos constituem um só e se diferenciam conforme a extensão ou a gravidade da situação. A psicóloga do CRAS 4 acha que a distinção entre os conceitos é didática; para ela, todas as pessoas são vulneráveis em algum aspecto, sendo a vulnerabilidade relacionada ao contexto em que a pessoa vive e passível de desencadear situações de risco, deixando claro que as situações de risco também podem vir a se manifestar estando a família fora de situações de vulnerabilidade social.

Dentre os entrevistados que conseguiram formular algum tipo de explicação para o que seriam situações de vulnerabilidade, metade relacionou o conceito estritamente à pobreza:

- “A vulnerabilidade é relativa à renda, à alimentação. Pode ocasionar o risco” (AGENTE SOCIAL, CRAS 2).
- “Vulnerabilidade é ausência de renda, está relacionada à pobreza” (ASSISTENTE SOCIAL, CRAS 2).
- “Vulnerabilidade social é caracterizada por dificuldades financeiras” (PSICÓLOGO, CRAS 5).

Outros seguiram o caminho inverso, ressaltando que a vulnerabilidade não pode ser associada apenas à pobreza:

- “A vulnerabilidade não pode ser entendida só como uma situação de pobreza. Até isso a gente tem que reconstruir com as pessoas. Não é só porque eu sou pobre que eu estou na assistência social. E não é porque eu tenho recurso que eu não posso participar dos grupos da assistência social, porque, inclusive, os grupos aqui eles não se fecham renda per capita. Aí é questão da Constituição: assistência social para quem dela necessitar” (ASSISTENTE SOCIAL, CRAS 3).
- “Pode haver vulnerabilidades que não envolvem a questão financeira” (ASSISTENTE SOCIAL, CRAS 4)
- “A vulnerabilidade é algo que é constante, que dura um determinado período longo da vida. Estar vulnerável significa estar fragilizado com uma situação psicológica, emocional, sentimental ou mesmo econômica”.(ASSISTENTE SOCIAL, CRAS 5)

Quanto ao que significa risco, os entrevistados, não fizeram associação direta com a renda, mas salientaram que o risco decorre de situações de vulnerabilidade e que está relacionado à violação de direitos e ao rompimento dos vínculos familiares, de forma alinhada ao discurso do MDS:

- “Risco significa violação de direitos” (AGENTE SOCIAL, CRAS 2; ASSISTENTE SOCIAL, CRAS 3)
- “O risco é caracterizado pelo rompimento dos vínculos familiares” (PSICÓLOGO, CRAS 5).

- “O risco tem a ver com a dignidade humana” (ASSISTENTE SOCIAL, CRAS 1)
- “Se uma pessoa está em risco e não for feito algo hoje, pode ser que amanhã a situação esteja pior. Pra mim risco é eu ter que fazer e providenciar algo, intervir imediatamente, senão a situação vai ficar muito perigosa amanhã”
(ASSISTENTE SOCIAL, CRAS 5)

Apesar de o PAIF ser, em tese, regido pela universalidade de atendimento, a renda é um critério utilizado para priorizar, se não para restringir, o acesso aos serviços oferecidos pelo CRAS. No CRAS 1, por exemplo, a insuficiência de renda foi apontada como o principal critério para o agendamento de atendimentos com o especialista em assistência social. De forma semelhante, a agente social do CRAS 4 explica que “qualquer evento que venha a acontecer dentro do CRAS ou dentro da política social exige um critério de renda”. O psicólogo do CRAS 5 complementa: “até por conta de ser uma política de assistência social, tem esse corte de renda”.

Com esses resultados, retoma-se a discussão em que Sposati (2009) apresenta duas perspectivas sobre o público ao qual se destina a PNAS: uma na qual a assistência social é entendida como atrelada a condições de miséria, focalizadas em um público específico, e outra na qual ela seria uma política de viés mais universal. O que se percebe é que o texto da política contribui para essas diferentes interpretações, pois ao estabelecer a priorização de dois grandes públicos de baixa renda (as famílias inseridas em programas de transferência de renda e benefícios e as famílias aplicáveis a esses mesmos programas), acaba por focalizar uma política que é dita universal. Ao mesmo tempo, permanece a máxima de que a assistência social é para quem dela necessitar, um direito constitucional.

É claro que, dada a existência de limitações em termos de recursos orçamentários, físicos e de pessoal para atender a todos os que necessitam da assistência social, é necessário estabelecer critérios, mas a renda, por si, não deveria ser o único critério se o que se quer é universalizar um direito. Deveriam ser consideradas as situações de risco e vulnerabilidade (para além da vulnerabilidade econômica) que o usuário e sua família vivenciam, de forma a manter a coerência com o processo de transição da política, do assistencialismo para o direito.

Seria o PAIF, uma política ou um serviço de cunho universal ou focalizado? Na prática, as duas interpretações coexistem. Assim, uma pessoa que não se enquadra nos critérios de renda definidos como prioritários pode ou não ser atendida pelo PAIF, a depender do profissional que

fizer o seu atendimento e da compreensão que tiver acerca do conceito de vulnerabilidade. No CRAS 1, por exemplo, a agente social afirmou que se a pessoa que solicitou atendimento com uma das especialistas tiver um nível de renda considerado razoável, não é feito o agendamento para atendimento. Em outros centros, o mesmo usuário que não teria recebido atendimento nos CRAS 1, poderia ser acolhido e atendido pelos especialistas. Para uma mesma política, dois entendimentos acerca do público a ser atendido.

Em síntese, o principal resultado encontrado é o de que existe espaço³⁷ para a realização de diferentes interpretações quanto ao público a ser atendido pelo PAIF, existindo, dessa forma, ambiguidade na compreensão da missão organizacional.

5.5.1.2. Ambiguidade no direcionamento dado pelos objetivos: papéis exercidos pelos profissionais do CRAS

Apresentadas as considerações acima sobre o público alvo do PAIF, passa-se ao tema da ambiguidade em relação aos objetivos a serem buscados pelos implementadores, o que Chun e Rainey (2005a) chamaram de ambiguidade no direcionamento de objetivos. Nesse sentido, o enfoque foi dado aos papéis dos implementadores para o desenvolvimento de suas atividades, abordando os conceitos de *role ambiguity* de Kahn e colegas (1964) e a relação entre os papéis organizacionais e os objetivos pretendidos, tema abordado por Pandey e Wright (2006), que afirmaram que quanto maior a ambiguidade de objetivos, maior a ambiguidade de papéis. Assim, buscou-se saber se os objetivos gerais do PAIF são traduzidos nos papéis a serem desempenhados e conseguem direcionar, de forma clara, a ação dos implementadores.

De forma a responder essa questão, serão apresentados a seguir os papéis de cada um dos perfis profissionais entrevistados, descritos pelo seu próprio ponto de vista. Assim, os agentes sociais apresentaram a sua percepção sobre o papel dos agentes sociais no desenvolvimento do PAIF, os assistentes sociais apresentaram a sua percepção sobre o papel dos assistentes sociais no desenvolvimento do PAIF e os psicólogos apresentaram a sua percepção sobre o papel dos psicólogos no desenvolvimento do PAIF. O intuito desse exercício foi o de observar o nível de

³⁷ Chun e Rainey (2005a) usam o termo “*interpretative leeway*” para designar situações que dão margem à ambiguidade.

clareza que os profissionais possuem sobre o seu papel e identificar convergências e discrepâncias entre as respostas.

Percepção dos agentes sociais sobre o seu papel no âmbito do PAIF

Visando conhecer a maneira como esses profissionais se enxergam no âmbito do PAIF, perguntou-se qual o papel desempenhado pelo agente social no processo de implementação do serviço.

Das respostas dadas, chama a atenção o fato de que, em geral, eles não se percebem como atores importantes para a implementação do PAIF, com exceção do CRAS 3, em que o papel do agente social para a realização do serviço foi bastante enfatizado. Sintetizando as respostas das agentes sociais entrevistadas, tem-se uma série de convergências e divergências, em que os agentes sociais dos CRAS 4 e 5 interpretam o seu papel de uma forma, que é diferente da forma como interpretam os agentes dos CRAS 1 e 2 e diferente também da forma como o agente social do CRAS 3 percebe sua atuação, como mostra a figura abaixo. Cabe ressaltar que as agentes sociais de maior tempo de experiência, as dos CRAS 5 e do CRAS 3 percebem de forma oposta o papel do agente social no âmbito do PAIF.

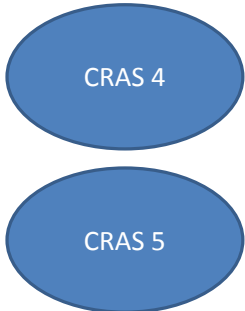
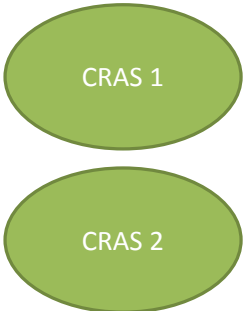
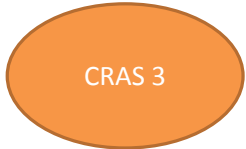
O agente social não participa do PAIF	O agente social participa do PAIF via apoio administrativo aos especialistas	O agente social possui papel fundamental na implementação do PAIF
		

Figura 22: Percepção dos agentes sociais quanto ao seu papel no âmbito do PAIF

Fonte: Elaboração própria

No CRAS 1, a agente social, quando perguntada sobre o seu papel no âmbito do PAIF, respondeu que não possui um papel significativo em relação ao serviço e que, quando possível, os agentes apoiam as atividades dos especialistas em assistência social, com atividades relacionadas ao preenchimento de prontuário e de cadastros socioassistenciais. No CRAS 2, a resposta foi a de que o papel do agente social dentro do PAIF é mediar a relação entre a família e/ou o cidadão e oferecer suporte administrativo para o especialista em assistência social (realizar ligações, procurar prontuário, realizar consultas no sistema, ver se a família é atendida pelo BF, por exemplo). Ela corrobora a existência das divergências em relação à atuação do agente ao apontar que a descrição das atribuições do cargo é muito abrangente, de tal forma que o profissional fica confuso, sem saber ao certo o que fazer. “Os agentes sociais, entre si, não conseguem delimitar a atuação do cargo”; não há consenso sobre o que é e o que não é de responsabilidade do agente. Em cada CRAS, segundo a entrevistada, os agentes atuam de forma diferente.

Nos CRAS 4 e 5, a impressão que se teve é que a participação dos agentes sociais no PAIF é mínima, senão inexistente:

Aqui, até o momento, o agente social não tem atuado dentro do PAIF. O trabalho tem se voltado mesmo só para os programas sociais e o agente não tem atuado junto com os especialistas não. A não ser um primeiro atendimento para fazer o acolhimento, saber da demanda, mas aí é passado para o especialista e o agente social perde o contato com a família (AGENTE SOCIAL, CRAS 4)

Já a agente social do CRAS 5 afirmou que o seu papel “é acolher, orientar, visitar e passar informações ao assistente social, que vai verificar a melhor forma de trabalhar o caso”.

As percepções de que o agente social não participa das atividades do PAIF pode se dar pelo fato de os CRAS 4 e 5 serem centros de grande porte, que atendem a uma maior quantidade de demandas todos os dias, sem haver tempo disponível para auxiliar os especialistas em suas atividades com os usuários.

Já no caso do CRAS 3, um centro de pequeno porte, a agente social, que é uma das que tem maior tempo de atuação no campo da assistência social – são mais de 25 anos!-, respondeu que os agentes sociais tem um papel fundamental no âmbito do PAIF, pois são eles que acolhem inicialmente a família e identificam as vulnerabilidades pelas quais ela está passando. São os

agentes sociais que, por meio desse acolhimento e, se for o caso, de visitas domiciliares, subsidiam os relatórios técnicos do assistente social e, às vezes, do psicólogo. Ela compara o papel do agente social com o de técnico de enfermagem: ambos são responsáveis por fazer toda a preparação do paciente ou do usuário para que o médico ou o assistente social possa desenvolver o acompanhamento técnico. Além de serem os responsáveis por abrir o prontuário e por fazer toda a parte da documentação, respostas em comum com os demais agentes sociais, ela acrescenta que o agente social tem o papel de perceber onde o assistente social pode estar intervindo praticamente. Reconhece, ao final, que o agente social, na verdade, “faz um pouco de tudo, fugindo das atribuições que lhe competem” (AGENTE SOCIAL, CRAS 3).

Percepção dos assistentes sociais sobre o seu papel no âmbito do PAIF

As respostas dadas pelos assistentes sociais sobre o seu papel no âmbito do PAIF foram bastante convergentes, voltadas principalmente a possibilitar o acesso dos usuários a seus direitos e orientadas para uma missão de transformação social. A assistente social do CRAS 1 respondeu que o papel designado à sua formação e ao cargo que ocupa é o de identificar as múltiplas vulnerabilidades que marcam a vida da família ou do usuário e trabalhar o fortalecimento dessas pessoas frente a tais situações, por meio da mediação de acesso a direitos e do fortalecimento dos vínculos familiares.

De acordo com a assistente social do CRAS 2, o papel do assistente social é fazer com que a família e/ou o usuário compreenda que possuem direitos e fazê-los ir atrás deles. Em suas palavras, o papel do assistente social

(...) é fazer ele se perceber, perceber como pode conseguir as coisas. Tentar buscar a autonomia dele dentro desse contexto todo. Fazê-lo perceber, principalmente dentro do território, as possibilidades que existem, mas que às vezes ele realmente... ele nem sabe que ele tem direito a tudo isso, ele não sabe buscar. Eu acho que o nosso papel é exatamente isso, fazer as pessoas se perceberem como pessoas. Aí a gente vai entrar naquela de sujeito de direito, cidadão, que o Estado tem a obrigação... Mas eu acho que é principalmente isso, a questão da autonomia, de fazer ele perceber, de buscar soluções, de não ficar preso a só o que tem. Tá, o CRAS tem isso aqui pra oferecer, tá, ponto. Mas existem outros lugares que você pode ir, órgão de defesa de direito e tal. E aí quando a gente caminha e dá certo, a gente vê que dá certo, a pessoa corre atrás e ela começa a conseguir a fazer as coisas que ela antes não conseguia (ASSISTENTE SOCIAL, CRAS 1).

Para a assistente social do CRAS 3, o papel do assistente social é o de formação de consciência. Inicialmente, o assistente media o acesso ao direito, mas o objetivo é fazer o usuário sentir-se empoderado e ir atrás – ele mesmo – de seus direitos. A assistente social do CRAS 4 salienta que não se trata apenas de esclarecer e buscar direitos, mas sim de esclarecer e enfatizar os deveres do usuário. Por fim, a assistente social do CRAS 5 oferece um novo elemento ao entendimento de seu papel, o de esclarecer que os benefícios assistenciais não são indispensáveis à sobrevivência do indivíduo e de sua família. Em suas palavras, “o papel do assistente social é conscientizar as pessoas de que elas não precisam receber auxílios do governo para sobreviver, que ela tem potencial de trabalhar e de ter estabilidade financeira” (ASSISTENTE SOCIAL, CRAS 5). Cabe ressaltar que o território atendido pelo CRAS 5 é habitado por pessoas extremamente dependentes de benefícios assistenciais, visto que a região foi assentada com a priorização de famílias que possuem entes com transtornos e que recebem benefícios governamentais. Segundo a assistente, muitas pessoas são dependentes de benefícios e não imaginam uma vida sem a “ajuda” do governo: a cultura assistencialista que predominou absoluta até pouco tempo atrás fez com que elas se sentissem tuteladas pelo governo. As respostas dos assistentes sociais, todas convergentes, foram ilustradas na figura abaixo.

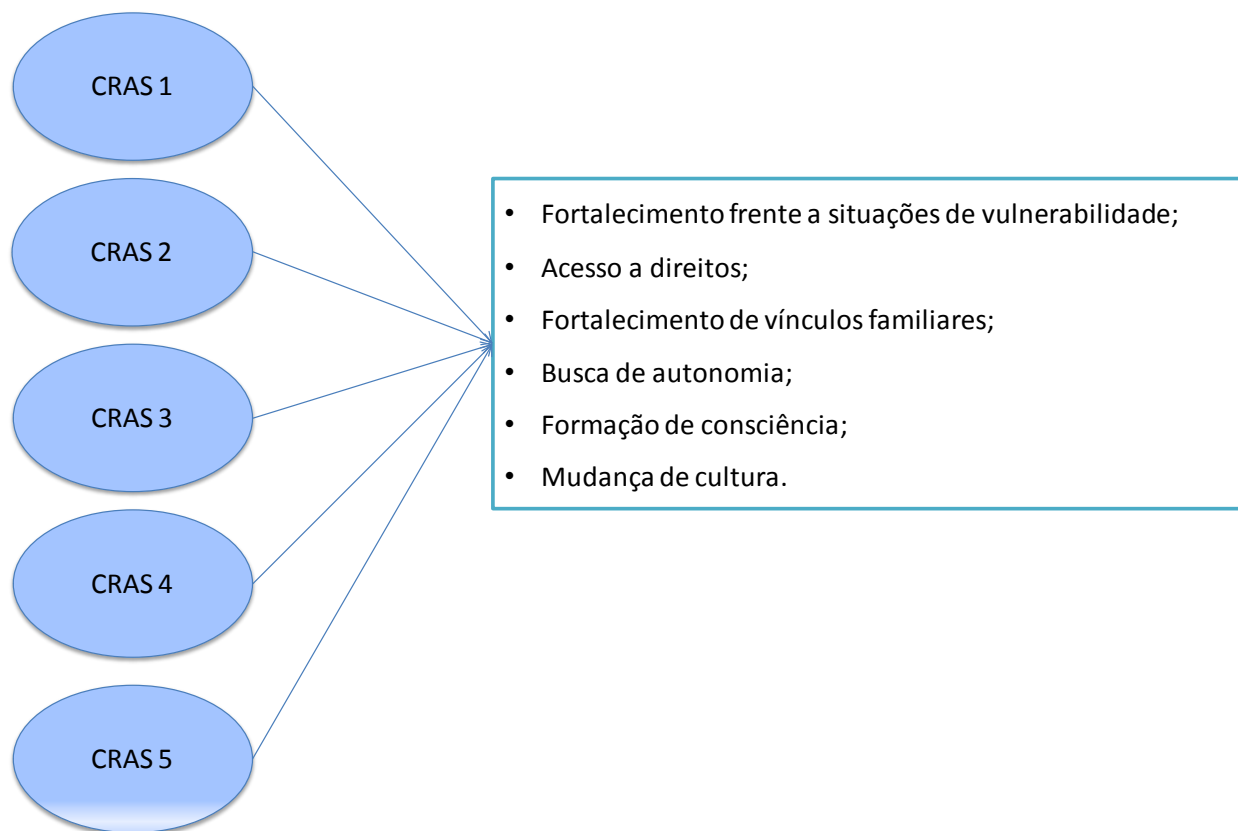


Figura 23: Percepção dos assistentes sociais quanto ao seu papel no âmbito do PAIF

Fonte: Elaboração própria

Percepção dos psicólogos sobre o seu papel no âmbito do PAIF

Em relação ao papel a ser exercido pelos psicólogos para a implementação do PAIF, a palavra-chave que unifica as respostas dadas pelos mesmos é ‘fortalecimento’, seja do indivíduo, entrando aí uma questão de perspectiva e de auto-estima, seja de seus vínculos familiares e comunitários. O papel do psicólogo seria o de oferecer novas visões, novas perspectivas, novos caminhos, novos posicionamentos perante a situação vivenciada.

De acordo com a psicóloga do CRAS 2, o seu papel é o de “oferecer uma perspectiva psicossocial³⁸ do fenômeno”, ajudar a família ou o cidadão a ter uma perspectiva mais global da situação que está vivenciando, propor uma reflexão que ajude as pessoas a se construírem, a desenvolver mais competências, a ter mais autonomia, a fortalecer os seus vínculos familiares e a

³⁸ Psicossocial: que concerne simultaneamente à psicologia individual e à vida social; que analisa a correspondência entre as relações sociais no âmbito da psicologia.

fortalecer a função protetiva da família. De forma similar, a psicóloga do CRAS 3 afirma que o seu papel é o de oferecer uma visão diferente à família e/ou ao cidadão para que ele possa sair da situação em que se encontra, trabalhando com questões subjetivas que condicionam ou fortalecem determinada situação de vulnerabilidade, trabalhando com a noção de quebra de cultura, muitas vezes. Enquanto as respostas dadas pelos psicólogos dos CRAS 2 e 3 focam mais os indivíduos e seus vínculos familiares, os psicólogos dos CRAS 4 e 5 ofereceram respostas convergentes mas que ampliaram o fortalecimento dos vínculos para a comunidade e para a sociedade, conforme demonstram as falas a seguir:

Eu acredito que, dentro do PAIF, o papel do psicólogo é o de, principalmente, trabalhar a questão do fortalecimento de vínculos. Eu vejo que isso aí é uma missão e que a gente tem toda uma instrumentação mesmo da ciência psicológica para trabalhar essa questão do fortalecimento de vínculos, não só a questão dos vínculos familiares, mas também do vínculo das famílias na inserção dessas comunidades. O nosso papel é fazer com que ela (a família) possa ser efetivamente um agente empoderado, se a gente for utilizar esse termo. (PSICOLOGA_CRAS 4)

O psicólogo do CRAS vai tentar fazer com que essa pessoa perceba nela mesma, na sociedade e na comunidade essa questão de resiliência, de fortalecimento no social. (...) O psicólogo vai trabalhar no sentido de fazer com que essa pessoa possa perceber, através de uma convivência social, que ela pode estar se fortalecendo através da vida na comunidade. O papel do psicólogo é o de buscar meios na família e na comunidade para o fortalecimento do indivíduo. (PSICOLOGA_CRAS 5)

De forma a representar as percepções dos psicólogos em relação aos papéis que desempenham no âmbito do PAIF, foi elaborada a figura a seguir, que mostra que todos se direcionam para a busca do fortalecimento das famílias e dos indivíduos, sendo que os psicólogos dos CRAS 4 e 5 mencionam, para tanto, a influência da inserção na comunidade como forma de apoio e de fortalecimento dos vínculos, enquanto as psicólogas dos CRAS 2 e 3 possuem um discurso que não menciona tanto a comunidade, restringindo o seu discurso ao âmbito familiar.

