Percepções de Burocracias Locais sobre o Sistema Único de Assistência Social

Marco Antônio Carvalho Natalino[1]

1 INTRODUÇÃO

A assistência social no Brasil organiza-se formalmente como uma política pública descentralizada, com participação da sociedade civil, ofertada como direito de cidadania garantido a quem dela necessitar. Seus serviços e benefícios são ofertados à população independentemente de contribuição prévia, sendo financiados pelas três esferas federativas, normatizados no âmbito federal e implementados pelos municípios. Desde 1988 este desenho institucional de provisão da "proteção social de última instância" (Kahl, 2005) vem se aperfeiçoando, agregando-se ao arcabouço constitucional um conjunto de normativas e políticas que tipificam e regulam as formas de concessão de bens públicos pelo Sistema Único de Assistência Social (Suas).

Na ponta deste sistema encontram-se hoje os centros socioassistenciais,[2] organizações geridas localmente e voltadas ao atendimento ao público. São nestes locais que assistentes sociais, psicólogos, pedagogos, educadores sociais, atendentes, cadastradores do Cadastro Único (CadÚnico) e outros membros da burocracia de linha de frente atendem, todos os meses, os cidadãos demandantes de auxílio público. Para se ter uma noção do volume do trabalho social realizado por estes locais, apenas os Centros de Referência de Assistência Social (Cras) contam com cerca de 8,2 mil unidades em todo o território nacional. Neles, cerca de 90 mil funcionários realizam 18 milhões de atendimentos e 1,5 milhão de visitas familiares por ano (Brasil, 2017b).

Lima e Eiró, nas duas últimas notas de pesquisa deste *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi), avançam nossa compreensão da interação entre trabalhadores da assistência social e cidadãos, bem como da percepção dos primeiros acerca dos segundos em esferas da vida, como família, trabalho e consumo. O objetivo deste trabalho é contribuir para este esforço, por meio da análise da variedade de percepções de demanda por parte da burocracia dos centros socioassistenciais, apontando como estas se relacionam com outras percepções acerca de suas atividades em termos de usos do tempo, principais dificuldades e resultados alcançados. Para tanto, utilizam-se dados de uma pesquisa nacional com coordenadores de equipamentos públicos da assistência social sobre sua atividade profissional, realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) em 2015. Foram feitas entrevistas com coordenadores de três centros: Cras (475), Centro de Referência Especializado de Assistência Social – Creas (138) e Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop (21). A amostra aleatória simples é representativa para

1. Especialista em políticas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

2. Entendem-se aqui por centros de assistência social os seguintes equipamentos: Centro de Referência de Assistência Social (Cras); Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas); Centro de Convivência; Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop); e Centro-Dia de Referência para Pessoas com Deficiência. Em 2016 existiam no Brasil 20.791 centros de assistência social, nos quais trabalhavam, em média, dez pessoas (Brasil, 2017b). Além destes centros, fazem parte do complexo organizacional do Suas as unidades de gestão e controle social (secretarias e conselhos municipais, estaduais e nacional) e 5.834 unidades de acolhimento institucional.

coordenadores em geral e coordenadores de Cras em particular, constituindo-se, hoje, como a principal fonte de informações nacionais acerca das percepções da burocracia local da assistência social.[3]

Por meio deste encontro entre burocratas e cidadãos, múltiplas trajetórias de vida, arranjos familiares e comunitários, capacidades econômicas etc. passam por um processo de tradução, em que as condições de vida e as narrativas individuais são classificadas como demandas formais por serviços ou benefícios ofertáveis no âmbito da política pública. Como resultado desta interação, a percepção formada pelos funcionários acerca das necessidades do público atendido estrutura, de forma agregada, uma percepção da demanda socioassistencial no Brasil de notáveis consequências, já que tal percepção orienta a definição, pelo Estado, de quais itens do rol de provisões socioassistenciais ofertáveis cada cidadão necessita. E, por consequência, quais, entre as atividades possíveis de serem desempenhadas por um centro socioassistencial, serão as que mais intensamente ocuparão o seu cotidiano de trabalho.