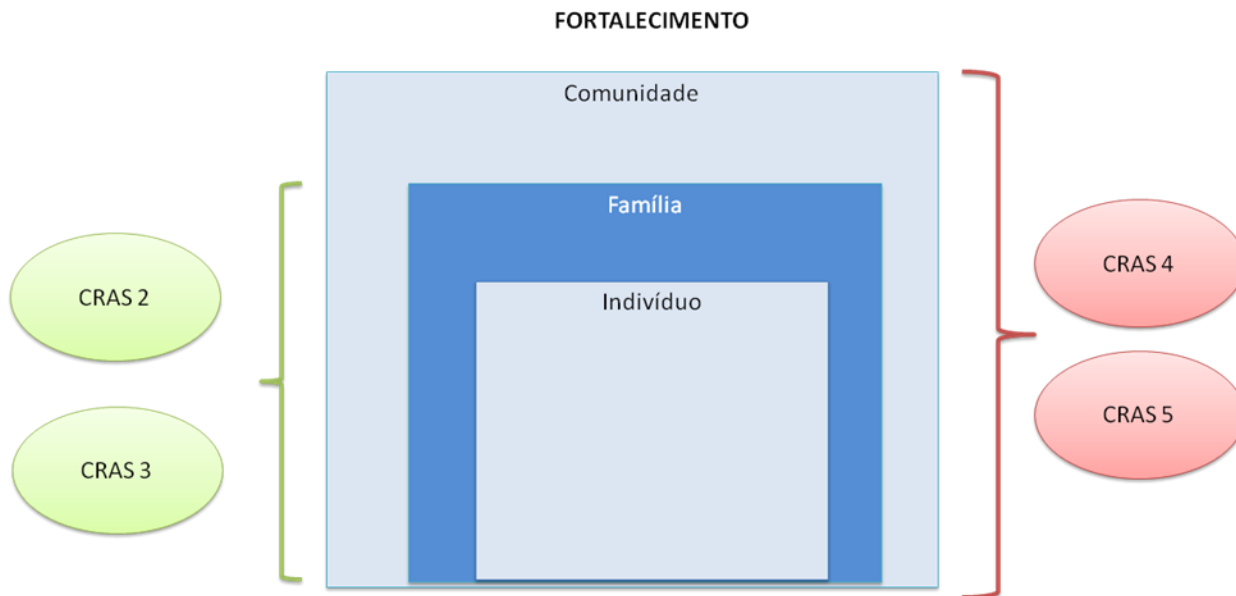


Figura 24: Percepção dos psicólogos quanto ao seu papel no âmbito do PAIF
 Fonte: Elaboração própria

Ambiguidade nos papéis e no direcionamento de objetivos

Pela análise das respostas, percebe-se que existe alto grau de convergência entre o entendimento que os especialistas possuem em relação aos seus papéis. As principais divergências quanto ao papel desempenhado no âmbito do PAIF são relativas aos agentes sociais, para os quais foram identificadas diferentes interpretações, denotando a falta de clareza sobre os papéis que lhes cabe desempenhar.

Tal resultado aponta para a existência de ambiguidade no direcionamento dos objetivos dos agentes sociais, confirmando a existência de *role ambiguity*, conforme afirmado pela agente social do CRAS 2, que relatou que existe confusão a respeito do que deve ser feito, e de ambiguidade em relação aos papéis e objetivos organizacionais buscados, visto que os entendimentos sobre a participação dos agentes sociais no PAIF apresentou grande variação. De forma geral, ficou evidenciada uma das fontes de ambiguidade citadas por McCaskey (1982 *apud* Weick, 1995): situações em que os papéis são vagos e as responsabilidades não são claras.

O que se percebeu também pela análise das entrevistas é que os atores não tem clareza acerca das atividades que fazem parte do PAIF, o que configura outra característica de situações ambíguas: fronteiras fluidas e confusas (SCHRADER; RIGGS; SMITH, 1991). Para os especialistas, que trabalham com as atividades de atendimento e acompanhamento familiar, é óbvio que eles têm uma atuação no serviço. Por outro lado, para os agentes sociais, não é muito

claro se eles participam ou não das atividades do PAIF. Observando as atividades realizadas pelos agentes sociais e contrastando-as com a delimitação das atividades do PAIF que constam na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, verificou-se que os agentes sociais, mesmo que não percebam, possuem atuação no PAIF.

Atividades do PAIF (BRASIL, 2009a)	Atividades desenvolvidas pelos agentes sociais (fonte: entrevistas)
Acolhida	CRAS 1/ CRAS 2/ CRAS 3/ CRAS 4/ CRAS 5
Estudo social	
Visita domiciliar	CRAS 1/ CRAS 2/ CRAS 3/ CRAS 5
Orientação e encaminhamentos	CRAS 1/ CRAS 2/ CRAS 3/ CRAS 4
Grupos de famílias	
Acompanhamento familiar	
Atividades comunitárias	
Campanhas socioeducativas	
Informação, comunicação e defesa de direitos	CRAS 1/ CRAS 2/ CRAS 4/ CRAS 5
Promoção ao acesso à documentação pessoal	CRAS 5
Mobilização e fortalecimento de redes sociais de apoio	
Desenvolvimento do convívio familiar e comunitário	
Mobilização para a cidadania	
Conhecimento do território	
Cadastramento socioeconômico	CRAS 1/ CRAS 2/ CRAS 4/ CRAS 5
Elaboração de relatórios e/ou prontuários	CRAS 1/ CRAS 5 (iniciam o preenchimento)
Notificação da ocorrência de situações de vulnerabilidade e risco social	CRAS 1/ CRAS 2/ CRAS 3/ CRAS 5
Busca ativa	

Quadro 20: Atividades do PAIF nas quais os agentes sociais participam
Fonte: Elaboração própria

Dentre as atividades listadas como parte do PAIF, os agentes sociais participam das atividades de acolhida, que, como já foi explicado, é uma atividade básica de qualquer ação socioassistencial; prestam informações e comunicam os direitos das pessoas; fazem cadastramento socioeconômico e iniciam o preenchimento de prontuários. Eles também realizam visitas domiciliares, o que quer dizer que são responsáveis por verificar as condições de

vulnerabilidade e risco em que vivem as famílias e notificar possíveis ocorrências aos especialistas.

Entender as atividades que realmente fazem parte do PAIF foi uma dificuldade a ser relatada, pois as orientações técnicas dão muita ênfase aos atendimentos e acompanhamentos, individuais e em grupo, abrangendo especialmente as atividades de orientação, grupos de famílias, acompanhamento familiar, mobilização e fortalecimento de redes sociais de apoio, que são atividades desenvolvidas pelos especialistas em assistência social. Nesse contexto, as demais atividades parecem relegadas a um segundo plano, surgindo dúvidas sobre como categorizar as ações relacionadas à transferência de renda e à concessão de benefícios que tanto apareceram nos processos de implementação relatados pelos entrevistados. Elas fazem parte do PAIF? Bolsa Família faz parte do PAIF? Concessão de benefícios faz parte do PAIF?

Essas perguntas ganharam resposta por meio da análise dos objetivos do PAIF, dentre os quais estão: promover aquisições sociais e materiais às famílias; promover acessos a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais (BRASIL, 2009a). Não é que eles sejam parte do PAIF, mas o PAIF deve promover o acesso das famílias e dos usuários a esses benefícios e programas. De fato, se consultado o Decreto no 6.307, de 2007, ver-se-á que consta como princípio fundamental dos benefícios a sua integração à rede de serviços socioassistenciais, com vistas ao atendimento das necessidades humanas básicas. Os benefícios são instrumentos da política nacional de assistência social (ROCHA, 2010). Apesar de esse entendimento estar formalizado nos documentos da política, ele parece não estar interiorizado pelos profissionais da equipe de referência do CRAS.

O que se percebe é que um dos fatores que contribuem para a divergência dos agentes sociais sobre o papel que desempenham e sobre a sua atuação no âmbito do PAIF é a existência de uma lacuna entre os objetivos do PAIF, em que constam objetivos nos quais os agentes podem se enxergar como atores que contribuem para o serviço, e o desenho do PAIF, em que a implementação parece ser restrita à atuação dos especialistas. Assim, com uma visão mais restrita do que é o PAIF, a maioria dos agentes sociais não percebe o seu papel na implementação da política. A figura abaixo tenta explicar essa lógica.

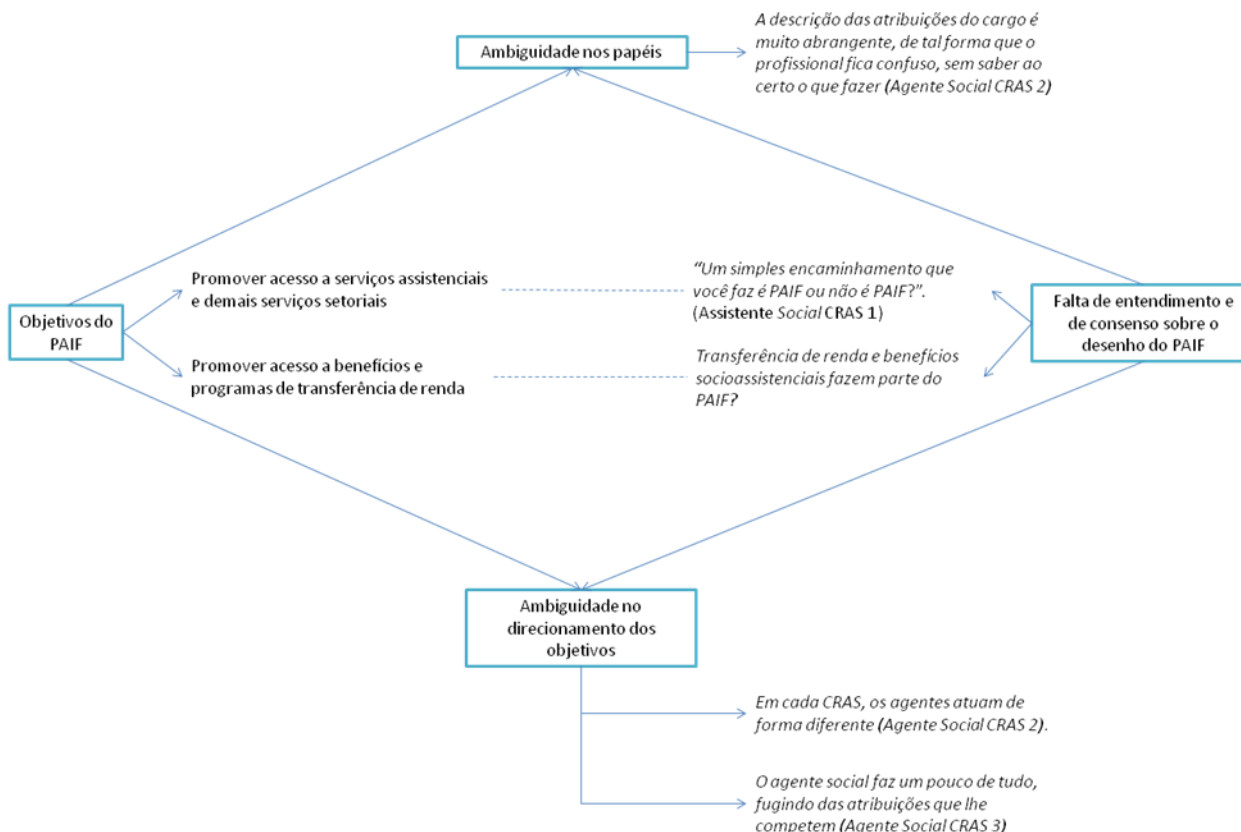


Figura 25: Ambiguidade nos papéis e no direcionamento de objetivos dos agentes sociais
Fonte: Elaboração própria

Ora, se as agentes sociais são responsáveis por identificar a demanda e por fazer os devidos encaminhamentos, tanto para os especialistas, quanto para a rede socioassistencial e para outras políticas, eles certamente possuem influência no serviço, visto que selecionam o público a ser encaminhado às atividades de acompanhamento desenvolvidas pelos especialistas em assistência social. A percepção das agentes sobre a demanda que está sendo levada ao CRAS - se é algo que pode ser resolvido pela proteção social básica, se é algo que concerne à proteção especial, se deve ser encaminhado a outras políticas, ou mesmo se deve ser direcionado à assistente social ou à psicóloga – é o resultado de um processo subjetivo, de interpretação, e que apresenta variações.

Isso significa que uma demanda X, encaminhada a um CRAS Y pode ser encaminhada ao CREAS, a outras pastas ou tratada por um especialista do CRAS. Essa decisão é tomada por qualquer profissional de referência do CRAS, apesar da legislação considerar apenas a realização de encaminhamentos por especialistas em assistência social. Os agentes sociais, pouco abordados

nos normativos da política, possuem um importante papel, imerso em ambiguidade, e que, em muitos casos, define onde e por quem as situações devem ser tratadas.

Em termos de triagem da demanda, surgem dois outros pontos de ambiguidade relacionados à ambiguidade de papéis: vagueza e indefinição a respeito dos papéis a serem desenvolvidos pelos órgãos que compõem a rede socioassistencial, em especial, CRAS e CREAS, e a respeito dos papéis a serem desempenhados pelos especialistas em assistência social, assistentes sociais e psicólogos.

O primeiro é representado pela definição do órgão que vai tratar do caso, o que é feito pelo agente social e também pelos especialistas, que são os responsáveis oficiais por realizar os encaminhamentos para outros órgãos da rede socioassistencial e para outras políticas. O segundo ponto é aquele em que se define, dentro do CRAS, o profissional que vai realizar o primeiro atendimento à família ou ao usuário. Esta decisão é tomada, em primeira instância, pelo agente social. Depois, o assistente social pode realizar o encaminhamento para o psicólogo e vice-versa ou eles podem atender o caso em conjunto. A figura a seguir ilustra esses dois pontos de ambiguidade:

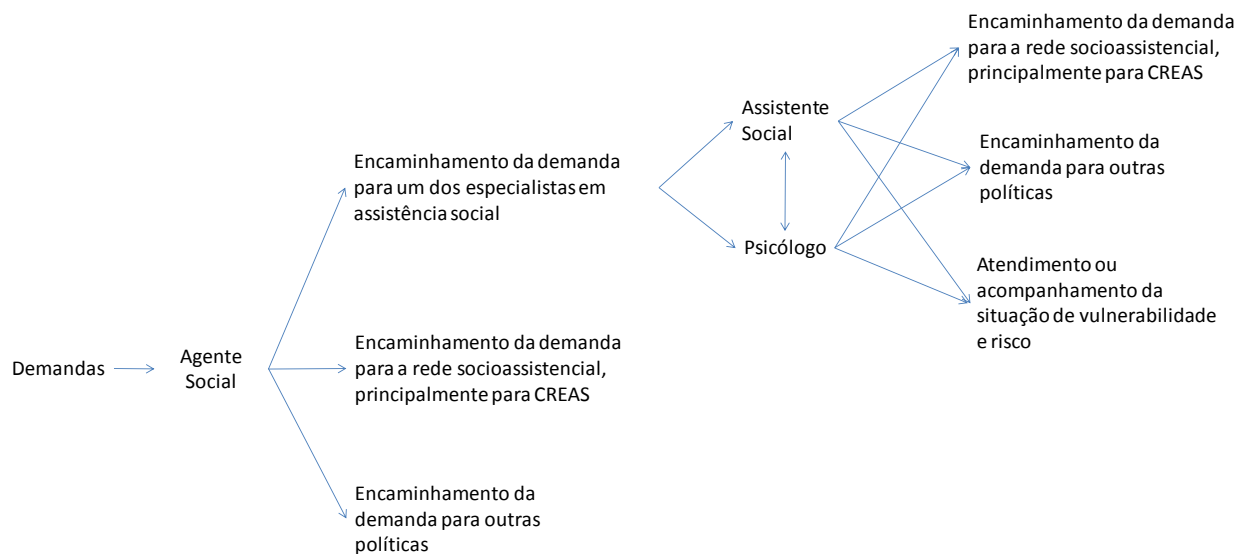


Figura 26: Pontos de ambiguidade relacionados aos papéis na etapa de triagem da demanda
Fonte: Elaboração própria

O primeiro ponto parece existir porque o papel dos órgãos que compõem a rede socioassistencial ainda não está consolidado e existem múltiplas interpretações a seu respeito, não só por parte dos agentes sociais, mas também por parte dos especialistas; o segundo ponto é

sugerido porque os agentes sociais, responsáveis por direcionar a demanda a um dos especialistas, não possuem um entendimento comum a respeito de como deve ser feito esse direcionamento, quais critérios devem considerar para encaminhar a demanda ao assistente social ou ao psicólogo. Esses pontos de ambiguidade serão tratados a seguir.

5.5.1.3. Ambiguidade de papéis: órgãos que compõem a rede socioassistencial

O CRAS é a porta de entrada do SUAS (BRASIL, 2009b), na qual chegam demandas de todo o tipo, não somente relacionadas com a assistência social, mas a qualquer necessidade, como relata a assistente social do CRAS 5:

muitas vezes, na maior parte das vezes, a demanda que eles trazem é somente uma orientação. Eles estão sem saber o que fazer e de repente o CRAS é a porta de entrada de todos os serviços, tudo: saúde, previdência... Então assim, nós somos a porta de entrada das políticas, sabe por quê? Aqui é a Casa da Família, dita Casa da Família, então não é como a Saúde, que pra falar com o assistente social é super difícil. Aqui não, se chegar pra mim agora, se quiser saber sobre orientação, eu vou dar. Porque aqui, dentro mesmo da comunidade, eles se sentem acolhidos pela gente. Se eles tiverem que comprar um remédio de tarja preta e não conseguirem, eles vem no CRAS pra perguntar 'como é que faz pra comprar, pra onde eu vou'...Nós não fazemos mais aquela carteirinha pra pessoa com deficiência; ela é confeccionada lá na 114 sul, pela Secretaria de Direitos Humanos e tudo, mas eles vem aqui só pra saber como é que eles fazem. Então assim, eles se sentem à vontade aqui no CRAS, pra falar o que querem, pra perguntar o que eles quiserem, então eles vem aqui. (...) O que a gente puder responder, a gente responde na hora, senão a gente vai buscar e depois dá a informação. Às vezes tem uns perdidos que vem no CRAS, às vezes até para saber o que é isso aqui, que eles não entendem (ASSISTENTE SOCIAL, CRAS 5).

Essas atividades estão de acordo com a atribuição de realização de encaminhamentos, definidos como os processos de orientação e direcionamento das famílias e usuários para serviços e ou benefícios socioassistenciais ou de outros setores (BRASIL, 2012b). Assim, é como se houvesse uma ambiguidade prevista sobre o papel do CRAS nos territórios e os profissionais já tivessem a orientação de alinhar a demanda para seus respectivos equipamentos públicos. Esse entendimento é explicitado pela fala da psicóloga do CRAS 2:

(...) nós estamos aqui para garantir direitos. Se não estiver ao nosso alcance, a gente tem que viabilizar para que as outras políticas sejam

acionadas. A gente aciona muito, muito, o tempo inteiro. E, por exemplo, aqui nós somos o único equipamento público da assistência, não há outros. Os outros têm que ser acionados por nós (PSICÓLOGA, CRAS 2).

A assistente social do CRAS 2 possui uma fala muito similar:

Não que a gente vá resolver questões da habitação, da saúde e tal, mas eu acho que aqui é o lugar onde a gente pode orientar as pessoas a buscarem os serviços ou os direitos dela. (...) Como tem a questão da prevenção, da gente trabalhar isso tudo, a gente tem que direcionar as pessoas a buscarem o serviço onde tem que ser buscado (ASSISTENTE SOCIAL, CRAS 2).

Para que a realização de encaminhamentos seja feita, precisa haver um entendimento acerca de quais são as responsabilidades de cada política e, dentro da política assistencial, de quais são os papéis dos órgãos que compõem a rede socioassistencial. Nem as responsabilidades de cada política, nem os papéis dos órgãos da rede, no entanto, parecem estar claros. Isso ocorre tanto nos processos de referência quanto nos de contrarreferência, ou seja, o desalinhamento acerca do entendimento sobre o papel de cada política ocorre tanto por parte do CRAS quanto por parte dos CREAS e, ampliando os conceitos³⁹, por parte de outros equipamentos públicos.

Para a assistente social do CRAS 1, esses encaminhamentos externos desalinhados fazem parte de um processo de aprendizado, cujo resultado é a construção da identidade do CRAS. Ela comenta que o CRAS recebe muitos “encaminhamentos externos bem equivocados”, com solicitações que não possuem relação alguma com o CRAS e que o CRAS também, às vezes, encaminha demandas a órgãos que não entendem aquela demanda como pertinente.

No CRAS 2, situação semelhante foi descrita. De acordo com o relato da psicóloga,

(...) chega muita coisa descabida aqui e a gente vê logo que tem pessoas que não conhecem o nosso trabalho. Chegam determinações... Chegou, estou com uma aqui. Uma idosa de 86 anos pedindo para que eu a coloque no Serviço de Convivência e arrume transporte. Eu tenho Serviço de Convivência para idoso? Não, isso não é função minha. O Centro de Convivência do Idoso é da Secretaria do Idoso, mas eles

³⁹ Visto que o conceito de referência e contrarreferência é concernente apenas à relação CRAS – CREAS.

mandam para o CRAS. Transporte... A idosa tem problema de mobilidade, mora numa montanha não sei onde, desde quando eu tenho transporte aqui? Para levar pra onde, se não tem Centro de Convivência de Idoso aqui no território? A gente já pediu à Secretaria do Idoso que esse Centro fosse implantado aqui, o que ainda não aconteceu (PSICÓLOGA, CRAS 2).

Visando diminuir a quantidade de encaminhamentos de responsabilidade de outras políticas que chegam ao CRAS 2, foi estruturada em 2012 a rede socioassistencial do território, que reúne mensalmente atores das diversas pastas, como Saúde, Educação, Administração, Justiça, bem como organizações não governamentais para discutir os problemas do território e o papel de cada ator. Apesar de o Caderno de Orientações sobre o CRAS (BRASIL, 2009b) estabelecer que a articulação intersetorial depende do papel ativo do poder executivo como articulador político entre as diversas secretarias, não foram citadas nas entrevistas atuações dessa natureza por parte do governo do Distrito Federal, nem por parte da SEDEST.

No que concerne à proteção social, as divergências concentram-se no campo de atuação dos CRAS e dos CREAS. O CRAS é a referência para o desenvolvimento de todos os serviços socioassistenciais de proteção básica do SUAS (BRASIL, 2009b), sendo responsável por serviços de caráter preventivo, protetivo e proativo. Já o CREAS é responsável por “ofertar e referenciar serviços especializados de caráter continuado para famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos” (BRASIL, 2011, p. 23).

Os entrevistados que fizeram a distinção entre o campo de atuação do CRAS e do CREAS tiveram respostas convergentes entre si e em relação às definições da norma, considerando que casos que envolvam a existência de risco, rompimento de vínculos familiares e violação de direitos não são mais de responsabilidade do CRAS e devem ser encaminhados ao CREAS. A fala da agente social do CRAS 4 relata de maneira concisa o entendimento do que é CRAS e o que é CREAS:

Se tiver sido rompido o vínculo com a família já não é mais CRAS... Nesse sentido já não vai ser mais aqui com a gente. Então é assim que a gente tem dividido os atendimentos. A gente usa uma regra básica, o CRAS atende aquelas famílias que ainda não tem o vínculo rompido, vínculos emocionais. São situações que a gente precisa resolver naquele momento pra que a família permaneça estável. A família que já tem problemas com violência (violação de direitos), problemas com drogas

(risco), nesse sentido, que os vínculos familiares, afetivos já foram rompidos, aí o CRAS já não atua...O CRAS teria que ter atuado pra que isso não acontecesse, já que aconteceu, aí é encaminhamento pra CREAS (AGENTE SOCIAL, CRAS 4).

Na prática, porém, os limites de atuação de CRAS e de CREAS se confundem. Se o CRAS trabalha para prevenir situações de risco e o CREAS trabalha com situações de risco que já se materializaram, é importante saber em que ponto termina o trabalho de prevenção e começa o de proteção. Se o risco é decorrente do agravamento de uma situação de vulnerabilidade, retoma-se a discussão sobre a diferenciação entre os dois conceitos para poder estabelecer de forma mais assertiva o papel dos atores. De acordo com a psicóloga do CRAS 2,

é importante diferenciar risco de vulnerabilidade social pra que a gente saiba o papel de cada um dentro da política. Imagina, se eu não tivesse a delimitação, fica a terra de ninguém, então ninguém é responsável ou todo mundo é responsável. A gente tem que saber delimitar minimamente com critérios que são artificiais, mas que, com essa delimitação, cada um tem o seu papel e assume (PSICÓLOGA, CRAS 2).

Apesar dos entrevistados terem concordado com os critérios que distinguem CRAS e CREAS, no dia – a – dia, a aplicação desses conceitos é complicada e dá margem para distintas interpretações, como explica a assistente social do CRAS 2:

Existe uma dificuldade às vezes de separar um pouco até onde o CRAS atua e até onde a gente deve passar pra o CREAS atuar. Porque a gente entende que o CREAS vai atender em situação de violência ou situação que houve alguma violação de direito, se já aconteceu. Então assim, se a criança tá fora da escola, ela já não teve o direito dela violado? Teve, o direito de estudar. Mas ainda não aconteceu nada no sentido de que ela ainda não virou menino de rua, não sofreu nenhum abuso. A partir de qual ponto se considera que existe risco e não mais vulnerabilidade? (ASSISTENTE SOCIAL, CRAS 2).

Dessa forma, os profissionais concordam sobre os critérios que diferenciam o trabalho do CRAS do trabalho desenvolvido no CREAS – existência de risco, violação de direitos e rompimento de vínculos familiares -, mas atribuem a eles diferentes significados. Em outras palavras, as interpretações que os profissionais fazem sobre o que consideram situações de risco, sobre o que consideram situações de violação de direitos e sobre o que consideram situação de

rompimento de vínculo variam e esse é um dos pilares da confusão de papéis entre CRAS e CREAS.

Para entender melhor essas diferentes interpretações no dia-a-dia dos profissionais do CRAS, realizou-se uma simulação com um caso prático, o de uma mulher vítima de violência doméstica, em que a aplicação da teoria ganhou diferentes interpretações. Por um lado, alguns profissionais (agentes e assistentes sociais em sua maioria) consideram prioritariamente ocorrência de agressão física; por outro lado, há profissionais (psicólogos, principalmente) que consideram, além da agressão física, a ocorrência de agressão psicológica e levantam informações acerca dos vínculos familiares, para verificar se houve rompimento. São duas formas de perceber uma realidade e que levam a encaminhamentos distintos dentro da rede socioassistencial. Considere-se que a usuária não tenha sofrido agressão física, mas já recebeu ameaças. Se ela receber atendimento por um profissional A, o seu caso pode ser resolvido no CRAS (já que ela não sofreu agressão física); mas se ela receber atendimento por um profissional B - provavelmente, um psicólogo - o seu caso será encaminhado ao CREAS.

A figura a seguir ilustra como a forma de interpretar a violência impacta o tratamento dado à usuária:

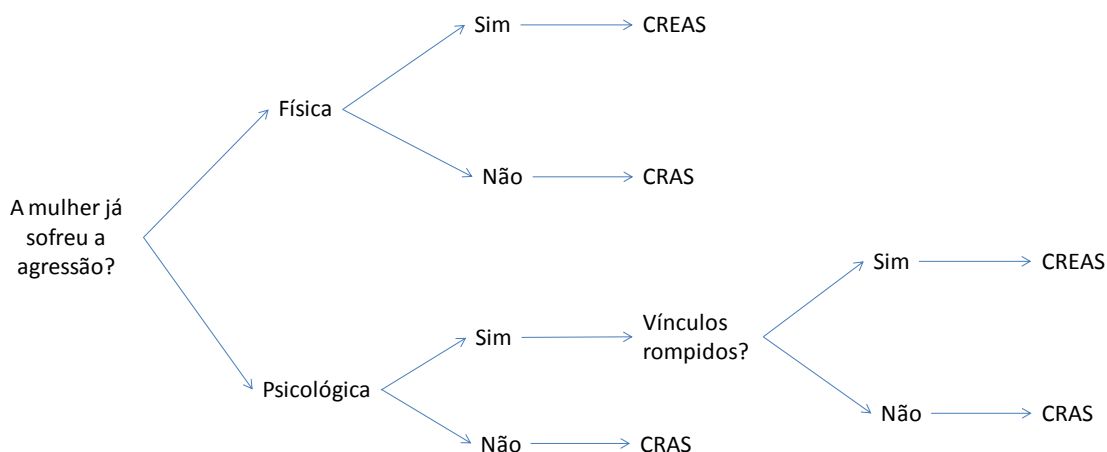


Figura 27: Ambiguidade de papéis entre CRAS e CREAS e sua influência no processo

Fonte: Elaboração própria

Vale observar também que, de acordo com a dimensão física apenas, uma mulher que ainda não sofreu agressão física está em situação de risco, mas é um risco que ainda pode ser evitado e por isso deve ser atendida no CRAS, que tem a função de prevenir. Já na dimensão psicológica, a mulher, mesmo que não tenha sofrido agressão física, se tiver sofrido algum tipo

de agressão psicológica já sofreu uma violência e, por isso o risco já se materializou, sendo responsabilidade do CREAS apoiar a família e/ou o usuário a superar essa situação.

Para a psicóloga do CRAS 2, a grande diferença entre os atendimentos feitos pelo CRAS e pelo CREAS está nos vínculos familiares, que é um critério subjetivo. Como avaliar um vínculo? De acordo com a profissional, devem ser analisadas várias características da situação que a pessoa está vivenciando.

(...) o vínculo está ameaçado ou desestruturado? Mas aí você percebe, como é que esse vínculo tá rompido? Olha, essas pessoas não estão conseguindo trabalhar, não estão conseguindo estudar, estão com a saúde fragilizada, estão com depressão, estão isso e aquilo. Se a pessoa não quer voltar pra casa, esse vínculo tá rompido. Não é uma situação de estabilidade familiar. Isso a gente avalia muito, como é que estão os vínculos familiares, está funcionando ou não está? Se tiver funcionando, essa criança tá indo pra escola, essa família não tá adoecendo. São critérios aí que a gente vai avaliar pra poder encaminhar ou não (PSICÓLOGA, CRAS 2).

Por fim, relata-se o posicionamento da psicóloga do CRAS 4, que enfatizou, com um exemplo, a subjetividade e a importância da interpretação que cada ator faz das situações que lhe são apresentadas.

É muito importante fazer essa diferenciação (entre vulnerabilidade e risco). A partir da concepção que o profissional tem sobre situações de risco e de vulnerabilidade, são criados discursos, atuações. Então, dependendo da leitura do profissional, a vulnerabilidade social pode ou não desencadear situações de risco. Dependendo da leitura que é feita, um caso de uma mãe que deixa uma criança aos cuidados de um adolescente enquanto vai trabalhar pode ser tratado como uma situação de vulnerabilidade, uma situação corriqueira, ou, por outro lado, pode ser tratado como uma situação de risco, um caso de abandono de filho. Quer dizer o profissional pode ter uma leitura de que isso é uma situação de risco para a criança. Nesta segunda leitura, o profissional deverá acionar o conselho tutelar e retirar essa criança da família, uma medida que também envolve CREAS, uma medida muito mais séria do que se fosse tomada em consideração a primeira leitura. Então, quer dizer, aquilo que você percebe, a maneira que você aborda o problema e compreende essa situação pode desencadear ações e formas de compreensão diferentes. Então assim, eu acredito que tenha muito impacto, sim, como você percebe essas situações e que isso vai te conduzir pra algumas formas de intervenções naquela família (PSICÓLOGA, CRAS 4).

Como afirma Bronzo (2009), cada concepção leva a diferentes formas de identificar a situação vivenciada pela família e também a diferentes respostas quanto às políticas e estratégias de intervenção a serem desenvolvidas. Cada concepção revela uma visão do problema e implica diferentes formas de abordá-lo.

Na falta de um instrumento que avalie as condições de vulnerabilidade e risco, o diagnóstico sobre a situação das famílias se torna uma atividade bastante subjetiva, dependente da experiência do profissional e da sua sensibilidade para perceber essas questões. Nesse sentido, vale a pena destacar a fala da assistente social do CRAS 3 que salientou a necessidade de critérios mais objetivos que permitam saber quando se trata de uma situação de vulnerabilidade, quando se trata de uma situação de risco, quando é necessário dar mais atenção a um caso do que a outro. Segundo a entrevistada, esses critérios são necessários para poder direcionar e aprimorar o trabalho com as famílias. Se houvesse indicadores, poderia ser desenvolvido um controle gerenciado por faróis,

(...) o amarelo, o verde, o vermelho, entendeu? Então uma família que está numa situação de extrema vulnerabilidade, ela está numa situação vermelha, vamos supor. Eu vou dar mais atenção a ela. Eu acho que essas definições facilitariam (ASSISTENTE SOCIAL, CRAS 3).

A entrevistada ressalta, no entanto, que esses indicadores não poderiam considerar apenas critérios que visam à renda; eles deveriam ser mais abrangentes, homogeneizando o entendimento sobre o que são situações de vulnerabilidade, quando elas são ou passam a situações de risco, quando é uma demanda de responsabilidade de CRAS, quando é uma demanda de responsabilidade de CREAS. Não se mostra verdadeira, portanto, a proposição de que a assistente social do CRAS 3, por ter muitos anos de experiência na área, possui menor percepção de ambiguidade; na verdade, ela mostrou muito sensibilidade quanto aos múltiplos olhares e interpretações possíveis com respeito às situações enfrentadas no dia-a-dia da assistência social, sugerindo a adoção de critérios mais objetivos para a área.

5.5.1.4. Ambiguidade de papéis: os especialistas sob a ótica dos agentes sociais

Este item trata do segundo ponto de ambiguidade identificado quando uma demanda chega ao CRAS: o encaminhamento feito pelos agentes sociais aos especialistas em assistência

social (ou seja, ao assistente social ou ao psicólogo). A decisão do agente social quanto ao encaminhamento depende do seu entendimento sobre o papel de cada um e existem múltiplos entendimentos a esse respeito.

Quando questionados sobre a existência de critérios utilizados para realizar esses encaminhamentos, as respostas variaram, evidenciando a existência de diversas interpretações, por parte dos agentes sociais, sobre os papéis desempenhados por seus colegas de equipe.

No caso do CRAS 1, a diferenciação entre o papel dos assistentes sociais e dos psicólogos, no dia-a-dia, praticamente não é feita pela agente social entrevistada. As demandas, cuja maior parte é por recursos financeiros, são encaminhadas de forma indiscriminada tanto para a psicóloga quanto para a assistente social. “O certo não seria isso, mas é que, no caso, o papel das duas se confunde muito” (AGENTE SOCIAL, CRAS 1). Sobre essa percepção, cabe destacar dois pontos: i) ela é feita pela única agente social formada em Serviço Social, ou seja, conhecedora da profissão, o que, em tese, lhe daria base para fazer uma diferenciação entre o papel desempenhado pela assistente do papel desempenhado pela psicóloga; ii) o CRAS 1 é um CRAS de grande porte, em que, pela opinião da entrevistada, a quantidade de especialistas é insuficiente para atender à demanda, dando a entender que a preocupação é encaixar os usuários dentro dos horários de atendimento das especialistas, independentemente de sua formação.

No caso do CRAS 2, a agente social afirma que distingue as demandas a serem encaminhadas de acordo com a possibilidade de resolução estabelecida pelas atribuições. No Caderno de Orientações Técnicas ao CRAS (BRASIL, 2009b), no entanto, as atribuições aparecem de forma geral para o técnico de nível superior, sem fazer diferenciações entre as que seriam do assistente social e as que seriam do psicólogo. A entrevistada, ao falar das atribuições, na verdade, fez referência à Portaria 140, de 2010, que estabelece como responsabilidade do assistente social a elaboração de avaliação socioeconômica, necessária para fazer a solicitação de benefícios assistenciais, uma das maiores demandas de todos os CRAS.

Assim, a agente social utiliza três critérios para fazer o encaminhamento das demandas para os especialistas: se o assunto for relativo a benefícios (vulnerabilidade, natalidade, funeral) ou a descumprimento de condicionalidade do Programa Bolsa Família, a demanda é encaminhada ao assistente social; se for uma solicitação de cesta básica, pode ser encaminhada para a assistente ou para a psicóloga, pois as duas podem tratar dessa questão; se a agente notar

que a pessoa que chegou para solicitar atendimento está abalada, nervosa, chorando, o encaminhamento é feito para a psicóloga.

No CRAS 3, que possui a agente social com mais tempo de experiência, todas as demandas são encaminhadas para a análise da assistente social, salvo casos em que o usuário solicita expressamente o atendimento com a psicóloga. Segundo ela, “o assistente social é que percebe a necessidade de atendimento específico que o usuário requer”. Pelo seu discurso, parece haver maior importância no trabalho desempenhado pelo assistente social do que o trabalho desempenhado pela psicóloga, o que pode ser verificado quando se analisam as suas respostas de modo geral.⁴⁰

A agente social do CRAS 4, com formação em Psicologia, relata uma lógica similar à utilizada pela agente social do CRAS 2: todas as demandas relacionadas a questões econômicas são encaminhadas para o assistente social, enquanto problemas emocionais ou de vínculos familiares são enviados ao psicólogo.

No CRAS 5, as demandas são encaminhadas prioritariamente ao assistente social, sendo encaminhadas ao psicólogo apenas quando há um visível abalo emocional.

⁴⁰ Uma releitura do texto sobre a percepção dos agentes sociais sobre o seu papel mostra um pouco dessa importância superior dada ao trabalho do assistente social em relação ao do psicólogo. O texto é transcrito da página 45, grifando-se os pontos de interesse:

Já no caso do CRAS 3, a agente social, que é uma das que tem maior tempo de atuação no campo da assistência social – são mais de 25 anos!-, respondeu que os agentes sociais tem um papel fundamental no âmbito do PAIF, pois são eles que acolhem inicialmente a família e identificam as vulnerabilidades pelas quais ela está passando. São os agentes sociais que, por meio desse acolhimento e, se for o caso, de visitas domiciliares, subsidiaram os relatórios técnicos do assistente social e, às vezes, do psicólogo. Ela compara o papel do agente social com o de técnico de enfermagem: ambos são responsáveis por fazer toda a preparação do paciente ou do usuário para que o médico ou o assistente social possa desenvolver o acompanhamento técnico. Além de serem os responsáveis por abrir o prontuário e por fazer toda a parte da documentação, respostas em comum com os demais agentes sociais, ela acrescenta que o agente social tem o papel de perceber onde o assistente social pode estar intervindo praticamente. Reconhece, ao final, que o agente social, na verdade, “faz um pouco de tudo, fugindo das atribuições que lhe competem”.

Pela análise das respostas, pode-se verificar que existem três tipos de interpretações em relação ao papel do psicólogo e do assistente social por parte dos agentes sociais:

- Não existe diferenciação entre os papéis desempenhados por assistentes e psicólogos (CRAS 1)
- Assistentes sociais e psicólogos possuem papéis diferenciados (CRAS 2 e 4)
- O papel do assistente social é mais importante do que o do psicólogo (CRAS 3 e 5)

Há que se considerar, no entanto, que a percepção da maior importância dos assistentes pode ter se formado em razão da quantidade de demandas focadas em benefícios. Como a avaliação socioeconômica é de responsabilidade dos assistentes sociais, os agentes podem ter adquirido, com o tempo, a noção de que esse profissional é mais importante que o psicólogo. Outra possibilidade é que os agentes não compreendam muito bem o papel do psicólogo no CRAS. Vale frisar que, realizado o atendimento pelo assistente social, este pode detectar a necessidade de encaminhamento ao psicólogo ou pode realizar um atendimento conjunto (assistente social e psicólogo) com o usuário ou a família.

Contraopondo o entendimento dos agentes sociais ao dos especialistas, estes se posicionaram no sentido de que o papel dos assistentes sociais e dos psicólogos é distinto - “são visões e formas de trabalho diferentes” (ASSISTENTE SOCIAL, CRAS 1) -, mas complementares, visto que o trabalho no PAIF é interdisciplinar. É reconhecida, entretanto, a existência de diferentes visões acerca dessa questão. No CRAS 3, a assistente social comenta:

A gente até brinca um pouco, ri um pouco da situação porque a gente vê muitos colegas discutindo e até falando que o papel de um e de outro é o mesmo, mas não é. Não é, pra gente não é. A gente não percebe dessa forma aqui, a gente vê com muita clareza, não sei se a gente está enganado. Mas a gente entende que existem, sim, definições que são muito claras em relação ao papel de cada um (ASSISTENTE SOCIAL, CRAS 3).

Para a psicóloga do CRAS 4, o ponto que gera ambiguidade é o fato de assistentes sociais e psicólogos realizarem, entre aspas, o mesmo trabalho, mas com olhares diferentes:

(...) existe uma confusão de papéis e, se você for ver as normativas, as tipificações, principalmente de CRAS, não tem bem definido o papel de

cada um naquele espaço. Eu vejo que existe uma diferenciação até com relação a aquilo que se observa. Por exemplo, numa família, se a gente for pegar a questão do pai, o psicólogo vai observar mais as interações, as relações, como se dá essa dinâmica e tudo; já o assistente social, na minha perspectiva, ele vai observar mais a questão dos direitos, as garantias dos direitos dessa família ou então vai estar voltado para verificar as questões sociais que estão envolvidas ali naquele processo de vulnerabilização daquela família. Então são olhares diferentes, mas eu acredito que são olhares complementares (PSICÓLOGA, CRAS 4).

A psicóloga do CRAS 3 aponta que alguns profissionais, em outras unidades, fazem uma distinção no sentido de atribuir superioridade a um ou a outro: acreditam que o assistente social é “maior” do que o psicólogo ou que o psicólogo é “maior” do que o assistente social. Nas entrevistas com os agentes sociais, essa percepção foi identificada, mas apenas atribuindo importância maior ao assistente social do que ao psicólogo; não foi visto o contrário. Reitera-se que as atribuições de ambos são as mesmas, não havendo, em princípio, argumentos que justifiquem essa diferenciação.

Para além dos CRAS estudados, as similaridades e as diferenças entre as práticas profissionais de psicólogos e assistentes sociais constituem assunto de debate no campo socioassistencial. De acordo com Andrade e Romagnoli (2010, p. 612), existem muitas incongruências quanto às orientações que disciplinam as práticas desses profissionais, ora regidas por uma lógica de interdisciplinaridade – “uma relação pactual entre saberes conexos” -, ora regidas por uma lógica de transdisciplinaridade – “todos os saberes envolvidos abandonam suas identidades em prol da criação de um campo de saber autônomo e próprio”.