As pressões de tempo e o enquadramento do público e de suas demandas a partir de percepções sociais simplificadoras são duas dimensões fundamentais da implementação de políticas públicas (Lipsky, 2010). Neste contexto, chama a atenção a diversidade de percepções acerca das demandas da população que procura cada centro, mesmo entre aqueles que formalmente exercem a mesma função. Seja pelas características do público de cada território, seja pelas ênfases distintas dadas pela gestão local ao rol de ofertas, seja por pressões de tempo e de recursos para atender às complexas demandas dos requerentes, observa-se que o que o cidadão encontrará na linha de frente da política de assistência social é variável, a depender do centro socioassistencial no qual ele busca atendimento. Esta diversidade de formas de fazer assistência no Brasil não é surpreendente, nem o é que tal diversidade expresse distintas formas de acesso (ou não acesso) aos direitos de cidadania, mitigando ou reproduzindo lógicas sociais mais amplas de estigmatização e baixa qualidade de serviços públicos voltados aos pobres (Titmuss, 2000). Dada a recente trajetória de institucionalização da proteção social como direito extensível a todos, por meio de um processo em curso no qual, é importante ressaltar, há apenas quinze anos nenhum dos centros atualmente existentes sequer existiam com a denominação atual, é melhor compreender este fenômeno, mapeando suas características presentes.

As percepções podem ser compreendidas como uma mistura de entendimentos avaliativos e não avaliativos de determinada situação, sendo a combinação de cognições, normas e valores (Reis e Moore, 2005). O instrumento aplicado abarcou tanto questões diretamente relacionadas às atividades cotidianas realizadas em uma unidade de assistência social quanto itens de natureza mais avaliativa, em que a pessoa era instada a julgar instituições, priorizar problemas e apontar desafios. Fundamentalmente, trata-se de ter em mente que as percepções dos entrevistados, mesmo quando lidando com questões bastante concretas e sobre as quais, presume-se, são os melhores informantes possíveis, não retratam a realidade em si, mas sim a visão que têm dela pessoas em posição privilegiada para a expressão de entendimentos bem informados.

Os coordenadores dos centros da assistência social são os principais responsáveis pela organização das atividades nos centros socioassistenciais, supervisionando a oferta de serviços e benefícios *in loco* e articulando a rede de políticas públicas disponíveis aos usuários em seu território de abrangência. Desta forma, ocupam um espaço organizacional privilegiado de ação, observação e reflexão cotidiana acerca da política da assistência social tal qual experienciada no seu espaço de efetivação, isto é,

3. Os interessados nos detalhes metodológicos e nos resultados brutos da pesquisa como um todo podem consultar Natalino *et al.* (2016).

onde o cidadão trava contato com a política pública. Busca-se, em suma, captar as percepções destes profissionais acerca da sua realidade vivida, incluindo a efetividade do seu trabalho, as demandas da população e as principais dificuldades enfrentadas.

2 RESULTADOS[4]

2.1 Demandas dos usuários e usos do tempo dos funcionários

Com relação aos motivos que levam os cidadãos a buscarem um centro assistencial, a análise empreendida identifica dois tipos de centro.[5] Um primeiro grupo caracteriza-se por ser fortemente demandado na parte dos benefícios (Programa Bolsa Família – PBF, tarifa social de energia elétrica – TSEE, Benefício de Prestação Continuada – BPC e benefícios eventuais), enquanto o segundo é demandado pelos serviços, sejam eles os serviços socioassistenciais ofertados no próprio equipamento, sejam eles os encaminhamentos para políticas de qualificação profissional, saúde, educação etc. Há, assim, de um lado, centros assistenciais percebidos como guichês de atendimento de requerentes de benefícios, e, de outro, centros percebidos como espaço de oferta de serviços, sejam eles providos diretamente, sejam indiretamente.[6]