Em sua pesquisa, as autoras identificaram que os profissionais realizam atendimentos e acolhimentos dos usuários da mesma maneira, bem como atividades burocráticas, mas que, em alguns momentos, há um direcionamento específico para cada área de conhecimento. Esses direcionamentos específicos seguem critérios semelhantes aos relatados pelos agentes sociais dos CRAS 2, 4 e 5: questões emocionais e relações familiares são de responsabilidade do profissional da psicologia, enquanto questões de encaminhamentos, acesso e orientações sobre direitos, benefícios e documentos são de responsabilidade do profissional de serviço social. Andrade e Romagnoli (2010, p. 616) afirmam que as orientações da política são compreendidas como confusas pelos profissionais que ali atuam e que o lugar da Psicologia no CRAS é um

espaço fluido, em permanente estado de modificação, caracterizado por “encontros e acontecimentos singulares”.

5.5.1.5. Considerações sobre a ambiguidade de objetivos no PAIF

Nesta seção, foi discutida a ambiguidade de objetivos no processo de implementação do PAIF. Apesar de haver objetivos formalmente formulados para o serviço, foram identificadas ambiguidades em seu entendimento. Utilizando como principal base teórica para discussão a categorização de Chun e Rainey (2005a), a primeira ambiguidade relaciona-se à compreensão da missão da assistência social, sobre a qual foi visto que não existe clareza e, portanto, consenso, a respeito do público a ser atendido pelo PAIF: alguns dos profissionais entrevistados utilizam como base o texto literal da CF/88, enquanto outros entendem que o critério para atendimento deve ser o da renda, mais alinhados com as orientações da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e com o entendimento de que vulnerabilidade significa pobreza. Fica notória a contradição entre o discurso da assistência social como um direito universal e a sua prática que por vezes se alinha a esse discurso e por vezes ainda se materializa como uma política assistencialista.

O segundo ponto de ambiguidade relaciona-se ao direcionamento dado pelos objetivos aos implementadores, ou seja, à forma como a missão é traduzida em ações a serem realizadas. Esse direcionamento foi analisado por meio da percepção dos papéis organizacionais que cada ator entrevistado desempenha para a implementação do PAIF, em que o principal resultado foi a existência de diferentes interpretações sobre o papel do agente social, em que, para alguns, ele não possui participação no PAIF e para outros possui um papel fundamental na implementação do PAIF. No caso dos especialistas, houve grande convergência entre as respostas dadas por assistentes sociais e psicólogos sobre os papéis que desempenham no âmbito do PAIF. Dessa forma, evidenciou-se também a existência de ambiguidade no direcionamento dado pelos objetivos.

A análise da divergência de entendimentos sobre a atuação do agente social no PAIF levou à uma reflexão sobre o desenho do PAIF, sobre as atividades que compõem o serviço e que levariam aos objetivos pretendidos. Assim, verificou-se que também existe ambiguidade sobre o serviço em si, sobre as atividades que compõem o PAIF, sobre a forma como se estrutura o serviço para atender a seus objetivos. A partir daí, foram vislumbrados outros pontos de

ambiguidade de papéis, o primeiro relacionado à atuação dos órgãos que compõem a rede socioassistencial e o segundo relacionado ao papel desempenhado pelos especialistas, mas pelo ponto de vista dos agentes sociais. Esses dois pontos foram discutidos em profundidade, pois revelam muito do processo de implementação e sobre as diferentes formas de perceber uma mesma realidade.

Já o terceiro ponto, a ambiguidade na avaliação de objetivos, será tratado na próxima seção, que trata da ambiguidade de meios pelo fato de geralmente ser tratada em conjunto a uma discussão sobre efetividade. Por fim, quanto à função dos objetivos formulados para o PAIF, já foi possível verificar que eles não atendem ao propósito de direcionar as ações praticadas pelos atores. Dentre as funções propostas por Scott (1998), a que mais parece se adequar é a de que tenham o propósito de simbolizar uma vontade - a vontade de que a assistência social atue de forma integrada a outras políticas e que possa empoderar as famílias, em termos do fortalecimento de seus vínculos e em termos materiais, o que ainda não se materializa no dia-a-dia.

5.5.2. Ambiguidade de meios na implementação do PAIF

A ambiguidade de meios recai sobre a análise das tecnologias utilizadas, sendo caracterizada pela necessidade de aplicar tecnologias que são pouco conhecidas. Segundo Magalhães (2009), a metodologia de trabalho do PAIF se enquadra na categoria de tecnologia branda, caracterizada pela baixa programabilidade e pela alta interação com os usuários. Essa categoria foi proposta por Nogueira (1998) e se aplica aos projetos sociais cujas ações estão desenhadas para atender a situações particulares do usuário, seja ele um indivíduo ou um grupo. As principais características dos projetos que utilizam tecnologia branda são: participação do implementador com alto nível de discricionariedade; intuito de mudar comportamentos, atitudes e valores dos usuários; resultados incertos; projeção dos trabalhos ao longo do tempo, pois se objetiva transformar uma situação e isso requer tempo; participação dos usuários nas etapas de planejamento, implementação e avaliação; necessidade de alta capacidade de interpretação sobre a especificidade da situação, por parte dos implementadores, para adaptar a prestação de serviços às necessidades específicas do indivíduo ou grupo atendido; conflitos e controvérsias sobre as metodologias de trabalho. Todas elas caracterizam o PAIF e denotam a complexidade de se pensar nos meios a serem utilizados para alcançar os objetivos da política.

Ao abordar esse tema, Bronzo (2009, p. 171) aponta para a dificuldade de definir metodologias de trabalho do PAIF: “como trabalhar tendo as famílias como foco? Que tecnologias ou metodologias de intervenção surtem resultados, e que tipos de resultados quer-se alcançar com as famílias?”, concluindo que não há suficiente clareza e conhecimento sistematizado sobre as tecnologias ou metodologias de ação para o trabalho com as famílias. Assim, as intervenções voltadas ao empoderamento dos usuários do PAIF seguem formatos distintos, podendo utilizar abordagens coletivas ou individualizadas, de mais curta ou mais longa duração. É difícil compreender como se dá o processo, dada a complexidade das interações desenvolvidas, as disposições internas dos atores envolvidos (usuários e profissionais), a influência de fatores externos, emocionais e psicológicos, as configurações particulares para produzir mudanças de cunho material e a subjetividade das ações desenvolvidas pelos profissionais (BRONZO, 2009).

5.5.2.1. Metodologias utilizadas para desenvolver o trabalho com as famílias

Na descrição do PAIF nos CRAS, foram levantadas as atividades realizadas pelos assistentes sociais e pelos psicólogos, as quais tiveram um alto índice de convergência, sem diferenciações de acordo com a formação acadêmica. As principais atividades relatadas pelos especialistas em assistência social foram as de:

- Realização de atendimentos individuais;
- Realização de visitas domiciliares;
- Realização de atendimentos em grupo, abordando as atividades de planejamento, execução e avaliação;
- Mapeamento e articulação da rede;
- Acompanhamento familiar.

O que significa realizar tais atividades? Como elas são estruturadas? Quais as ações desenvolvidas? Tais questões não apresentam respostas prontas, sistematizadas e informativas a ponto de visualizar as atividades em desenvolvimento. Em geral, apresentam respostas vagas, que dão apenas uma noção do que é a atividade, visto que uma metodologia de trabalho como a do PAIF é conduzida pelas interações que se estabelecem e que se desenvolvem no momento de sua realização e que são dinâmicas e únicas. Trata-se de atividades que denotam um processo

cujo conteúdo é desconhecido, conforme a caracterização de situações de ambiguidade proposta por Schrader, Riggs e Smith (1991); e imprevisível tanto em relação à condução do processo quanto em relação aos resultados alcançados, conforme a categorização da tecnologia branda proposta por Nogueira (1998).

Na tentativa de elucidar um pouco do conteúdo dos processos que compõem o PAIF, será detalhada a seguir a atividade de realização de atendimentos em grupo, pois, nas entrevistas, as conversas se direcionaram em torno dessa atividade. Ora chamados de grupos, ora chamados de oficinas, por conta de uma mudança na nomenclatura feita pelos órgãos gestores da política, os grupos, termo utilizado com maior frequência pelos entrevistados, são considerados uma das ações mais importantes no desenvolvimento do PAIF, dada sua potencialidade em atingir os objetivos do Serviço (BRASIL, 2012b). Eles constituem uma forma de trabalhar os problemas das famílias e dos usuários, levando a eles informações e orientações, fomentando reflexões, fazendo com que haja compartilhamento de experiências entre os participantes, com que seja desenvolvido o sentimento de pertencimento a um grupo e possibilitando que o usuário, através da convivência social, se fortaleça e se perceba como uma pessoa portadora de direitos e deveres.

Os grupos realizados em cada CRAS se dividem em grupos de reflexão e os socioeducativos. Eles são formados de acordo com as demandas que chegam ao CRAS e de acordo com as orientações do órgão gestor sobre os públicos e os temas que devem ser trabalhados no território. Os grupos de reflexão, de acordo com as explicações dadas pelos entrevistados, possuem o objetivo de fazer a família repensar a situação que está vivenciando, de fortalecer a autoestima das pessoas, de fortalecer os laços familiares e a sua inserção dentro da comunidade. Assim, se desenvolvem por meio do trabalho focado nas relações; são mais fechados, compostos por pessoas que enfrentam um determinado tipo de problema. Já os grupos socioeducativos são mais informativos, possuem maior rotatividade entre seus participantes, permitem o revezamento do acompanhamento do grupo entre os especialistas. O Caderno de orientações técnicas ao CRAS sugere que o trabalho em grupos seja conduzido em duplas, por um assistente social e um psicólogo, mas essa dinâmica varia muito, sendo mais presente nos grupos de reflexão do que nos socioeducativos.

A metodologia dos grupos no PAIF possui como base a interação por meio do diálogo entre os especialistas e os usuários e entre os usuários. O que se propõe com o trabalho em grupo

é a criação de um espaço de conversação e de reflexão para fomentar estratégias e decisões que devem ser tomadas para enfrentar situações de vulnerabilidade e risco. Nesse contexto, o trabalho do especialista deve ser voltado tanto para identificar os temas que devem ser tratados quanto para abordá-los de forma a gerar interesse, discussão, reflexão e compreensão. Nos CRAS estudados, esse trabalho é realizado seguindo três passos: a definição dos temas a serem trabalhados, a escolha e a aplicação da dinâmica de condução dos grupos e a avaliação do atendimento em grupo.

O primeiro passo, a definição dos temas a serem trabalhados, pode ocorrer de três formas distintas. Os temas podem ser identificados pelos especialistas, de acordo com os problemas que chegam ao CRAS; eles podem ser propostos pelos usuários; ou podem vir como uma orientação do órgão gestor da política. No CRAS 1, a assistente social orienta seu trabalho pelos temas levantados pelos usuários:

Só pra exemplificar, sexta-feira agora a gente teve o grupo das famílias em descumprimentos das condicionalidades e aí no final elas sugeriram as temáticas e as temáticas foram muito interessantes, eu ficava arrepiada toda hora quando alguém falava alguma coisa. As famílias pediram que fosse falado sobre a questão de saúde e aí eu falei 'mas como assim saúde?', daí elas especificavam exatamente o que necessitavam saber. 'Ah, mas como que eu faço pra conseguir uma clínica de internação pra alguém da minha família?' E a outra falou... 'Como que eu faço pra conseguir tal exame pra alguém da minha família?'. E aí a outra falou 'Ah podia falar alguma coisa de trabalho'. E aí a gente combinou de no próximo grupo vir representante das várias políticas. Em outro grupo, as famílias já pediram que fosse abordado o tema de conflitos familiares (ASSISTENTE SOCIAL, CRAS 1).

Alguns temas são definidos pelo órgão gestor da política para serem trabalhados nos territórios. No ano passado, um desses temas foi o tráfico de pessoas, como explicado pela assistente social do CRAS 2:

Esse ano uma das coisas que a gente trabalhou foi o tráfico de pessoas, só que a gente ainda não levou isso pra comunidade, a gente fez isso com a rede socioassistencial do território. Aí depois vai amadurecendo a conversa com os líderes comunitários pra depois trabalhar isso com a comunidade. Porque como o assunto tá assim, sendo abordado pela mídia, o governo tá trabalhando muito essa questão do tráfico de pessoas agora. É um assunto extremamente preocupante, que nunca esteve muito

em evidência, mas não é algo que surgiu por alguma característica específica do território (ASSISTENTE SOCIAL, CRAS 2).

No caso do CRAS 3, foram citadas iniciativas oriundas de temas definidos pelas especialistas. A assistente social comentou que inseriu o tema da mobilização social de forma transversal a todos os grupos desenvolvidos no Centro. Assim, qualquer que fosse o assunto tratado, ele tinha que ser inserido na lógica da transformação do território pelos seus moradores. Foi uma iniciativa que teve muita repercussão no território e que deu muita visibilidade ao CRAS. Já a psicóloga, ao receber muitas demandas relacionadas a problemas de relacionamento e violência doméstica, formou um grupo apenas para tratar do tema ‘relacionamentos amorosos’.

Apesar de parecer uma tarefa fácil, a natureza e a complexidade das situações vivenciadas pelos usuários torna a delimitação dos temas uma tarefa complexa, visto que as vulnerabilidades são multifacetadas e decorrem de uma série de fatores. O especialista precisa analisar as demandas que são explicitadas pelos usuários, mas também pensar nas demandas subjacentes. Ao final, é a sensibilidade do profissional frente às especificidades do público usuário que vai determinar quais os temas devem ser trabalhados e como.

O segundo passo é a escolha e a aplicação da dinâmica de condução dos grupos. Em alguns casos, trata-se apenas de uma exposição de informações sobre o tema. Os grupos socioeducativos, por terem um formato mais simples, não dão muita margem a situações de ambiguidade. Conforme o psicólogo do CRAS 5,

o grupo socioeducativo ele tem um caráter informativo, tipo palestra a respeito de direitos ou, por exemplo, palestras a respeito de violência. Mas, enfim, é um caráter muito mais informativo, eu vou e falo. E geralmente tem um período de tirar dúvida que as pessoas falam e tal (PSICÓLOGO, CRAS 5).

Já os grupos de reflexão, que requerem e estimulam um maior nível de interação entre os participantes, dão margem à ambiguidade de meios. Depois de delimitado o problema/tema a ser trabalhado nos grupos de reflexão, é necessário escolher a forma de trabalhar esse tema, de forma que o conteúdo seja passado de forma simples, clara e compreensível. A psicóloga do CRAS 2 afirma que a maior dificuldade não é escolher as dinâmicas a serem utilizadas, mas adaptá-las para o entendimento e a compreensão do conteúdo que se quer passar pelo público atendido.

O trabalho não é escolher a dinâmica, é adaptar essa dinâmica ao perfil do nosso usuário. O perfil do nosso usuário é muito diferente... Têm muitos analfabetos, pessoas com restrições em sua capacidade cognitiva, pessoas com carência cultural, sem acesso mesmo a nada. E aí você tem que adaptar a dinâmica pra que eles entendam, né?! Então eles precisam muito de coisas visuais, auditivas, filmes e tal. E aí você adapta para que eles possam assimilar (...). A gente trabalha muito com filipetas, filmes, animações. Coisas muito simples, mas que tem que ser traduzidas visualmente e também com música. Alguns sites que eu pesquiso e tal, esse trabalho me consome um pouco de tempo (PSICÓLOGA, CRAS 2).

O desafio está em estabelecer um processo de interação, não apenas de repasse de informações, mas de entendimento e compreensão para modificar o comportamento das pessoas e gerar potenciais de mudança.

A assistente social do CRAS 2 comentou sua preocupação de, ao pensar no método, tentar considerar os efeitos que este terá sobre o interesse dos participantes, visto que a participação nos grupos não é obrigatória e que existem problemas de comparecimento, o que Bronzo (2009) chama de disposições internas dos atores envolvidos. Na sua fala, ela comenta sobre a dificuldade de adesão aos serviços e sobre a dificuldade de tratar de temas complexos em poucos encontros.

Tem a dificuldade do comparecimento, da adesão mesmo. Elas querem, elas entendem, mas, quando você chama, é muito difícil... Aí, assim, os temas são muito difíceis de trabalhar. Você vai trabalhar a questão da violência doméstica, que envolve muitos fatores. Explicar pras pessoas aonde elas devem ir, como elas devem chegar. Aí tem a questão dos tipos de violência... Por exemplo, abuso, o que é um abuso? Então assim, são temas que, na verdade, se você quiser trabalhar em seis encontros, um tema só. E a gente tem que reduzir isso e colocar de uma maneira que as pessoas entendam, de uma maneira mais fácil. Você trabalhar temas como esses tão sérios, tão complexos, em poucos encontros é muito difícil. Até porque o entendimento delas é difícil (ASSISTENTE SOCIAL, CRAS 2).

Questionada sobre a dificuldade de se pensar nas metodologias a serem utilizadas, a assistente social do CRAS 2 responde que é muito difícil, pois é um exercício de erro e acerto: eles testam as dinâmicas e verificam quais se adéquam ao tema e ao público. Os especialistas tem que se preocupar com a forma como o conteúdo será apresentado - as dinâmicas que

envolvem leitura e escrita não são tão exitosas quanto as que trabalham com imagens. Já o trabalho com filmes costuma ter boa repercussão, pois os leva a refletir e a discutir sobre aspectos de suas próprias vivências, desde que ele não seja muito longo, variando de cinco a sete minutos, para garantir a concentração das pessoas e possibilitar discussões.

A assistente social do CRAS 3 também relatou resultados positivos com o uso de vídeos, mas respondeu que, de forma geral, não percebe muita dificuldade em pensar nas metodologias a serem utilizadas.

Você me pergunta se há dificuldade em pensar ou adequar as metodologias a serem utilizadas. Eu não sei se, em razão da experiência, já se tornou uma coisa muito natural, mas acho que isso faz parte do trabalho do assistente social, trabalhar com diferentes metodologias. A gente pensa: 'como trabalhar com esses grupos', 'qual a fala que eu vou utilizar com esse grupo?', 'como eu vou me aproximar desse grupo?'. Esse grupo tem que se sentir perto de mim, tem que estar à vontade para participar, fazer perguntas (ASSISTENTE SOCIAL, CRAS 3).

O psicólogo do CRAS 5 também relatou que não enfrenta dificuldades ou múltiplas interpretações quando do planejamento e execução dos grupos, visto que se apoia no arsenal metodológico da terapia comunitária, curso que consta em sua formação acadêmica e que foi viabilizado pela SEDEST.

De forma geral, a percepção dos entrevistados sobre a ambiguidade das tecnologias usadas nos atendimentos em grupo - se elas são mais ou menos conhecidas, mais ou menos estabelecidas - variam conforme alguns fatores, sintetizados no quadro abaixo:

Tecnologias	
Conhecidas	Desconhecidas
<p>Principais fatores envolvidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conhecimento relacionado à formação acadêmica dos profissionais • Tempo de experiência com a realização de grupos no campo da assistência social 	<p>Principais fatores envolvidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Complexidade dos temas a serem tratados • Imprevisibilidade em relação ao nível de adequação das dinâmicas • Dificuldade para participação e continuidade dos usuários nas atividades desenvolvidas

Quadro 21: Fatores envolvidos na percepção da ambiguidade de meios

Fonte: Elaboração própria

Fato é que não existe uma proposta metodológica única a ser seguida, mas que esta escolha influi diretamente no alcance dos objetivos dos resultados do PAIF (BRASIL, 2012b). Mesmo reconhecendo tal impacto, o MDS entende que não é possível preestabelecer abordagens metodológicas a serem utilizadas, visto que elas dependem das especificidades das famílias, da complexidade dos problemas, das expectativas dos usuários e de uma série de outros fatores que são específicos para cada caso (BRASIL, 2012b). Assim, a forma de trabalho dos especialistas com os indivíduos depende do perfil do profissional, da sua sensibilidade em perceber as necessidades dos usuários, da sua experiência e da sua iniciativa em buscar e testar soluções, avaliando os resultados obtidos.

O terceiro passo é a avaliação do trabalho realizado com o grupo. Apenas nos CRAS 1 e 3 foram mencionadas avaliações dos usuários sobre os trabalhos realizados no grupo, as quais parecem ser desenvolvidas de forma fluida, não sistematizada. A título de curiosidade comentase que, no CRAS 3, as avaliações tiveram início depois que algumas pessoas do MDS foram ao CRAS e, após uma reunião realizada pela assistente com um grupo de famílias, perguntaram o que eles tinham aprendido naquele encontro e ninguém do grupo respondeu à pergunta. Isso fez inserir atividades de avaliação contínuas no seu trabalho com os grupos, de forma a ver as metodologias que mais ajudavam os indivíduos a absorverem o conteúdo passado. Com isso,

também passou a desenvolver uma série de perguntas e respostas sobre os principais direitos e responsabilidades dos cidadãos, de forma que eles, por meio da repetição daquela informação, as internalizassem. Em termos de auto-avaliação, todos os CRAS trabalham com um caderno de registro dos atendimentos para que eles possam analisar o que foi feito e direcionar sua atuação de acordo com os resultados pretendidos.

Pela análise das entrevistas, percebeu-se que nenhuma dinâmica, por mais bem estruturada que seja, garante os resultados pretendidos pelo PAIF; o diferencial do processo está nos processos de interação e de reflexão que ocorrem durante a realização dos grupos. As principais ambiguidades surgem nos detalhes, na forma de tratar os usuários, na forma de abordar os problemas, em aspectos mais sutis da condução dos grupos. Exemplo disso é a fala da assistente social do CRAS 3, reproduzida acima, cujas preocupações eram relacionadas a forma de falar (“qual a fala que eu vou utilizar com esse grupo?”) e de se aproximar dos usuários (“como eu vou me aproximar desse grupo?”). Nesse sentido, a assistente social do CRAS 1 também ressaltou a preocupação em não psicologizar⁴¹ o serviço social, ou seja, de não culpabilizar os indivíduos pelas situações de vulnerabilidade e risco que vivenciam.

As vulnerabilidades, elas são múltiplas... Elas são decorrentes de vários fatores. Elas são decorrentes das dificuldades de acesso às políticas públicas. Elas decorrem também da falta de perspectiva de mudança que aí não é uma questão meramente da pessoa, que ela não consegue superar, mas é que são tantas situações de dificuldade... Uma coisa vai levando à outra, então a pessoa já teve tantos direitos violados que ela começa a não acreditar mais que as coisas podem mudar. Então eu acho que esse é um ponto fundamental do nosso trabalho aqui. Falar sobre essa falta de perspectiva, falar que não é culpa da família especificamente, que envolve vários fatores (ASSISTENTE SOCIAL, CRAS 1).

Preocupações como as listadas acima são as que mais caracterizam a ambiguidade de meios no trabalho realizado com os usuários. Afinal, não basta ter um discurso voltado ao direito e uma prática assistencialista. Na pesquisa desenvolvida por Andrade e Romagnoli (2010, p. 613), as autoras notam que, no cotidiano do CRAS por elas estudado, as ações ora se manifestam

⁴¹ Psicologizar o serviço social significa transferir a responsabilidade de resolução de problemas sociais do Estado para os cidadãos (TRINDADE, 2001).

como mantenedoras de ações assistencialistas, ora se manifestam como promotoras de cidadania, um embate diário na vida dos profissionais. Tal embate é abordado nesta pesquisa também, como retrata a fala da assistente social do CRAS 1: “um desafio que a gente tem é não priorizar as demandas individuais em detrimento do objetivo macro, de transformação social. A gente não pode perder o objetivo de transformação social de vista.”

5.5.2.2. Ambiguidade na avaliação do PAIF

Tanto o processo quanto os resultados das políticas de proteção social são direcionados ao empoderamento dos usuários, conceito utilizado por Bronzo (2009) como uma categoria síntese para se referir à ampliação da capacidade dos indivíduos de fazer escolhas e agir para minimizar, reduzir ou sair da condição de vulnerabilidade em que se encontram. Como, no entanto, saber se os serviços do PAIF estão sendo direcionados no sentido de impactar sua perspectiva de mudança de vida (ASSISTENTE SOCIAL, CRAS 1)? Esta seção visa saber se existe ambiguidade na avaliação dos objetivos do PAIF, ou seja, visa saber se há margem para diferentes interpretações na avaliação sobre o progresso rumo aos objetivos da política (CHUN; RAINEY, 2005a), o que é aferido via a comparação dos resultados com indicadores.

Antes de falar sobre os indicadores do PAIF, cabe a ressalva de que os objetivos do serviço não são tão claros como pareciam a princípio. Na prática, existem ambiguidades relacionadas ao público usuário da política, ambiguidades no direcionamento dos objetivos e ambiguidade de papéis dos implementadores do PAIF e de importantes *stakeholders* (órgãos que compõem a rede socioassistencial e órgãos de outras políticas). O serviço é desempenhado com variações entre os CRAS e, dentro de um CRAS, com variações de atendimento entre os profissionais da equipe de referência. Como dito anteriormente, os objetivos do PAIF não atendem ao propósito de direcionar as ações praticadas pelos atores e, assim, pode-se prever que também não servem para avaliar o trabalho realizado, outra função de objetivos proposta por Scott (1998), fundamentada também pela dificuldade observada de se estabelecer indicadores precisos para os objetivos do PAIF, como, por exemplo, o de fortalecer a função protetiva das famílias.

Mesmo assim, parafraseando Zahariadis⁴² (2009), cabe apontar que, mesmo com essas ambiguidades, o serviço é prestado. Nesse sentido, buscou-se saber como os especialistas avaliam o resultado dos trabalhos que realizam: quais são os resultados concretos que os especialistas esperam com os serviços do PAIF e como eles são aferidos?

Nas entrevistas, os especialistas em assistência social foram questionados sobre a existência de critérios indicadores de que os serviços do PAIF não seriam mais necessários a uma família ou indivíduo, por este já ter alcançado o seu objetivo pretendido. Em geral, esses indicadores são estabelecidos caso a caso, conforme a situação apresentada pela família. A partir disso, é desenvolvido o plano de acompanhamento familiar, que prevê uma série de atividades e procedimentos realizados no PAIF, com a definição de objetivos a serem alcançados (BRASIL, 2009c). Tais objetivos constituem os critérios indicadores a serem avaliados para que a família ou o indivíduo não necessite mais dos serviços do CRAS, pois, em tese, estariam atrelados ao empoderamento dos usuários.

Na prática, esses critérios variam, conforme a amplitude do entendimento que o profissional possui sobre o que é vulnerabilidade. Se a vulnerabilidade é entendida apenas pelo viés econômico, os objetivos estariam voltados ao alcance de determinado nível de renda, por exemplo. Se a vulnerabilidade for entendida de forma mais ampla, os objetivos incluiriam, além do nível de renda, o fortalecimento dos vínculos familiares, maior protagonismo do usuário dentro da comunidade e outros desse tipo. Existem, portanto, diferentes formas de entender os objetivos a serem buscados e diferentes possibilidades de estabelecer critérios de avaliação.

Os critérios para avaliar os objetivos são mais fáceis de serem estabelecidos quando se considera uma visão mais restrita de vulnerabilidade: crianças na escola, comida na mesa e renda mínima para a manutenção da família, verificados quando a família sai da lista de descumprimento das condicionalidades do Bolsa Família, quando param de pedir cesta básica, quando a família consegue um nível de renda superior ao do critério de recebimento do Bolsa Família. Pelas respostas dos entrevistados, não houve clareza se esses indicadores eram expressamente formulados ou se o plano de acompanhamento familiar se baseia numa análise da

⁴² *"This world can only be described as partially comprehensible. Yet choices are made, problems are defined, and solutions are implemented"* (ZAHARIADIS, 2009, p.1).

situação antes e depois, de forma geral, estando os indicadores implícitos na resolução dos problemas que foram apontados. Para as demandas relacionadas ao fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, não foram identificados indicadores claros para a avaliação dos progressos realizados. Estes se enquadram no que Chun e Rainey (2005a) apontaram como a principal característica da ambiguidade na avaliação de objetivos, indicadores descritivos e subjetivos, que dão margem a diferentes interpretações quanto à realização dos objetivos propostos.

Ademais da dificuldade em estabelecer critérios de avaliação, há a dificuldade em realizar o acompanhamento da evolução da família. A assistente social do CRAS 3 comenta que um problema grave é a falta de condições para que um profissional acompanhe uma quantidade muito grande de famílias, pois ele não consegue avaliar com muita clareza os progressos (se houver) alcançados. Levanta, ainda, a falta de base que o especialista tem para dizer se a família pode ou não ser desligada dos serviços do PAIF: “Eu consigo fazer acompanhamento sistemático dessas famílias, a ponto de dizer ‘posso desligar’? E outra, qual o suporte que eu tenho pra isso?”.

Percebeu-se também que os objetivos traçados não visam ao empoderamento, mas tão somente a resolução das situações mais críticas vivenciadas pelas famílias, sem tirá-las da condição de vulnerabilidade. Na maioria dos casos, os profissionais deixaram claro que o trabalho de acompanhamento realizado no PAIF, por si só, não tem como tirar alguém de uma situação de risco e vulnerabilidade social. Isso não quer dizer, no entanto, que não são alcançadas conquistas com o trabalho do PAIF; isso acontece, mas elas são insuficientes para que a família alcance a promoção social. A assistente social do CRAS 1 comentou que a avaliação da evolução do trabalho realizado com as famílias acontece por meio de um plano de acompanhamento familiar e que “à medida que a família vai percebendo que está atingindo aquela situação, que vai superando, vai atingindo aquilo que ela se propôs a atingir, ela vai ser desligada.” No entanto, logo em seguida, revelou que em 04 anos de CRAS nunca realizou um desligamento, visto que a situação dessas famílias não muda significativamente apenas com o trabalho do PAIF: para que alguém saia de uma situação de vulnerabilidade e risco social, as outras políticas também têm que funcionar.

Esse desligamento tem que acontecer só que ele não acontece plenamente porque as outras políticas também têm que funcionar. Então você encaminha pra Regional de Ensino pra vaga em creche, não tem vaga. Encaminha para um Serviço de Convivência, não tem transporte. E isso vai limitando aquela superação. A gente vai repensando as metas e aí tem coisas que vão sendo atingidas, tem outras que vai ficando, vão ficando. E aí o que acontece? Muitas vezes aquela família, como qualquer ser humano, se depara com um fato novo que inviabiliza a sua promoção. E a vida é assim, aí a família volta pra o CRAS. (ASSISTENTE SOCIAL, CRAS 1).

A assistente social do CRAS 5 complementa esse entendimento - “Tem algumas famílias, a maior parte delas, que a gente sempre vai acompanhar. Não vai existir uma alta social” -, que foi compartilhado pela maioria dos profissionais entrevistados: uma situação de pobreza e de ausência de direitos que perdurou uma vida inteira não será resolvida apenas por meio das atividades do PAIF.

Os desligamentos, quando acontecem, se dão não porque foi feita uma avaliação dos objetivos propostos inicialmente e eles foram alcançados, mas porque atingiu-se uma zona limite: o CRAS já fez tudo o que estava a seu alcance para que o indivíduo saísse da situação de vulnerabilidade e risco e não há mais o que ser feito.

Em síntese, há margem para diferentes interpretações na avaliação sobre os resultados alcançados com o PAIF, haja vista a dificuldade em estabelecer indicadores, acompanhar as famílias e estabelecer objetivos compatíveis com aqueles propostos pelo PAIF, visto que isso requer a atuação conjunta da assistência social com outras políticas.

5.5.3. Mecanismos utilizados para lidar com situações de ambiguidade

As atividades de identificação da demanda, realização de encaminhamentos, a definição da forma de trabalho com as famílias, a avaliação sobre a sua continuidade ou não nos serviços oferecidos pelo CRAS, tudo envolve a realização de escolhas, que são feitas com base na interpretação que é feita sobre determinada realidade. Na implementação dos serviços do PAIF, essas escolhas acontecem diariamente, em cada atendimento.

Nas entrevistas, os profissionais comentaram que se deparam com situações que apresentam múltiplas possibilidades de interpretação e, portanto, de atuação. Nesses casos, o que fazer? Como os atores optam por uma ou por outra forma de interpretação? De acordo com as entrevistas, os atores se valem de quatro principais mecanismos para poder tomar decisões frente a situações ambíguas. Eles recorrem às interações (com colegas, com a equipe de referência, com a família); às bases legais e normativas da política, à sua experiência profissional, à realização de visitas domiciliares para confirmar informações tidas como duvidosas. Tais mecanismos seguem descritos abaixo, com algumas considerações sobre as perspectivas de resolução de problemas apresentadas no referencial teórico por Abma e Noodergraaf (2003): normativa, cognitiva, construtivista e discursiva. Dessas, a única que não foi comentada foi a perspectiva discursiva, pois ela envolve a análise das intenções dos indivíduos, aspecto que não foi abordado pela pesquisa.

Interações

Os principais mecanismos utilizados para lidar com situações de ambiguidade são conversas com outros profissionais da equipe de referência. Tais interações se enquadram na perspectiva construtivista de resolução de problemas, ou seja, representam uma forma de construir uma realidade cujo significado é discutido, negociado e, ao fim, compartilhado entre os membros da organização. Em todos os CRAS foram citadas a realização de reuniões com a equipe de referência e, se for o caso, com a família, para discutir uma situação de ambiguidade percebida no desenvolver dos trabalhos. Em alguns casos, essas reuniões são feitas para padronizar entendimentos, como foi relatado pela agente social do CRAS 1: como a demanda é muito grande, foram definidos pela equipe procedimentos e critérios de atendimento e organização dessa demanda, à que todos os agentes sociais devem seguir. Assim, as demandas não são mais direcionadas conforme o entendimento individual de cada agente, mas de acordo com um entendimento institucionalizado. Em outros casos, essas reuniões possuem o intuito de gerar interpretações sobre uma determinada situação vivenciada por uma família ou usuário e possibilitar a visualização de formas alternativas de prestar atendimento. Ou seja, em alguns casos, o objetivo das reuniões é diminuir o nível de ambiguidade; em outros, o objetivo é justamente o de aumentar o nível de ambiguidade, propiciando discussão e maior variedade de possíveis escolhas. Assim, a ambiguidade é vista ora com uma conotação negativa, ora com uma conotação positiva.

Também foram relatadas consultas individuais, de cunho mais informal do que as reuniões, feitas a colegas de trabalho quando não se sabe como agir em determinada situação (o que, na verdade, pode ser uma situação tanto de incerteza quanto de ambiguidade). Nesses casos, os agentes sociais relataram procurar o assistente social em primeiro lugar; se este não estiver disponível, os agentes se remetem à Coordenação. Como relatado anteriormente, a maioria dos agentes sociais parece dar mais valor à posição do assistente social do que à do psicólogo. Já a agente social do CRAS 4 relatou que a sua primeira opção é a discussão com os outros agentes sociais: “A maioria das situações a gente consegue solucionar entre os próprios agentes sociais, pelo conhecimento que a gente já tem, pelo tempo que a gente tá aqui e já adquiriu e também pelas orientações que já foram dadas de outras situações semelhantes.” Acabam por serem desenvolvidos, por meio dessas discussões, interpretações e entendimentos compartilhados para os casos que chegam ao CRAS e a ambiguidade que era percebida ao início do processo vai diminuindo ao longo do tempo.

A psicóloga do CRAS 5 relatou que, quando se depara com situações de ambiguidade, não utiliza mecanismos como reuniões para discutir o assunto. A comunicação é muito fluida e se desenvolve o tempo todo com as colegas de trabalho, as assistentes sociais e as psicólogas, característica que Schrader, Riggs e Smith (1991) apontaram como sinalizadora de situações de ambiguidade. Para eles, estruturas orgânicas de comunicação, com interfaces fluidas são típicas de problemas resolvidos sob condições de ambiguidade.

Em síntese, as interações – mais formais ou mais informais - entre os profissionais são a base para discutir diferentes pontos de vista e chegar a um acordo sobre as decisões a serem tomadas. “Sempre a decisão é em conjunto” (Assistente Social, CRAS 4).

Bases legais e normativas da política

Os normativos da política – as leis, os decretos, as resoluções, as portarias, as publicações do MDS – foram apontados também como instrumentos que auxiliam o profissional a resolver situações na qual há dúvida sobre como proceder. Com exceção de alguns procedimentos administrativos, como é o caso dos critérios a serem observados para a solicitação de benefícios socioassistenciais e para a inclusão da família em programas de transferência de renda, o enfoque dado a esses normativos não foi resolutivo, como no caso das interações desenvolvidas com os

outros profissionais do centro; eles foram tratados como uma orientação, como uma base para reflexão e discussão das possibilidades que se apresentam frente a um caso a ser resolvido.

Vale apontar que muitos dos entrevistados tiveram dificuldade em listar as principais bases normativas que consultavam para a realização de seu trabalho, dando a entender que não existe tanta proximidade com esses materiais no dia-a-dia. Dentre os principais normativos citados constam a Constituição Federal, a LOAS, a PNAS, a NOB/SUAS, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, o Protocolo de Gestão Integrada do SUAS, o Caderno de Orientações Técnicas para os CRAS, o Caderno de Orientações Técnicas sobre o PAIF, a lei do Cadastro Único, as leis distritais, as portarias (com ênfase na Portaria 140, que trata dos benefícios eventuais), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o Estatuto do Idoso e o Código de Ética do assistente social.

Experiência profissional

A experiência profissional foi citada como um importante mecanismo para lidar com situações de ambiguidade. Nesses casos, se adequa um problema aos moldes de outro já conhecido, de acordo com a lógica da adequação que caracteriza a perspectiva normativa de resolução de problemas apresentada por Abma e Noordergraaf (2003). Essa solução, entretanto, seria uma forma de promover a *ambiguity blindness*? De acordo com Schrader, Riggs e Smith (1991), sim, visto que se aplicaria um modelo mental já existente para a tomada de decisão e ação. No entanto, se um problema de menor nível de complexidade for comparado a um problema de maior nível de complexidade ou a uma série de outros problemas com características diversas, a ambiguidade pode aumentar ao invés de diminuir, visto que essas comparações geram outras possibilidades de interpretação. A resposta a essa questão se enquadra na perspectiva cognitiva de resolução de problemas proposta por Abma e Noordegraaf (2003), remetendo aos processos de consonância e dissonância cognitiva apresentados no referencial teórico e não será tratada neste trabalho.

Ainda no âmbito da experiência profissional, cabe registrar um mecanismo utilizado para lidar com a ambiguidade de meios: o caderno com o registro das dinâmicas utilizadas nos grupos. Esse caderno contém os relatos dos atendimentos em grupo, com o tema abordado, a caracterização dos participantes presentes, o nível de participação, as principais discussões e necessidades levantadas e a avaliação do trabalho, servindo como um mecanismo para diminuir a

ambiguidade de meios na condução desses trabalhos, visto que mostra o que funcionou e o que não funcionou, justificando e apontando as mudanças que se notam necessárias. O caderno de registro de atendimentos serve como uma forma de compartilhar e aprimorar a metodologia de trabalho, baseando sua lógica em iniciativas de tentativa e erro, o que Matland (1995) chama de processos experimentais, situações em que há muita ambiguidade e pouco conflito, sendo o aprendizado o principal resultado desse processo.

Visitas domiciliares

O atendimento realizado às famílias baseia-se nas conversas e nos relatos feitos pelos usuários sobre suas condições de vida. Nesse contexto, insere-se uma das fontes de ambiguidade apresentadas por McCaskey (1982 *apud* WEICK, 1995); informações de confiabilidade problemática. Em termos de informações prestadas pelas famílias, o principal problema é a sua veracidade: as informações são de confiança duvidosa, gerando situações de ambiguidade para o profissional do CRAS. Essas informações, em tese, deveriam ser verificadas por meio da realização de visitas domiciliares e, de fato, às vezes o são. Na maioria das vezes, entretanto, não há profissionais disponíveis para realizar a quantidade de visitas que seriam necessárias. As visitas domiciliares representam um contato “qualificado” com a família (BRASIL, 2012a), o que significa que devem ser realizadas pelos especialistas em assistência social, pois requerem um olhar especializado para analisar a situação de vulnerabilidade vivenciada e identificar possíveis situações de risco, encaminhando-as para a proteção especial, se for o caso. Na prática, muitas vezes, essas visitas são feitas pelos agentes sociais, que não possuem esse olhar “qualificado”, ou não são feitas, visto a quantidade insuficiente de profissionais nos CRAS, reclamação unânime em todos os centros visitados.

Assim, o mecanismo de lidar com a situação de ambiguidade ocasionada pela falta de confiança na veracidade das informações existe: é a visita domiciliar. O problema é a forma como ela é feita ou a falta de condições de fazê-la. A resolução de um problema sob condições de informações duvidosas fica, portanto, em alguns casos, em aberto, cabendo ao profissional optar, de acordo com o seu *feeling* e com a sua experiência, em acreditar ou não nas mesmas.

Observação

No referencial teórico, muito se falou sobre a liderança como forma de manipular os níveis de ambiguidade percebidos no ambiente organizacional, diminuindo- os, caso a ambiguidade

fosse entendida pela liderança como algo negativo, ou aumentando-os, caso a ambiguidade fosse entendida pela liderança sob um viés positivo. No entanto, na realização da pesquisa de campo, não foi percebida a influência de uma figura de liderança, responsável por orientar quanto a objetivos, mecanismos e prioridades, conforme as funções do líder apresentadas por Meier (1989). Existe, na equipe de referência, o cargo de Coordenador, mas ele não foi enfatizado como uma referência diferenciada para lidar com situações de ambiguidade. Os relatos dos entrevistados demonstram que o coordenador era procurado para discutir situações de ambiguidade da mesma forma que eram procurados os especialistas.

5.5.4. Outras percepções sobre o processo de implementação do PAIF

Por fim, entendendo o conceito de discricionariedade como uma fonte de ambiguidade, por significar a possibilidade de escolher entre duas ou mais alternativas, a partir de critérios próprios de oportunidade, conveniência, razoabilidade, ou seja, por significar a escolha entre múltiplas formas de interpretar e de agir sobre a realidade, perguntou-se aos entrevistados sua percepção sobre o nível de discricionariedade que percebem na realização de suas atividades.

As respostas foram, em sua maioria, que existe um alto nível de discricionariedade para que o profissional realize suas atividades. Divergências ocorreram no CRAS 1, em que a agente social respondeu que percebe um baixo grau de discricionariedade no seu dia-a-dia. Pela análise de suas respostas ao longo da entrevista, o que se percebe é que seu trabalho é baseado nas legislações que tratam dos benefícios eventuais e de transferência de renda. Ela segue normativos claros sobre os critérios a serem atendidos para a solicitação de benefícios e, para tanto, existe um procedimento estabelecido, que é seguido sem multiplicidade de interpretações e necessidade de realizar escolhas. Já a assistente social do CRAS 1 respondeu que, em alguns aspectos percebe menor nível de discricionariedade do que em outros, mas que em geral esse nível é alto. Se fosse necessário atribuir uma nota de 0 a 10, sendo 0 a ausência de discricionariedade e 10 o nível máximo de discricionariedade, atribuiria uma nota 7 ou 8 ao nível de discricionariedade que percebe ao realizar suas funções no CRAS.