A mesma distinção é percebida quando deslocamos a análise da percepção de demanda recebida para o uso do tempo dos funcionários: ela reforça a hipótese anteriormente exposta, já que não apenas a percepção da demanda, mas também a percepção de uso do tempo conglomera-se em dois grupos distintos, com alta correlação interna. Quando incorporamos o uso do tempo na análise, entretanto, observa-se uma segunda dimensão, que é, independentemente da demanda dos usuários, ter-se um centro em que são as demandas administrativas, e não as finalísticas, que consomem muito tempo. Na falta de melhor termo, utilizo a noção de "centro burocrático" – entendido burocrático aqui no seu sentido de senso comum, pejorativo – para designar este grupo. O "centro burocrático" caracteriza-se[7] pela má avaliação que seu coordenador faz da atuação municipal na assistência em geral, e sobre a integração desta com outras políticas públicas. Nestes centros, há uma percepção de que há falta de conhecimento do equipamento pela população do território; de que o centro sofre com a rotatividade dos seus servidores; e que tais servidores são em número insuficiente para suprir a demanda. De fato, ao cruzarmos os dados da pesquisa com informações administrativas (Brasil, 2017a), observamos que, ao menos no caso dos Cras, estes "centros burocráticos" tendem a ter um quadro de pessoal significativamente menor que a média.

4. Privilegiarei aqui os resultados encontrados, resumindo ao máximo os procedimentos metodológicos e as análises intermediárias empreendidas. Esta opção permite a comunicação de um maior número de achados empíricos em um espaço relativamente curto, assim como o refinamento interpretativo de pontos importantes, mas à custa de uma menor clareza sobre o percurso analítico-interpretativo adotado.

5. Utilizou-se a técnica da análise de componentes principais, por meio da qual as percepções dos coordenadores acerca da frequência de cada demanda (CadÚnico/PBF; BPC; benefícios eventuais; serviços socioassistenciais prestados no próprio centro; qualificação profissional; e encaminhamento para outras políticas públicas) em uma escala ordinal (infrequente, frequente, demanda principal) foi correlacionada com a percepção sobre as demais demandas, resultando em uma aproximação entre serviços, por um lado, e benefícios, por outro.

6. Note-se que, quanto maior o município, maior a probabilidade de que seus centros atuem na concessão de benefícios, bem como no encaminhamento para serviços de trabalho e emprego. Assim, a distinção entre "guichês" e "centros de serviços" não se explica pela especialização das unidades em grandes cidades para as atividades de cadastro do PBF, por exemplo. O que é afetado pelo tamanho do município é que, nos maiores, é mais comum que os serviços de convivência sejam ofertados fora dos Cras, seja por uma unidade pública específica, seja pela rede privada conveniada.

7. Todas as correlações identificadas ao longo do texto são significantes. Utilizou-se o coeficiente de correlação Kendall Tau-b, que é uma medida não paramétrica de correlação de postos (*ranking*) entre variáveis ordinais. Por questões de espaço, foi suprimida a apresentação das tabelas com os resultados estatísticos.

Em suma, premidos por pressões de tempo e impossibilitados de ampliar seu quadro ou desvencilhar-se das obrigações administrativas, os centros burocráticos acabam por sacrificar o atendimento ao público como forma de "lidar" com a demanda geral. A tabela 1 apresenta as duas dimensões analíticas e uma estimativa da parcela dos centros analisados (Cras, Creas e Centro Pop) que pertencem a cada grupo.

TABELA 1
Prevalência das dimensões "benefícios *versus* serviços" e "orientação ao usuário *versus* orientação burocrática" nos centros de assistência social do Brasil
(Em % e números absolutos de centros enquadrados em cada tipo)

	Centro orientado ao usuário	Centro burocrático
Centro de benefícios (guichê de atendimento para requerentes de benefícios sociais)	52,2% (5.741)	15,9% (1.750)
Centro de serviços (prestação de serviços socioassistenciais e encaminhamento para políticas públicas)	19,9% (2.182)	12,0% (1.317)