A psicóloga do CRAS 2 respondeu que o nível de discricionariedade que eles têm no CRAS é adequado, visto que permite que o profissional pautar sua atuação em posicionamentos legais, ao mesmo tempo em que há flexibilidade para adaptações e ajustes. Já a psicóloga do

CRAS 4 discursou sobre uma “falsa liberdade”, um falso nível de discricionariedade existente em relação ao trabalho desenvolvido no CRAS:

Acho que a gente tem uma falsa liberdade, por quê? Aparentemente, existe aquela percepção de que ‘ah o trabalho eu faço da forma que me parece conveniente’. Mas existe uma leitura mais institucional. O que acontece aqui? Aqui no GDF por ser um órgão híbrido, os CRAS não têm autonomia pra fazer uma série de coisas, por isso que eu te falei que é uma falsa liberdade. Porque você, aparentemente, pode criar e a gente cria várias coisas... Como existem poucas metodologias de trabalho, então a gente acaba criando formas de se fazer. Mas existe um limitador, por conta de um aspecto institucional mesmo. Quando eu falo assim, de falta de autonomia, é uma falta de autonomia que se reflete muito na prática. Por exemplo, a gente tem lá o acompanhamento do SICON (Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família), você vai, faz um relatório e desenvolve uma série de ações pra aquela família. No entanto, para que haja resultados daquilo, para que haja efetividade dessa intervenção em um descumprimento de condicionalidade, para que haja reflexos nas condições de vulnerabilidade e risco da família, depende-se de outras gerências, por exemplo, da subsecretaria de transferência de renda. Então você restringe a autonomia por conta de uma centralização do trabalho e de informações, que não ocorre no âmbito do CRAS. Então existe essa centralização que prejudica o trabalho e a possibilidade de autonomia dentro das unidades de execução (PSICÓLOGA, CRAS 4).

Também foi perguntado aos entrevistados, qual o impacto desse nível de ambiguidade percebido na realização dos trabalhos desenvolvidos pelo profissional e qual o impacto também para o alcance dos objetivos da política. As respostas foram interessantes.

No caso da agente social do CRAS 1, que classificou como baixo o nível de discricionariedade no seu cotidiano, a percepção é a de que ter pouca discricionariedade ajuda a realização de seu trabalho, visto que tendo uma base – uma lei, uma norma – em que se pautar, ela se resguarda profissionalmente. Por outro lado, para o alcance dos objetivos da política, sob o ponto de vista dos usuários, a agente social acha que o nível de discricionariedade poderia ser maior visto que os critérios estabelecidos para concessão de benefícios são artificiais e nem sempre se destinam a quem necessita de auxílio. Se houvesse maior possibilidade de verificar a situação, ponderar os critérios, os benefícios teriam uma destinação mais justa.

Pelo ponto de vista da psicóloga do CRAS 2 que considerou que o nível de discricionariedade é adequado, existe a percepção de que ele facilita a prestação do serviço, ao apresentar uma legislação em que se basear no dia-a-dia, mas que não garante impactos positivos em relação ao alcance dos objetivos da política: “isso depende do perfil da gestão e da questão pessoal de cada um”.

Já a psicóloga do CRAS 4, ao defender a existência de uma falsa noção de liberdade, deixou pistas em seu discurso de que essa falsa liberdade auxilia a prestação do serviço – o profissional sabe o que lhe compete fazer e tem liberdade para criar -, mas não é benéfica em relação à efetividade da política, visto que o CRAS depende de outras unidades para que as criações, as soluções desenvolvidas pelos profissionais ganhem vida.

Nos demais casos, os entrevistados concordaram que há um alto nível de discricionariedade, no entanto houve alta variação quanto aos impactos que essa alta discricionariedade causa na realização das atividades do profissional e nos resultados da política, conforme ilustra o quadro abaixo:

Alto nível de discricionarieidade				
	Impactos positivos para o profissional na realização de suas atividades	Impactos negativos para o profissional na realização de suas atividades	Impactos positivos para o alcance dos objetivos da política	Impactos negativos para o alcance dos objetivos da política
Assistente Social – CRAS 1	X		X	
Agente Social – CRAS 2		X		X
Assistente Social – CRAS 2	X			X
Agente social – CRAS 3		X		X
Psicóloga – CRAS 3	X		X	
Agente social – CRAS 4	X			X
Assistente Social – CRAS 4	X		X	
Psicóloga – CRAS 4	X			X
Agente social – CRAS 5	X			X
Assistente Social – CRAS 5	X			X
Psicólogo – CRAS 5		X		X

Quadro 22: Impactos do alto nível de discricionarieidade

Fonte: Elaboração própria

Para a assistente social do CRAS 1, a discricionarieidade facilita tanto a realização do seu trabalho quanto, numa perspectiva macro, o alcance dos objetivos da política, visto que há uma orientação a ser seguida, que possibilita adaptações, mas que dá coesão ao trabalho.

A posição da agente social do CRAS 2 é contrária; para ela, esse alto nível de abertura que a política dá, faz com que os agentes sociais não saibam exatamente o que fazer, o que resulta na existência de políticas diferentes sendo implementadas nos CRAS, não em uma única política pública. Essa configuração relembra as práticas de favor, filantropia, caridade, associadas ao conceito de assistencialismo.

A assistente social do CRAS 2 afirmou que o alto nível de discricionariedade auxilia o profissional a desenvolver suas atividades, mas não soube avaliar como impacta nos objetivos da política, se melhora ou se atrapalha o alcance dos resultados pretendidos.

Já a agente social do CRAS 3 considera que deve haver mais padronização e uniformidade nos atendimentos:

Eu acho que se tivesse direcionado, ele poderia favorecer, padronizar e até melhorar, entendeu? Por quê? Às vezes a gente recebe uma demanda de uma pessoa que foi atendida em outro local que vem pra cá achando que aqui vai ter um atendimento diferente. Então se fosse algo padronizado, fosse um entendimento só, facilitaria (AGENTE SOCIAL, CRAS 3).

Da mesma forma, acha que prejudica o alcance dos resultados da política, visto que acabam ficando à mercê dos interesses e valores dos implementadores, o que não garante efetividade da política.

Quando você dá liberdade para várias interpretações, pra várias tomadas de decisões, você pode atingir o objetivo do atendimento que é esperado, do atendimento...como você pode fugir, não atender. Se fosse uma linha única de direcionamento, eu acho que facilitaria sim. Porque quando se une todos os agentes sociais ou então todos os servidores e a gente vai falar de um atendimento, você vê as diferenças, as inúmeras diferenças de um atendimento a uma mesma questão. Às vezes você fala 'poxa, eu podia ter atendido assim', se tivesse algo que falasse 'tal questão, você direciona assim'. Então você vê que há uma distância no atendimento. Às vezes, a pessoa não se importa. A pessoa não atende o que era pra atender (AGENTE SOCIAL, CRAS 3).

A psicóloga do CRAS 3 possui um entendimento contrário. Para ela, o alto nível de discricionariedade facilita o desenvolvimento dos trabalhos, visto que existem leis que dão suporte e que estabelecem um rumo comum a ser seguido. Em termos de efetividade, afirma que o alto nível de discricionariedade permite adaptação da política às características do território. A assistente social do CRAS 3 respondeu a essa questão de uma forma diferenciada, sem fazer alusão às categorias acima apresentadas. Ela afirmou que o que atrapalha a prestação do serviço e os objetivos da política é a falta de entendimento da rede,

a dificuldade de entendimento da rede, a rede entendida de forma ampla, como uma única rede. Não é a rede da educação, a rede da assistência social, é "a" rede...Sabe esse tanto de rede? É uma rede. Então eu acho

que deveria haver uma troca entre as políticas setoriais, a compreensão da necessidade disso, para evitar principalmente esse empurra-empurra da pessoa, 'ah não é aqui', então você vai lá e não é lá também (ASSISTENTE SOCIAL, CRAS 3).

Já no CRAS 4, todas as entrevistadas concordam que o alto nível de discricionariedade facilita a realização das atividades profissionais, mas discordam em relação aos impactos nos resultados da política. Enquanto a assistente social considera que facilita o alcance dos resultados, a agente e a psicóloga acreditam que atrapalha. A posição da psicóloga já foi apresentada: a “falsa liberdade” faz com que medidas sejam iniciadas, mas não tenham continuidade porque o CRAS não possui autonomia para efetivá-las. Já a agente social aponta que, numa perspectiva geral, a falta de comprometimento de uma parcela dos profissionais com a causa da assistência social, inviabiliza o alcance dos resultados. Se houvesse um menor nível de discricionariedade e maior controle, poder-se-ia aumentar a efetividade da política.

No CRAS 5, todos concordaram que o alto nível de discricionariedade impacta negativamente o alcance dos objetivos da política. A agente social defendeu a existência de normas a serem seguidas para garantir a coesão do trabalho e a assistente social relatou a existência de uma lacuna de responsabilidade que tem que ser preenchida pelo profissional:

Acho que atrapalha porque se a gente tivesse algo, uma resolução, instituindo que 'se o idoso solicitar remédio, o CRAS deverá encaminhá-lo para a Saúde que é responsável por essa compra', seria melhor porque a gente sabe que existe essa possibilidade, mas fica uma lacuna de responsabilidade que tem que ser preenchida pelo profissional, quando deveria ser preenchida por uma norma, de forma impessoal (AGENTE SOCIAL, CRAS 5).

Quanto à realização das suas atividades, a agente social comentou que é bom que haja essa liberdade por parte do profissional, pois os formuladores da política não têm a vivência de quem trabalha na área. É no dia-a-dia que se tomam as decisões sobre o que deve ser feito. Já a assistente social afirmou que, no seu dia-a-dia, conta muito com a rede informal para garantir a qualidade de suas atividades. Reconhece que, às vezes, é bom ter um procedimento estabelecido, burocrático, mas conta muito com “auxílios informalizados, amizade, quebra galho e jeitinhos que a gente pode dar” na realização de suas atividades. Comentou que conta com a sua rede de contatos pessoais, por exemplo, para conseguir emprego para os usuários do PAIF. Por fim, o

psicólogo do CRAS 5 defendeu a diminuição da discricionariedade para evitar que as pessoas atuem em desacordo com o que deveria ser feito.

As falas dos profissionais do CRAS 5 revelam a existência de delegação de importantes aspectos de decisões políticas para os ramos administrativos do governo, assunto abordado por Pandey e Wright (2006) e por Matland (1995). De fato, várias passagens demonstraram que os implementadores da política são responsáveis por tomar importantes decisões que deveriam ter sido tomadas pelos formuladores, visto que são questões estruturais da política, atuando de forma a “preencher lacunas de responsabilidade”. Tais decisões foram passadas para a etapa da implementação, em que o processo decisório não ocorre de maneira formal e explícita como na formulação, mas de maneira informal e desestruturada, com variações ao longo do tempo e entre diferentes implementadores. Os assuntos que, nesta pesquisa, se revelaram negligenciados pelos formuladores da política e que foram repassados aos implementadores, são os relativos à atuação dos agentes sociais e os relativos ao papel e às responsabilidades dos órgãos públicos quanto à sua atuação para superar condições de vulnerabilidade e risco. Na falta de uma orientação, os agentes sociais não possuem uma atuação homogênea, fazendo com que haja variações no atendimento prestado aos usuários. Já no caso da interdisciplinariedade necessária entre as políticas públicas, existe dificuldade em estabelecer relacionamentos e definir responsabilidades, o que acaba sendo feito com base em contatos pessoais e afinidades, remontando a estrutura do assistencialismo.

6. Considerações e conclusões

Esta pesquisa tem o intuito de esclarecer o significado prático que as múltiplas interpretações desenvolvidas pelos atores possuem no processo de implementação, dado o entendimento de que a ambiguidade é uma característica intrínseca às políticas públicas. Várias questões foram formuladas para verificar tal significado, dentre as quais se destacam a identificação da percepção de situações de ambiguidade, a identificação de ambiguidades de objetivos e de meios, os mecanismos utilizados para lidar com as ambiguidades e o nível de discricionariedade percebido pelos implementadores, entendido como uma fonte de ambiguidade por representar a escolha entre diferentes formas de interpretar e lidar com a realidade ou com as diferentes versões da realidade.

Antes de iniciar as conclusões, reconhece-se de antemão que o SUAS - suas bases conceituais, normativas e operacionais – estão em construção (BRASIL, 2009b, p. 10) e reafirma-se que este trabalho não possui como objetivo avaliar a política, mas, sim, descrever seu processo de implementação, verificando como a ambiguidade é interpretada e tratada pela equipe de referência do CRAS. Dito isso, observa-se que foi uma atividade complexa escrever sobre a política de assistência social, visto que ocorreram inúmeras mudanças nas definições, categorizações e estruturação da política, ocasionando mudanças na compreensão que se teve da política ao longo do processo de descoberta das principais publicações da área. Foi importante contar com a ajuda de gestores que trabalham com o tema para saber se estava sendo utilizada a versão mais atualizada de documentos basilares da política e as motivações de tantas mudanças.

Ao fim da pesquisa documental, o entendimento sobre o serviço PAIF ainda era nebuloso. Não se sabia ao certo o que se passava dentro dos CRAS, como os objetivos do PAIF eram operacionalizados no dia-a-dia. A visita aos CRAS para a realização das entrevistas foi essencial para visualizar um entendimento que estava puramente no nível da abstração. Nas entrevistas, as atividades desenvolvidas pelos profissionais da equipe de referência serviram como os componentes de informação necessários para mapear o processo. Esse mapeamento foi realizado CRAS por CRAS com o intuito de fazer com que o leitor se sentisse mais conhecedor do contexto de implementação dos centros, das atividades que ali são desenvolvidas e das variações que diferenciam um CRAS do outro. O nível do mapeamento se limitou a macro-atividades dos profissionais, principalmente dos especialistas, visto que são atividades pautadas no diálogo e na

interação, difíceis de serem especificadas em ações e tarefas minuciosas. Essa é, aliás, uma das características da ambiguidade citadas por Schrader, Riggs e Smith (1991). Esse mapeamento atende, em parte, ao objetivo geral da pesquisa, o de descrever o processo de implementação do PAIF. A partir dele, foram identificados pontos de ambiguidade a serem analisados e foram detalhados aspectos da sua implementação, de forma direcionada a atender ao objetivo geral e aos objetivos específicos da pesquisa.

Os objetivos específicos foram elaborados de forma a detalhar o processo de implementação, com foco no fenômeno em estudo. Assim, em primeiro lugar buscou-se identificar os principais pontos de ambiguidade. Categorizados em termos de ambiguidade relativa aos objetivos e de ambiguidade relativa aos meios, foram identificados seis principais pontos de ambiguidade:

- Ambiguidade de objetivos
 - 1) Ambiguidade em relação ao público a que se destina o serviço
 - 2) Ambiguidade em relação aos papéis desempenhados pelos agentes sociais
 - 3) Ambiguidade em relação aos papéis desempenhados pelos órgãos que compõem a rede socioassistencial
 - 4) Ambiguidade em relação aos papéis desempenhados pelos especialistas
- Ambiguidade de meios
 - 1) Ambiguidade em relação às metodologias utilizadas
 - 2) Ambiguidade em relação aos resultados alcançados

Ao final, também foram discutidas as ambiguidades em relação às ambiguidades, uma vez que os implementadores possuem diferentes interpretações sobre o nível de ambiguidade e de discricionariedade que a política lhes permite ter.

Em relação ao público a que se destina o serviço, percebe-se que ainda há uma forte associação entre assistência social e pobreza, apesar de haver um discurso governamental muito forte no sentido de desassociar esses elementos⁴³. O discurso, no entanto, parece estar mais

⁴³ Em 22 de fevereiro de 2013, a ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Tereza Campello salientou que miséria não é só questão de renda, mas que, enquanto houver situação de extrema miséria, resolver essa situação será a prioridade. A assistência social como o acesso a serviços, a políticas e ao fortalecimento da função protetiva das famílias parece ser ainda um por vir.

evoluído que a prática. Muitos dos entrevistados relacionam o serviço prestado pelo CRAS a um atendimento voltado exclusivamente a pessoas pobres, desconsiderando as diretrizes constitucionais, mas considerando as orientações feitas pelo órgão gestor, de priorizar famílias de baixa renda, caracterizando uma situação de ambiguidade originada pela existência de demandas inconsistentes que permitem múltiplas interpretações (MCCASKEY, 1982 *apud* WEICK, 1995). O atendimento voltado a um público focalizado também se dá por causa das condições de falta de recursos orçamentários, físicos e de pessoal que caracterizam a realidade dos centros, outra fonte de ambiguidade citada por McCaskey (1982 *apud* WEICK, 1995). Assim, existem contradições nas normas e na estrutura da política, originadas na etapa de formulação, que se refletem em e permeiam todo o processo de implementação. A ambiguidade se manifesta porque, ao mesmo tempo em que há essa interpretação pautada pelo corte de renda, há outra interpretação quanto ao público, que se baseia na universalidade de atendimento, na consideração dos vínculos como situação de vulnerabilidade e risco social. Esse ponto não foi visto como uma ambiguidade por parte da maioria dos entrevistados, mas foi revelado no processo de análise e comparação das respostas entre os CRAS.

Em relação aos papéis dos agentes sociais, foi constatado que, nos CRAS pesquisados, a atuação dos agentes possui impacto na implementação do PAIF, mesmo que nem todos os agentes percebam que seu papel possui relação com o serviço. Os agentes sociais realizam encaminhamentos, visitas domiciliares, direcionando o usuário ao caminho que eles – os agentes-consideram apropriado, dentro ou fora da rede socioassistencial, sendo o primeiro ponto de triagem da demanda que chega ao CRAS. Um usuário que chega ao CRAS, por exemplo, pode ou não ser atendido pelos especialistas, pode ou não ser encaminhado a outro órgão público, a depender do entendimento e da atuação do agente social. Esse parece ter sido um ponto de negligência por parte dos formuladores da política, que se omitiram em analisar e em especificar o papel desses atores. Vale, contudo, ressaltar a possibilidade de que os agentes sociais que atuam no Distrito Federal sejam mais qualificados do que os que atuam nos municípios dos outros entes da federação, e que essa atuação seja diferenciada apenas no DF.

Em relação aos papéis desempenhados pelos órgãos que compõem a rede socioassistencial, o que se constatou é que, na prática, a articulação da rede não abrange apenas os órgãos socioassistenciais, mas os órgãos de diversas políticas públicas, como Saúde, Educação, Previdência, Transporte, que devem funcionar para que o trabalho desenvolvido no PAIF tenha

efetividade. Esse é um entendimento compartilhado pelos entrevistados, sem margens a diferentes pontos de vista. Essa situação, no entanto, se caracteriza como de ambiguidade, pois os CRAS são responsáveis por fazer encaminhamentos para equipamentos públicos de outros setores, mas não existe um entendimento comum ou critérios claros sobre as responsabilidades de cada política e dos seus respectivos órgãos para que esses encaminhamentos sejam feitos. Sendo o CRAS a porta de entrada do SUAS – na verdade, a porta de entrada de todas as políticas públicas –, responsável por realizar os devidos encaminhamentos, dá a impressão de que está se tratando de uma ambiguidade que foi prevista na formulação, mas que foi delegada para a etapa da implementação.

Seria necessário, como a norma prevê, que o órgão gestor local tomasse a frente desse trabalho; na ausência dessa atuação, esse trabalho recai sobre os CRAS. Na prática, é muito difícil para os profissionais dos CRAS realizarem esse alinhamento de papéis, visto que, dentre outros fatores, eles contam com equipes reduzidas de trabalho e não possuem autoridade hierárquica para impor atribuições a outros órgãos públicos, nem da assistência social, muito menos a órgãos de outras políticas. Vale ressaltar que essa atribuição de papéis é uma atividade extremamente complexa, interdisciplinar e que, além de aspectos técnicos, envolve aspectos políticos. No que tange aos papéis dos órgãos da rede socioassistencial, especificamente CRAS e CREAS, as ambiguidades se concentram nas diferentes aplicações atribuídas aos conceitos de risco e vulnerabilidade, o que causa variações quanto ao nível de atenção que se dedica a um usuário ou a uma família. As diferentes interpretações são comuns nos CRAS, entre diferentes CRAS e entre profissionais de um mesmo CRAS; as consequências dessas diferentes interpretações variam, mas incluem o risco de vida dos usuários nas situações mais graves, como foi demonstrado no exemplo das diferentes interpretações e tratamentos dados a uma mulher vítima de violência doméstica.

Em relação aos papéis dos especialistas em assistência social, foi visto que, existem diferentes entendimentos, nos CRAS pesquisados, dos papéis desempenhados pelos assistentes sociais e pelos psicólogos, sendo que a maior parte dos encaminhamentos realizados pelos agentes sociais se direciona aos assistentes sociais. Este ponto foi salientado como importante para a implementação do PAIF porque a interdisciplinaridade é um ponto-chave do desenho do serviço e as múltiplas interpretações que os agentes sustentam sobre o papel dos especialistas pode desvirtuar essa lógica. De acordo com essa orientação interdisciplinar, o PAIF existe não

apenas para atender às demandas materiais, mas para atender também às demandas subjetivas; é o que na psicologia social se denomina de demanda de objeto e demanda de amor, ou demandas pelo concreto e demandas de afeto.

São dois olhares que são necessários, mas que nem sempre são acionados pelos profissionais do CRAS. Olhar apenas para as demandas de objeto, para o que é concreto, é mais fácil e é o que a assistência social sempre fez. Um dos diferenciais para que a assistência social se alinhe com o discurso da sua política é a capacidade de olhar e atender às demandas subjetivas também. Assim, é importante que, dentro dos CRAS, todos os profissionais, com ênfase nos agentes sociais, tenham clareza quanto a esse entendimento e que sejam estabelecidas diferenciações mais claras sobre o papel dos assistentes sociais e dos psicólogos, para que não se corra o risco de que uma profissão se torne superior à outra nem para que se homogenizem as atuações desses dois profissionais, o que significaria a perda da interdisciplinaridade proposta pela política.