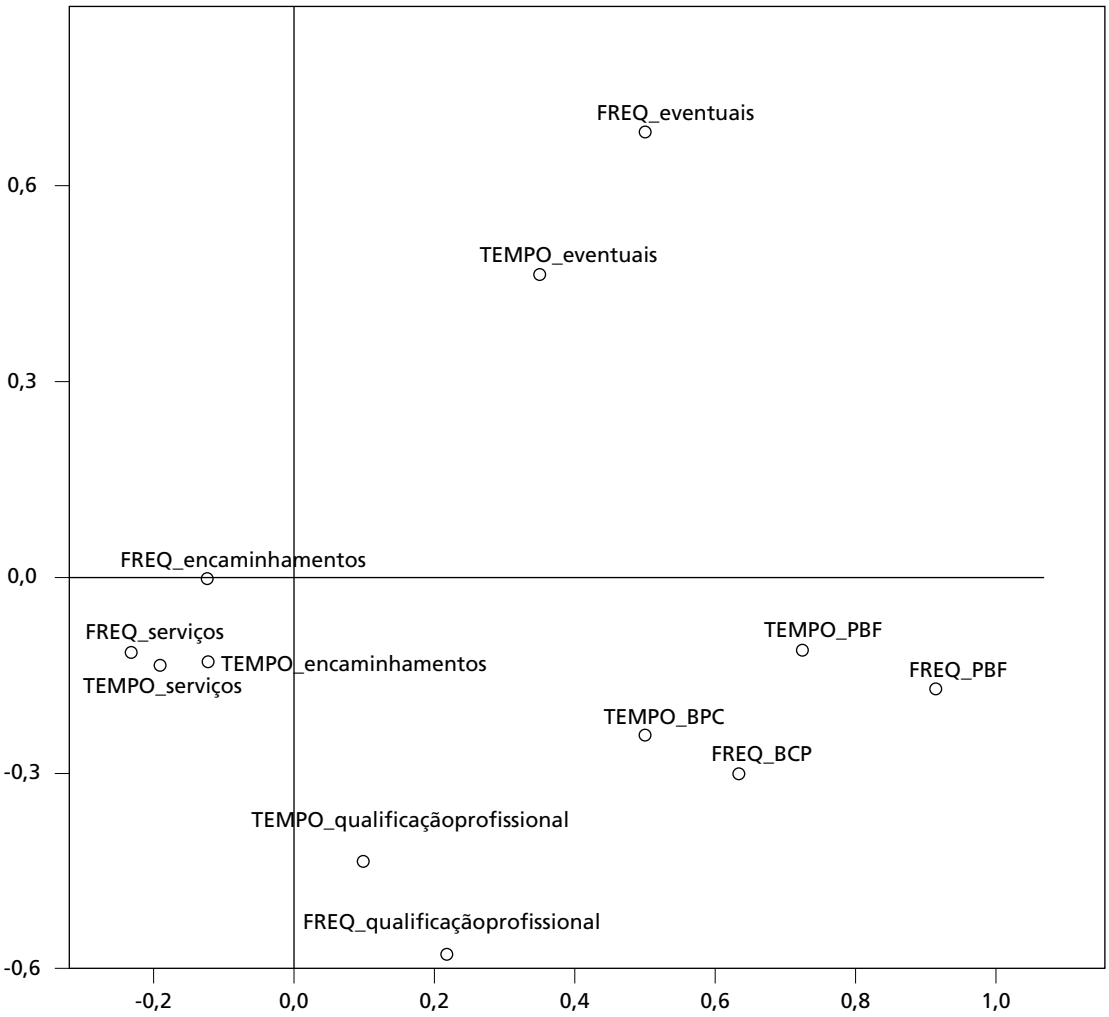
Fonte: Natalino *et al.* (2016) e Brasil (2017a).
Elaboração do autor.

2.2 Os Cras

Embora tenhamos analisado três tipos de centro (Cras, Creas e Centro Pop) conjuntamente para chegar às distinções básicas entre centros de benefícios e centros de serviços e centros orientados ao usuário e centros burocráticos, é importante considerar que o tipo de atividade desenvolvida em cada um é distinto. Os benefícios são mais frequentes no Cras, os serviços nos Creas e Centros Pop. Se expandíssemos a análise, os Centros de Convivência e os Centros-Dia também se encaixariam como, quase exclusivamente, "centros de serviços". Assim, faz sentido considerar cada centro separadamente. A análise[8] indica que, quando consideramos apenas os Cras, que são os centros que agregam parcela importante dos funcionários da assistência (43,3% do total), há outra dimensão relevante. Como aponta o gráfico 1, o tipo mais prevalente de Cras, que é aquele cuja demanda principal são atividades relacionadas ao CadÚnico (entre as quais se destaca o PBF), fica praticamente equidistante tanto daqueles que ofertam serviços socioassistenciais diretamente quanto daqueles que ofertam os benefícios eventuais. A primeira dimensão distingue serviços (à esquerda) de benefícios (à direita), ocupando as posições extremas à oferta de serviços no próprio equipamento e as atividades relacionadas ao cadastro (identificado como "PBF" no gráfico). Já a segunda dimensão distingue os benefícios eventuais (acima) das demais atividades finalísticas, em particular a qualificação profissional.