Em relação às metodologias utilizadas, a discussão ficou centrada nos atendimentos em grupo, caracterizadas pelo uso do que Nogueira (1998) chamou de tecnologias brandas. Uma tecnologia branda, como o nome sugere, é uma tecnologia que não possui muita estruturação, muito dependente da interação que é estabelecida com os usuários. Assim, a ambiguidade está nos meios de desenvolver tal interação, assegurando que os temas trabalhados sejam absorvidos e sirvam como base para reflexão e para a criação de novas possibilidades de enfrentar as situações de vulnerabilidade e risco vivenciadas. A conclusão a que se chegou é que não existem propostas metodológicas que possam ser consideradas como certas, como tecnologias que irão funcionar. A principal tecnologia é a postura do profissional, sua sensibilidade em perceber e em interagir com as necessidades dos usuários, tomando cuidado para não psicologizar o serviço social e para não priorizar as demandas individuais em detrimento dos objetivos de transformação social, o que, mais uma vez, retomaria a concepção do assistencialismo que se pretende superar.

Em relação aos resultados alcançados, verificou-se que o estabelecimento de indicadores ocorre de forma precária, sem muita formalização, e considerando basicamente aspectos objetivos relacionados à questão da renda, escolaridade e alimentação. Quando estabelecidos, os critérios de melhoria utilizados como indicadores do trabalho realizado – família fora da lista de

descumprimento do Programa Bolsa Família, família que não necessita mais solicitar cesta básica, família com renda superior ao critério de recebimento do benefício de transferência de renda – denotam que os objetivos traçados pelos profissionais do CRAS não visam necessariamente ao empoderamento da família, mas tão somente a uma melhoria nas suas condições de vulnerabilidade e risco social. Na maioria dos casos, entretanto, entende-se que os objetivos do PAIF nunca serão alcançados e que a família sempre vai requerer acompanhamento por parte do CRAS. A conclusão é a de que os objetivos estabelecidos para o PAIF não possuem a função de direcionar a atuação, nem de avaliar o trabalho realizado; eles parecem simbolizar uma vontade, ainda longe de ser alcançada.

Em relação à percepção da ambiguidade quanto a esses pontos de ambiguidade, verificou-se que alguns profissionais percebem que existem múltiplas interpretações, mas outros não. Tentou-se fazer uma relação entre as respostas, no sentido de buscar um padrão para verificar aqueles que percebem a ambiguidade de forma mais aguçada do que outros, mas tal padrão não foi encontrado. Verificou-se, especificamente, a influência do contexto e do perfil dos implementadores na percepção da ambiguidade.

Quanto ao contexto, a ideia inicial foi a de verificar se uma mesma realidade, caracterizada por determinados perfis de risco e vulnerabilidade, propiciava uma maior ou menor percepção de ambiguidade, ou seja, se ela era percebida de formas distintas pelos profissionais. Assim, profissionais que atuassem em CRAS com características mais complexas e multifacetadas estariam mais propensos a perceber ambiguidades. No entanto, é difícil chegar a uma conclusão quanto a isso, visto que cada CRAS está situado num território com características singulares (são realidades diferentes) e, dentro de cada CRAS, cada profissional parece ter acesso a versões distintas da realidade, seja em relação à profundidade com a que é caracterizada a situação, seja em relação ao viés que é apresentado, se relativo a demandas afetivas ou a demandas socioassistenciais. Em geral, assistentes sociais e psicólogos têm acesso a maior riqueza de detalhes do que os agentes sociais em relação às situações vivenciadas pelos usuários e, por isso, possuem percepções diferentes do que os agentes sobre o perfil de risco e vulnerabilidade do território e sobre as demandas dos usuários.

O que foi possível observar quanto ao contexto é que nos CRAS de menor porte, como os CRAS 2 e 3, as agentes sociais conseguem participar um pouco mais dos atendimentos,

discutindo problemas e possíveis soluções com as especialistas, possuindo um papel diferenciado no serviço. No entanto, as agentes sociais dos CRAS 2 e 3 apresentam posturas distintas quanto ao seu papel: enquanto a agente social do CRAS 2 parece um pouco receosa sobre assumir alguma responsabilidade perante o PAIF, questionando a falta de clareza sobre os papéis a serem desempenhados e a existência de embates entre valores pessoais e profissionais ao realizar atividades que não considera apropriadas de serem feitas pelos agentes – duas fontes de ambiguidade citadas por McCaskey (1982 *apud* WEICK, 1995); a agente social do CRAS 3 considera que o agente social é uma peça fundamental, acolhendo as famílias, percebendo as várias vulnerabilidades que permeiam a sua vida, realizando visitas para conhecer melhor a situação, direcionando o trabalho a ser desenvolvido pelo especialista, fugindo, muitas vezes, das atribuições que lhe competem para providenciar o atendimento. Não há, por parte da agente social do CRAS 3, receio de assumir responsabilidade perante o PAIF, que também não relatou perceber ambiguidades no desenvolvimento de suas atividades, em razão do tempo de casa que possui. Assim, uma mesma característica (a menor quantidade de atendimentos do CRAS) e um mesmo fato (a maior participação nos atendimentos às famílias, discutindo com os especialistas sobre as possibilidades de atuação) resultam em entendimentos diferentes por parte dos agentes, com maior e menor nível de ambiguidade percebido, concluindo-se que a ambiguidade percebida é o resultado de um processo individual, de estruturação mental.

Grosso modo, confirmou-se o posicionamento de Schrader, Riggs e Smith (1991), segundo os quais a percepção da ambiguidade é mais ou menos presente conforme a estruturação do problema feita pelos implementadores. O que foi possível observar é que, apesar de uma dada situação apresentar por si características que dão margem a ambiguidades (como informações duvidosas, contradições, múltiplas facetas), essa percepção será determinada pelo implementador, revelando a importância do aspecto endógeno da ambiguidade: se os atores já tiverem um modelo mental estruturado para lidar com esse tipo de situação, a ambiguidade não é percebida; se não tiverem esse modelo ou se o modelo existente não estiver atendendo as suas necessidades, a ambiguidade passa a ser percebida.

Nesse sentido, o tempo de experiência, um elemento do perfil profissional, parece ser um aspecto diferenciador de pessoas que possuem maior ou menor percepção de situações ambíguas. Foi feita uma proposição no sentido de relacionar maior tempo de experiência profissional com menor percepção de ambiguidade, mas essa relação, apesar de ter sido enfatizada por muitos dos

entrevistados, não foi confirmada. A assistente social do CRAS 3, por exemplo, apesar de possuir 18 anos de experiência na área, relatou grande percepção de ambiguidade ao comentar sobre o que se entende acerca de vulnerabilidade social e risco, conceitos basilares da assistência social e diferenciadores do nível de atenção a ser dada, se básica ou especial, propondo o estabelecimento de critérios objetivos para definir um entendimento único acerca desses conceitos. Ao mesmo tempo, ao falar sobre os meios que utiliza, relatou não perceber ambiguidades: os métodos são pensados e aplicados sem problemas – as tecnologias são conhecidas -, sem dilemas ou contradições entre as várias possibilidades de trabalho, adaptando a forma de abordar os usuários na medida em que vai percebendo que as pessoas estão reagindo da maneira esperada. Assim, subentende-se que a estruturação de modelos mentais não depende apenas do tempo de experiência na área; não é só porque ela já se deparou inúmeras vezes com as ambiguidades que permeiam os conceitos de risco e vulnerabilidade que ela já possui um modelo mental pronto e disponível para ser utilizado.

Sobre o tratamento dado a situações de ambiguidade, o principal mecanismo utilizado para lidar com situações de ambiguidade são as interações com os membros da equipe de referência e com a família atendida. Interessante perceber que essas interações são desenvolvidas tanto para aumentar o nível de ambiguidade, ou seja, pensar e criar múltiplas possibilidades de interpretação e de atuação, quanto para diminuir o nível de ambiguidade, ou seja, para tomar decisões. Níveis altos de ambiguidade não são necessariamente vistos como um aspecto negativo, mas como espaços para discussão e criação de oportunidades. Outros mecanismos citados foram as bases legais e normativas da política, que servem para reflexão e discussão frente a uma situação de ambiguidade; a experiência profissional, visto que o acúmulo de eventos ao longo do tempo e a análise de seus resultados permite, em alguns casos, que o profissional crie modelos para atuar frente a situações de ambiguidade; e as visitas domiciliares, que servem para confirmar informações tidas como duvidosas e propiciar maior segurança na tomada de decisão.

Por fim, como forma de ter um entendimento geral sobre a percepção dos entrevistados sobre a ambiguidade na implementação do PAIF, abordou-se o conceito de discricionariedade como um conceito correlato ao de ambiguidade, de forma a verificar se uma maior abertura para realizar escolhas possui efeitos positivos ou negativos para a implementação, sob o ponto de vista do profissional na realização de suas atividades e do alcance dos objetivos da política, ou

seja, sob o ponto de vista do usuário. Curiosamente, a ambiguidade foi vista de forma positiva e de forma negativa – existe ambiguidade sobre a ambiguidade percebida na implementação do PAIF! -, sendo que, para o profissional no desempenho de suas atividades, um maior nível de discricionariedade está mais relacionado a aspectos positivos do que a aspectos negativos, mas para os resultados da política um maior nível de discricionariedade está mais relacionado a aspectos negativos do que a aspectos positivos. Conclui-se, dessa forma, que a própria interpretação da ambiguidade é variada, possuindo aspectos positivos e negativos, que variam conforme a estruturação mental desenvolvida pelos indivíduos que a interpretam.

De uma forma geral, percebeu-se que *a ambiguidade com respeito aos meios tem aspectos positivos e negativos*, conforme foi apontado no parágrafo anterior, *mas quando se trata de ambiguidade de objetivos não foram vislumbrados aspectos positivos*, sendo benéfico diminuir as ambiguidades em relação aos pontos sinalizados (público alvo, papéis dos atores e papéis dos órgãos que atuam em conjunto com a assistência social) para que a política alcance patamares de efetividade, de impacto frente à sociedade, e que consiga se estabelecer como uma nova situação para o Brasil, como o texto da PNAS preconizou.

Neste estudo, a ambiguidade foi caracterizada de forma mais endógena do que exógena, ou seja, mas dependente do interpretador do que da situação em si. Assim, dentre os definições de políticas públicas apresentadas no referencial teórico, o PAIF estaria mais alinhado àquelas de ontologia nominalista, que consideram as múltiplas interpretações que podem ser feitas sobre uma mesma decisão política, sendo a sua implementação uma construção social direcionada pelas interações que ocorrem ao longo do processo. Ressalta-se que o objeto de atuação do PAIF é multifacetado e que o seu tratamento é dinâmico, não sendo possível tratá-lo como se fosse um processo meramente administrativo, com baixos níveis de ambiguidade e conflito. O PAIF se assemelha mais a um processo do tipo experimental, que, na ponta⁴⁴, se caracteriza por baixos níveis de conflito e altos níveis de ambiguidade.

Pôde-se perceber, ao longo do trabalho, a adequação das três perspectivas de políticas públicas descritas no referencial teórico. A perspectiva interpretativa-behavioralista se mostrou

⁴⁴ Imagina-se que na etapa de formulação, o PAIF se caracterize como um processo com altos níveis de ambiguidade e de conflito, configurando o que Matland (1995) classificou como processo simbólico.

presente na maior parte do trabalho, visto que ele é fundamentado nas interpretações e nas interações que se desenvolvem ao longo do processo. A perspectiva da seleção temporal aleatória também se mostrou presente, mostrando como as interpretações podem variar, fazendo com que interpretações que guiaram a decisão e a ação no passado sejam distintas das interpretações que guiarão a decisão e a ação do presente. Essas decisões ocorrem de forma mais ou menos aleatória, conjugando problemas e soluções de acordo com a “inspiração do dia” (AGENTE SOCIAL, CRAS 3). Já a perspectiva sistêmico-heurística foi identificada em alguns normativos da política, como a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, que apresenta o PAIF sob uma lógica de input- processamento-output. Abordar a política sob essa perspectiva é útil para dar uma noção geral do processo e também para estabelecer os fundamentos da política, possibilitando, dessa forma, colocar a política num nível passível de análise e de gerenciamento. Abordar os papéis dos atores que compõem a rede socioassistencial e dos órgãos de outras políticas públicas por meio dessa perspectiva seria uma boa oportunidade de entender como esses subsistemas interagem para processar as demandas que chegam (*inputs*) nos resultados pretendidos pela política (*outputs*) e, dessa forma, propiciar uma visão mais abrangente sobre o serviço.

As principais limitações do estudo se concentraram na falta de condições para explorar todas as ambiguidades percebidas no processo de implementação. Cada fala, cada exemplo, cada reflexão representava inúmeras possibilidades pelas quais a ambiguidade poderia ser abordada. Essas possibilidades tiveram que ser limitadas, priorizando as que mais influenciam o processo de implementação e as que podem resultar em análise e reflexão, por parte dos formuladores, para ajustar os níveis de ambiguidade presentes nas normatizações e nas orientações direcionadas aos implementadores, repensando, inclusive, a forma de disseminação, compartilhamento e construção desses conhecimentos.

Como sugestões para futuras pesquisas, sugere-se a identificação das interpretações que outros atores-chave do PAIF possuem sobre os pontos de ambiguidade apontados por esta pesquisa, para verificar como a ambiguidade se manifesta dentro de cada fase da política (formulação, implementação e avaliação) e entre elas. Tal esforço requereria o mapeamento da rede - não só da rede socioassistencial, mas daquela rede maior, comentada neste trabalho, que envolve todos os atores que são necessários para a efetividade do PAIF -, o que, por si só, já seria uma grande contribuição à política de assistência social. Nessa perspectiva macro, acredita-se

que seja possível identificar as lideranças que influenciam a política e sua atuação como mecanismos para manipular os níveis de ambiguidade percebidos pelos burocratas de rua no desempenho de suas atividades, tema que não foi desenvolvido nesta pesquisa, mas que, de acordo com a literatura, possui relação com a ambiguidade percebida na implementação de políticas públicas.

Outra sugestão seria a de fazer um estudo comparativo sobre a atuação dos agentes sociais em diferentes unidades da federação para verificar se eles influenciam o processo de implementação do PAIF e, com isso, apontar se os resultados encontrados por esta pesquisa quanto ao papel e a influência dos agentes sociais se confirmam a nível nacional ou se representam uma peculiaridade do DF. Saindo do campo da assistência social, sugere-se verificar se os pontos positivos e negativos verificados com respeito à ambiguidade de meios e à ambiguidade de objetivos (neste caso, apenas aspectos negativos) se repetem no caso de outras políticas, da área social, econômica, de infra-estrutura, dentre outras. Aprofundar o conhecimento sobre os tipos de ambiguidade na implementação de políticas públicas e os efeitos destes diferentes tipos seria uma contribuição à compreensão teórica do processo de implementação com implicações práticas potencialmente importantes.

Referências

ABMA, A.; NOORDEGRAAF, M. Public managers amidst ambiguity: towards a typology of evaluative practices in public management. **Evaluation**. V. 9, n. 3, p. 285-306, 2003.

AGUIAR, C.A.M. **Assistência social no Brasil**: a mudança do modelo de gestão. Disponível em: <http://www.fundap.sp.gov.br/publicacoes/TextosTecnicos/textec3.htm>. Acesso em: agosto de 2012.

ANDERSON, J. E. **Public policy-making**. New york: Praeger, 1975.

ANDRADE, P.M.; MATIAS, M.L. Notas sobre o desenvolvimento do trabalho social com famílias no âmbito da política de assistência social. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

ANDRADE, L.F.; ROMAGNOLI; R.C. O psicólogo no CRAS: uma cartografia dos territórios subjetivos. **Psicologia Ciência e Profissão**. V. 30, n. 3, p. 604-619, 2010.

AZEVEDO, C.S. Liderança e processos intersubjetivos em organizações públicas de saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**. V.7, n.2, p.349-361, 2002.

BAIER, V.E.; MARCH, J.G.; SAETREN, H. Implementation and ambiguity. **Scandinavian Journal of Management Studies**. V.2, p. 197-212, 1986.

BALL-ROKEACH, S.J. From pervasive ambiguity to a definition of the situation. **Sociometry**. V. 36, n. 3, p. 378-389, 1973.

BARDACH, E. **The implementation game**: what happens after a bill becomes a law. Cambridge, MA: MIT Press, 1977.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70. 1979.

BARKER, P. Cognitive Dissonance. In: BURGESS. G.; BURGESS, H. **Beyond Intractability**. Conflict Information Consortium, University of Colorado, Boulder. Posted: September 2003. Disponível em: <<http://www.beyondintractability.org/bi-essay/cognitive-dissonance>>. Acesso em abril de 2012.

BENDOR, J.; MOE, T.M.; SHOTTS, K.W. Recycling the garbage can: an assessment of the research program. **American Political Science Review**. Vol. 95, n.1, 2001.

BENSON, B.V. **A theory of strategic ambiguity**: credibility, transparency, and dual deterrence. Dissertation (degree of Doctor of Philosophy). Department of Political Science, Duke University, 2006.

BERGER, P.L.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**. 32ª ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes Ltda, 2010.

BLOKLAND, H.T. **Pluralism, democracy and political knowledge**: Robert A. Dahl and his critics on modern politics. Burlington: Ashgate Publishing, 2011.

BORGES, A. Desenvolvendo Argumentos Teóricos a partir de Estudos de Caso: O debate recente em torno da pesquisa histórico-comparativa. **Revista BIB**, n. 63, 2007, p. 47-62.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. Brasília, 1993.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.

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

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica NOB/SUAS**: construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS)**. Brasília, 2007.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais** (Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009). Brasília: MDS, 2009a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. Brasília: MDS, 2009b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Comissão Intergestores Tripartite. **Protocolo de gestão integrada de serviços, benefícios e transferência de renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. Resolução CIT nº 7, de 10 de setembro de 2009. Brasília, 2009c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS**. Brasília: MDS, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações técnicas sobre o PAIF, Volume 1: o serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias – PAIF, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: MDS, 2012a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações técnicas sobre o PAIF, Volume 2: trabalho social com famílias do serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias – PAIF**. Brasília: MDS, 2012b.

BREWER, G.D. The policy sciences emerge: to nurture and structure a discipline. **Policy Sciences**. V. 5, p. 239-44, 1974.

BRODKIN, E.Z. Implementation as policy politics. *In*: PALUMBO, D.J., CALISTA, D.J (eds). **Implementation and the policy process: opening up the black box**. New York: Greenwood Press, 1990.

BRONZO, C. Vulnerabilidade, empoderamento e metodologias centradas na família: conexões e uma experiência para reflexão. *In*: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

BRYNER, G. C.. Organizações públicas e políticas públicas. *In*: **Administração Pública: Coletânea**. PETERS, G.P., PIERRE, J. (eds.). Brasília, DF: ENAP, 2010.

BURRELL, G.; MORGAN, G. **Sociological paradigms and organizational analysis**. London: Heinemann Educational Books, 1979.

CARVALHO, D.M.; PEDROZO, E.A. Caos, complexidade e tomada de decisão: como conciliar? **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. Vol. 7, n. 1, p. 203-233, 2010.

CHUN, Y.H; RAINEY, H.G. Goal ambiguity in U.S. Federal Agencies. **Journal of Public Administration Research and Theory**. V.15, n.1, p.1-30, 2005a.

_____. Goal ambiguity and Organizational Performance in U.S. Federal Agencies. **Journal of Public Administration Research and Theory**. V.15, n.4 , p. 529-557, 2005b.

COHEN, M.D.; MARCH, J.G.; OLSEN J.P. A garbage can model of organizational choice. **Administration Science Quarterly**. V.17, n.1 p. 1-25, 1972.

DAHL, R.A. The behavioral approach in political science: epitaph for a monument to a successful protest. **The American Political Science Review**. Vol. 55, n. 4, p. 763-772, 1961.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y.S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. **Governance: An International Journal of Policy and Administration**. V. 13, n.1, p.5-24, 2000.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. New Jersey: Prentice-Hall, 1972.

EASTON, D. **A framework for political analysis**. Englewood Cliffs, N.J.:Prentice-Hall, 1965.

_____. **Modalidades de análise política**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

_____. **The political system: an inquiry into the state of political science**. 2ª ed. New York: Alfred A. Knopf, 1971.

EISENBERG, E.M. Ambiguity as strategy in organizational communication. **Communication Monographs**. V. 51, p. 227–242, 1984.

FECHINE, Y. Ambivalência: subsídios para uma discussão conceitual. **Revista Symposium**. V. 2, n. 2, 1998.

FERMAN, B. When failure is success: implementation and madisonian government. *In*: PALUMBO, D.J., CALISTA, D.J (eds). **Implementation and the policy process: opening up the black box**. New York: Greenwood Press, 1990.

FERREIRA, A. B. H.; LUZ, J. B. **Pequeno dicionário brasileiro da língua portuguesa**. 10. ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1961.

- FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3 ed. Porto Alegre, RS: Bookman, 2009.
- FREI, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.
- GOMES, A.L. **Política Nacional de Assistência Social: Sistema Único de Assistência Social**. Disponível em: http://www.ipc-undp.org/doc_africa_brazil/5.SNAS_%20AnaLigiaGomes.pdf. Acesso em: agosto de 2012.
- HALL, P.A.; TAYLOR, R.C.R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**. No 58, p. 193-223, 2003.
- HILL, M. **The Policy Process in the Modern State**. London: Harvester Wheatsheaf, 1997.
- _____. Implementação: uma visão geral. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.) **Políticas públicas: coletânea – volume 2**. Brasília: ENAP, 2007.
- HILL, M.; HUPE P. L. **Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice**. London: Sage, 2005.
- HJERN, B. Implementation Research: the link gone missing. **Journal of Public Policy**. Vol. 02, n. 3, 1982.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M. **Studying public policy: policy cycles and policy subsystems**. Toronto: Oxford University Press, 1995.
- IMMERGUT, E.M. The theoretical core of the new institucionalism. **Politics & Society**. Vol. 26, n. 1, 1998.
- JENKINS, W.I. **Policy analysis: a political and organizational perspective**. London: Martin Robertson, 1978.
- JONES, B.D. **Politics and the architecture of choice: bounded rationality and governance**. Chicago: The University of Chicago, 2001.
- _____. Bounded rationality and political science: lessons from public administration and public policy. **Journal of Public Administration Research and Theory**. V. 13, n. 4, p. 395-412, 2003.
- KAHN, R. L.; WOLFE, D. M.; QUINN, R. P.; SNOEK, J. D. **Organizational stress: Studies in role conflict and ambiguity**. New York: Wiley, 1964.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. New York: Longman Classics in political science, 2011.

LESTER, L.P.; GOGGIN, M.L. Back to the future: the rediscovery of implementation studies. **Policy Currents**: newsletter of the public policy section american political science association. V. 8, n. 3, 1998.

LEVCOVITZ; E.; LIMA, L.D.; MACHADO, C.V. Política de saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas. **Ciênc. saúde coletiva**. Vol.6 n. 2, São Paulo, 2001.

LEVINE, D.N. **The flight from ambiguity**: essays in social and cultural theory. Chicago: The University of Chicago, 1985.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. Updated ed. New York: Russel Sage Foundation, 2010.

LONARDONI, E.; GIMENES, J. G.; SANTOS, M. L.; NOZABIELLI, S. R.. **O processo de afirmação da assistência social como política social**. Disponível em: http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v8n2_sonia.htm. Acesso em: ago.2012.

LYNN, L.E. The myth of the bureaucratic paradigm: what traditional public administration really stood for. **Public Administration Review**. V. 61, n. 2, p.144–60, 2001.

MARCH, J.G. Bounded rationality, ambiguity, and the engineering of choice. **The Bell Journal of Economics**. V. 9, n. 2, 1978.

_____. **Como as decisões realmente acontecem**: princípios da tomada de decisões nas organizações. São Paulo: Leopardo, 2009.

MARCH, J. G.; OLSEN, J.P. The Uncertainty of the Past: Organizational Learning Under Ambiguity. **European Journal of Political Research**. V. 3, p. 147-171, 1975.

_____. The institutional dynamics of international political orders. **International Organization**. Vol. 52, n. 4, p. 943-969, 1998.

MARCH, J.G.; SIMON, H.A. **Teoria das organizações**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1970.

MARIOTTI, F. Complexidade e pensamento complexo: breve introdução e desafios atuais. **Revista Portuguesa de Clínica Geral** (Rev Port Clin Geral) 23: 727-731, 2007.

MARTIN, J. **Cultures in organizations**: three perspectives. New York: Oxford University Press, 1992.

MARTINS, H.F. **Uma teoria da fragmentação de políticas públicas**: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública. 2003. 254 f. Tese (Doutorado em Administração) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro: FGV, 2003.

MATLAND, R. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity- Conflict Model of Policy Implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**. V. 5, n. 2, p.145-174, 1995.

MAZMANIAN, D. A.; SABATIER, P. A. **Implementation and Public Policy with a New Postscript**. Lanham, MD: University Press of America, 1989.

MDS, Conselho Nacional de Assistência Social, Comissão de Relatoria da IV Conferência Nacional De Assistência Social. **Relatório da IV Conferência Nacional De Assistência Social**. Brasília: MDS, 2003.

MDS, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Vigilância de Riscos e Vulnerabilidades**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/vigilancia-socioassistencial%20/riscos-e-vulnerabilidades>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2013.

MEIER, K.J. Bureaucratic leadership in public organizations. In: JONES, B.D. (ed.). **Leadership & Politics**: new perspectives in political science. Lawrence, Kansas: The University Press of Kansas, 1989.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MICHAELIS, H. **Michaelis**: moderno dicionário da língua portuguesa. São Paulo: Melhoramentos, 1998.

MILES, M.B.; HUBERMAN, M. **Qualitative data analysis: a sourcebook of new methods.** Beverly Hills: Sage Publications, 1984.

NOGUEIRA, R.M. **Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico.** Santiago de Chile: Cepal, 1998. (Série Estudos Sociais; 24)

OLSEN, J.P. Garbage cans, new institucionalism, and the study of politics. **American Political Science Review.** Vol. 95, n.1, 2001.

PAGE, B.I. The theory of political ambiguity. **The American Political Science Review.** V. 70, n. 3, p.742-752, 1976.

PAIVA, W.P. A teoria do caos e as organizações. **Caderno de Pesquisas em Administração.** Vol. 8, n. 2, 2001.

PALUMBO, D.J., CALISTA, D.J.. Opening up the black box: implementation and the policy process. *In: _____* (eds). **Implementation and the policy process: opening up the black box.** New York: Greenwood Press, 1990.

PANDEY, S.K.; WRIGHT, B.E. Connecting the dots in public management: Political environment, organizational goal ambiguity and public manager's role ambiguity. **Journal of Public Administration Research and Theory.** V.16, n. 4, p. 511-532, 2006.

PETERS, B.G; PIERRE, J. Introduction. *In: _____* (eds). **Handbook of Public Policy.** Thousand Oaks, CA: Sage, 2006.

PORAC, J.F.; THOMAS, H.; BADEN-FULLER, C. Competitive groups as cognitive communities: the case of Scottish knitwear manufacturers. **Journal of Management Studies.** V. 26, n. 4, p. 397-416, 1989.

PRESSMAN, J. I.; WILDAVSKY, A. **Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, Why it's amazing that Federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes.** Berkeley: University of California Press, 1984.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. *In: BEUREN, I. M. (Org.). Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática.* 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

REZENDE, F. C. Por que as reformas administrativas falham? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. V. 40, n. 2, p. 123-142, 2002.

RICHARDSON, R.J.; PERES, J.A.S.; WANDERLEY, J.C.V.; CORREIA, L. M.; PERES, M.H. M. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3ª ed revista e ampliada. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2011.

RIGOTTI, L.; RYAN, M.; VAITHIANATHAN, R. Tolerance of Ambiguity and Entrepreneurial Innovation. Trabalho não publicado, 2008. Disponível em: <http://faculty.fuqua.duke.edu/~rigotti/bio/RRV.pdf>. Acesso em: 26 de janeiro de 2011.

ROCHA, R.C. Introdução. In: **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. – N°. 12. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2010.

SACCONI, L. A. **Grande dicionário Sacconi da língua portuguesa: comentado, crítico e enciclopédico**. São Paulo: Nova Geração, 2010.

SAPRU, R.K. **Public Policy: art and craft of policy analysis**. New Dehli: PHI Learning Private Limited, 2010.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.) **Políticas públicas: coletânea – volume 1**. Brasília: ENAP, 2007.

SATO, E. Política externa, política de segurança e interesse nacional: ambiguidade e incompreensão nas relações internacionais. **Revista de Economia & Relações Internacionais**. V. 3, n. 6, 2005.

SCHRADER, S.; RIGGS, W.M.; SMITH, R.P. **Problem solving in the management of technology and innovation: choosing the uncertainty-ambiguity boundary**. Working Paper, Alfred P. Sloan School of Management, Massachusetts Institute of Tehcnology, 1991.

SCOTT, W.R. **Organizations: Rational, Natural and Open Systems**, 4th ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998.

SILVA, F.A.; MIDDLEJ, S.. **Políticas públicas culturais: a voz dos gestores**. Brasília: Ipea, 2011.

SIMON, H.A. Pesquisa política: a estrutura da tomada de decisão. In: EASTON, D. (org). **Modalidades de análise política**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

_____. **Administrative behavior**: a study of decision making processes in administrative organizations. New York: The Free Press, 1965.

_____. Coping with complexity. In Groupe de Recherche sur L'Adaptation, La Systemique et la Complexite Economique (Eds.). **Entre Systemique et Complexite, Chemin Faisant**: Melanges en L'honneur du Professor Jean-Louis Le Moigne. Paris, France: Presses Universitaires de France, 1999.

SIMON, H.A.; SMITHBURG, D.W.; THOMPSON, V.A. **Public Administration**. New York: Alfred A. Knopf, 1973.

SNAS, SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Vigilância Socioassistencial**: texto base apresentado à CIT no processo de revisão da NOB SUAS 2005. Brasília: MDS, 2011.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Ano 8, nº 16, p. 20-45, jul/dez 2006.

SPILLANE, J.P.; REISER, B.J.; REIMER, T. Policy implementation and cognition: reframing and refocusing implementation research. **Review of Educational Research**. V. 72, n. 3, p. 387-431, 2002.

SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

STAZYK, E.C., GOERDEL, H.T.. The benefits of bureaucracy: public manager's perceptions of political support, goal ambiguity, and organizational effectiveness. **Journal of Public Administration Research and Theory**. Advance online publication doi:10.1093/jopart/muq047, 2010.

THOMPSON, J.D. **Organizations in action**: social science bases of administrative theory. New York, NY: McGraw-Hill Book, 1967

TRINDADE, R.L.P. Desvendando as determinações sócio-históricas do instrumental técnico-operativo do Serviço Social na articulação entre demandas sociais e projetos profissionais. **Revista Temporalis**, ano 2, nº 4, jul/dez, 2001.

WATERMAN, R.W.; ROUSE, A.; WRIGHT, R. The Venues of influence: a new theory of political control of the bureaucracy. **Journal of Public Administration Research and Theory**. V. 8, p. 13-38, 1998.

WEICK, K.E. **Sensemaking in organizations**. Thousand Oaks, California: Sage Publications, 1995.

WILKINSON, D.J. **The ambiguity advantage: what great leaders are great at**. New York: Palgrave Macmillan, 2006.

WINTER, S. C. Implementation. *In*: PETERS, B.G; PIERRE, J. (eds.). **Handbook of Public Policy**. Thousand Oaks, CA: Sage, 2006.

YANOW, D. **How does a policy mean?: Interpreting Policy and Organizational Actions** Washington: Georgetown University Press, 1996.

YAZBEK, M.C. As ambiguidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, v. 77, p. 11-29, 2004a.

YAZBEK, M.C. Tendências da Política de Assistência Social. **Serviço Social & Saúde**. Campinas. V. 3, n. 3 p. 1–94 Maio 2004b.

YIN, R.K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3ª ed. Tradução: Daniel Grassi. Porto Alegre:Bookman, 2005.

ZAHARIADIS, N. **Ambiguity and choice in public policy: political decision making in modern democracies**. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2003.

ZIELYK, I.V. On ambiguity and ambivalence. **Pacific Sociological Review**. V. 9, n.1, p. 57-64, 1966.

Apêndice A

Definições de assistência, assistência pública, assistência social e assistencialismo.

	Pequeno dicionário brasileiro da língua portuguesa (FERREIRA; LUZ, 1961)	Grande dicionário Sacconi da língua portuguesa: comentado, crítico e enciclopédico (SACCONI, 2010)	MICHAELIS: Moderno Dicionário da Língua Portuguesa (MICHAELIS, 1998)
Assistência	Ato de assistir; presença atual; conjunto de espectadores; proteção; auxílio; socorro médico; morada.	Ato ou efeito de assistir.	Ato de assistir; presença em um lugar; ajuda, amparo, auxílio; favor, proteção, socorro; assiduidade em acompanhar alguém, dispensando-lhe cuidados.
Assistência Pública	Serviços gratuitos, de naturezas diversas, prestados pelo Estado aos membros da comunidade social, atendendo às necessidades públicas.	Serviço médico especializado, do governo, para atendimento médico urgente, em casos emergenciais.	Instituição governamental que presta socorros médicos ou cirúrgicos, quase sempre gratuitamente; pronto-socorro.
Assistência Social	Sinônimo de assistência pública.	Serviço de assistência a pessoas carentes, realizado por órgãos governamentais especializados; conjunto desses órgãos.	Conjunto de atividades de assistência aos necessitados, efetuados por organizações ou institutos especializados, sob orientação do Governo; conjunto dessas organizações.
Assistencialismo	---	---	---

Apêndice B

Roteiro de entrevista

- 1) Qual o seu cargo?
- 2) Qual a sua formação?
- 3) Há quanto tempo trabalha na área de assistência social?
- 4) Há quanto tempo trabalha no CRAS? Se o tempo de assistência social for maior do que o tempo de CRAS, qual foi a sua trajetória profissional na área?
- 5) Qual o perfil de risco e vulnerabilidade social do território em que o CRAS está inserido?
- 6) No âmbito do PAIF, quais as principais demandas/ situações das famílias e indivíduos que chegam até você? Exemplifique.
- 7) Qual o papel do agente social/assistente social/ psicólogo dentro do PAIF?
- 8) Quais as atividades que você realiza normalmente? Além dessas, existem outras realizadas ocasionalmente?
- 9) PARA O AGENTE SOCIAL: Existem critérios que o agente social usa para encaminhar a demanda ao assistente social ou ao psicólogo? Se existirem, como eles foram estabelecidos?
- 10) No seu dia-a-dia, você se depara com situações que apresentam múltiplas possibilidades de atuação? Pode dar alguns exemplos? Em caso de dúvida entre uma ou outra(s) possibilidade(s), como resolve?
- 11) PARA OS ESPECIALISTAS EM ASSISTÊNCIA SOCIAL: Existe uniformidade no atendimento prestado pelos especialistas – sejam assistentes sociais ou psicólogos – ou o atendimento varia? Que tipos de variações ocorrem? Poderia dar exemplos? Como se explicam essas variações? (as diferentes facetas pelas quais um problema pode ser visto, os diferentes meios pelos quais um mesmo problema pode ser tratado, a formação profissional do especialista, as características pessoais do especialista). Existem protocolos de atendimento?
- 12) Em geral, classificar uma situação como de vulnerabilidade ou risco é uma questão que apresenta uma única resposta ou pode haver distintas interpretações para um mesmo caso? Poderia dar alguns exemplos concretos? Saber fazer a distinção entre situações de risco e de vulnerabilidade é importante, na prática? Por que (ou por que não)?

- 13) PARA OS ESPECIALISTAS EM ASSISTÊNCIA SOCIAL: No caso das famílias e indivíduos que fazem acompanhamento (conjunto de intervenções desenvolvidas de forma continuada), há critérios que indicam o momento em que eles não necessitam mais dos serviços de acompanhamento do PAIF? Como se faz essa determinação?
- 14) Quais as bases que o orientam sobre como proceder? As normas e as orientações das instâncias de formulação, pactuação e de gestão da assistência social delimitam claramente o que fazer e como proceder nas principais situações que chegam para atendimento do PAIF? Qual o grau de discricionariedade que existe na determinação sobre como proceder? Você acredita que este grau de discricionariedade facilita ou atrapalha a entrega do serviço? Qual seu impacto na consecução dos objetivos almejados pela política? Poderia dar exemplos?

Apêndice C

Estrutura de códigos

Lista de Códigos			Questões do roteiro de entrevista
A- CARACTERÍSTICAS DOS RESPONDENTES	Formação acadêmica dos respondentes	A_FORMACAO	2
	Tempo de trabalho na área da assistência social dos respondentes	A_TEMPO_AS	3
	Tempo de trabalho dos respondentes no CRAS	A_TEMPO_CRAS	4
	Trajetória profissional dos respondentes na área de assistência social	A_TRAJ PROF_AS	4
	Características pessoais do respondente, como, por exemplo, sua proatividade e interesse em resolver uma determinada questão, estando suas ações em conformidade ou não com as suas atribuições. Respondente como empreendedor da política, impacto das suas experiências pessoais, aspectos da sua personalidade.	A_PERFIL	-
B_ CONTEXTO DO TERRITÓRIO	Perfil de risco e vulnerabilidade social do território em que o CRAS está inserido	B_PERFIL_RISCO E VULNERABILIDADE	5
C_ CONTEXTO DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA	C1_ CONDICÕES DE ATENDIMENTO		

Lista de Códigos			Questões do roteiro de entrevista
Quantidade de pessoas que demandam atendimento, se é um CRAS de pequeno porte, se é um CRAS de grande porte.	C1_CRAS_PORTE	-	
Quantidade de profissionais da equipe de referência e de estrutura física para atender à demanda.	C1_CRAS ESTRUTURA FISICA E DE RECURSOS HUMANOS	-	
Exemplos de situação de falta de estruturação da política	C1_ESTRUTURACAO DA POLITICA	-	
Tipos de problemas e situações que chegam ao CRAS	C1_CRAS_DEMANDAS	6	
C2_ATUAÇÃO DO CRAS			
Ações que o CRAS faz junto a sociedade ou a rede conveniada para mostrar para que ele serve, o que ele faz, para sugar os verdadeiros problemas sobre os quais pode ajudar. Relacionado à formação e a consolidação da imagem do CRAS perante seus stakeholders.	C2_CRAS_ALINHAMENTO DEMANDA	-	
Grupos desenvolvidos pelo CRAS	C2_CRAS_GRUPOS	8	
Adaptação da política ao contexto/ Modelagem ativa da política/ Territorialização	C2_ADAPTACAO_CONTEXTO	-	
C3_TIPO DE PROCESSO			
Processo Administrativo	C3_PROCESSO_ADM	-	
Processo Político	C3_PROCESSO_POLITICO	-	
Processo Experimental	C3_PROCESSO_EXPERIMENTAL	-	
Processo Simbólico	C3_PROCESSO_SIMBOLICO	-	
C4_OUTROS ASPECTOS RELEVANTES			
Impacto do Bolsa Família na rotina do CRAS e nas atividades do PAIF	C4_IMPACTO_BOLSA FAMILIA	-	

Lista de Códigos			Questões do roteiro de entrevista
	Relata situações em que a família ou o indivíduo perde o interesse no serviço ou mesmo em receber o benefício, quando é o profissional do CRAS que tem que correr atrás do usuário para ele receber atendimento, uma vez já estabelecido esse contato.	C4_DIFICULDADE COM O PUBLICO	-
D_PERCEPÇÃO DA AMBIGUIDADE	D1_AMBIG_OBJ_POLITICA		
	Ambiguidade de objetivos da Política de Assistência Social Considera os objetivos a serem alcançados pela política e pelo PAIF. Os objetivos estão claros? As respostas convergem?	D1_OBJETIVOS DA POLÍTICA	-
	D2_AMBIG_OBJ_IMPLEMENT		
	Ambiguidade de objetivos dos agentes implementadores Qual o objetivo (o papel) de cada agente implementador no âmbito do PAIF? Isso está claro? As respostas convergem?	D2_PAPEL_AG	7
		D2_PAPEL_ASSIST SOCIAL	7
		D2_PAPEL_PSICOLOGO	7
		D2_PAPEL_ASSIST SOCIAL E PSICOLOGO	7 e 9
	D2_PAPEL_CRAS_CREAS_OUTROS	7	
D3_AMBIGUIDADE DE MEIOS Ambiguidade nos meios utilizados para desenvolver suas atividades. Os meios utilizados são os mesmos ou divergem muito de um profissional para o outro, de um CRAS para o outro? Os processos e tecnologias são conhecidos?	D3_AMBIG_MEIOS	11	

Lista de Códigos			Questões do roteiro de entrevista	
	Ambiguidade nas atividades desempenhadas pelos agentes implementadores (na forma como eles atuam para desenvolver as atividades do PAIF)	D3_ATIVIDADES_AG	8	
		D3_ATIVIDADES_ASSIST SOCIAL	8	
		D3_ATIVIDADES_PSICOLOGO	8	
		D3_ATIVIDADES_ASSIST SOCIAL E PSICOLOGO	8 e 9	
	D4_EXEMPLOS E CARACTERISTICAS DE SITUAÇÕES AMBÍGUAS			
	Informação problemática Informações de confiança duvidosa	D4_INFORMACAO_DUVIDOSA		
	Exemplos de situações de ambiguidade	D4_SIT_AMBIGUIDADE	10	
	Diferença entre risco e vulnerabilidade social	D4_DIF_RISCO_VULN	12	
Importância prática de diferenciar risco de vulnerabilidade social	D4_IMPORT_DIF_RISCO_VULN	12		
Falta de estruturação das políticas públicas em geral. Surtem contradições e paradoxos Trata das situações que denotam atividades que o CRAS faz, em situações de emergência ou para resolver o problema de um usuário, sabendo que não é sua competência fazer aquilo. São atividades que não estão dentro das competências do CRAS. O CRAS deve realizar o seu papel institucional ou agir - conforme for - para atender a demanda do usuário?	D4_CRAS BOMBRIL	-		
E_TRATAMENTO DADO A SITUAÇÕES DE AMBIGUIDADE	Mecanismos usados para lidar com situações de ambiguidade (instrumentos e práticas). Pode ser sub-categorizado em estrutura formal e estrutura social.	E_MECANISMOS_LIDAR_AMBIGUIDADE	14	
	Interação via relacionamentos intraorganizacionais	E_INTERACAO_REL_INTRAORG	-	

Lista de Códigos			Questões do roteiro de entrevista
	Interação via relacionamentos interorganizacionais	E_INTERACAO_REL INTERORG	-
	Existência de critérios para avaliar a eficácia do PAIF Os critérios seriam uma forma específica de lidar com situações de ambiguidade	E_CRIT_EFICACIA_PAIF	13
F_OUTRAS PERCEPÇÕES	Impacto da ambiguidade para o trabalho do agente/ especialista	F_IMPACTO_AMBIG_IMPLEMENT	14
	Impacto da ambiguidade para a efetividade da política como um todo	F_IMPACTO_AMBIG_POLITICA	14
	Percepção sobre a real possibilidade dos resultados da política serem alcançados.	F_EFETIVIDADE DA POLITICA	
	Nível de discricionariedade da PAS	F_NIVEL_DISCRICION	14
	Ambiguidade percebida de forma positiva	F_AMBIG_POSITIVE	-
	Ambiguidade percebida de forma negativa	F_AMBIG_NEGATIVE	-
	Ambiguidade não percebida: Comportamentos compartilhados, práticas já institucionalizadas Casos em que as organizações, os CRAS, adaptam as políticas a moldes já conhecidos e evitam a ambiguidade. Tem muito a ver com a experiência dos implementadores e da criação de repertórios de interpretação.	F_COMPORT_COMPARTILHADO	-