8. Utilizou-se a análise correlacional canônica, que é "uma técnica para a identificação e quantificação da associação entre dois grupos de variáveis" (Lira, 2004) – no caso, os grupos são as variáveis de percepção de demanda e de percepção de usos do tempo. Dado que as variáveis são ordinais e não escalares, utilizou-se a análise correlacional canônica não linear. O uso desta técnica aqui objetiva apresentar o máximo possível da variância em um espaço bidimensional.

GRÁFICO 1
Dimensões da percepção de usos de tempo e da demanda socioassistencial nos Cras



Fonte: Natalino *et al.* (2016).
Elaboração do autor.

Observa-se, assim, uma distância entre o que podemos chamar de centros de benefícios "modernos" e "tradicionais". De um lado temos os Cras, cuja demanda é organizada por políticas implantadas em contexto pós-Constituição de 1988, fortemente regulados pelo governo federal, e, por outro, os centros nos quais a demanda e os usos do tempo são dominados pela concessão de benefícios eventuais, de origem multissecular (Sá, 2013), como a cesta básica, o auxílio-maternidade e o auxílio-funeral. Os benefícios eventuais são uma política de baixo grau de institucionalização (Pereira, 2010), cuja oferta é altamente condicionada pela discricionariedade da burocracia municipal. O que se observa, neste caso, é a maior permanência, reconhecida inclusive pelos próprios gestores municipais, do legado do passado, da benemerência caritativo-tutelatória, com a proteção social organizada como benesse e não como direito social de cidadania, em que percepções sobre pobreza e mérito ao auxílio público desempenham papel importante na provisão desigual de benefícios (Freitas e De Marco, 2010; Castro, 2010; Paula, 2010). De fato, a principal pesquisa sobre benefícios eventuais no Brasil indicou que a

maioria dos municípios identifica a "dificuldade em romper com antigas práticas" como uma barreira à instituição de normas que regulamentem esta política pública (Brasil, 2011). Entretanto, é importante ressaltar, como apontam Abreu e Eiró (notas de pesquisa números 6 e 9 deste Bapi, respectivamente),[9] que percepções de merecimento relacionadas à esfera do trabalho e da família atuam como categorias que filtram o acesso a benefícios sociais também no caso do PBF.

A mesma análise foi realizada para o uso do tempo. Neste caso, como já mencionado, adiciona-se aos serviços e benefícios a possibilidade de que o tempo seja despendido principalmente com atividades administrativas. No caso dos Cras, a principal dimensão explicativa é a distinção entre CadÚnico/PBF, por um lado, e atividades administrativas, por outro, ocupando todas as demais atividades uma posição intermediária. Desta forma, aos dois fatores identificados (benefícios *versus* serviços; benefícios "modernos" *versus* "tradicionais"), soma-se a distinção "centros burocráticos" *versus* centros orientados ao usuário, chegando a um quadro mais refinado para o caso dos Cras.

TABELA 2
Prevalência das dimensões "benefícios *versus* serviços", "orientação ao usuário *versus* orientação burocrática" e "moderno *versus* tradicional" nos Cras
(Em % e números absolutos de centros enquadrados em cada tipo)

		Centro orientado ao usuário	Centro burocrático
Centro de benefícios	*Modernos*	42,7% (3.521)	12,4% (1.019)
	Tradicionais	16,9% (1.394)	4,6% (375)
Centro de serviços		13,4% (1.108)	10,0% (822)

Fonte: Natalino *et al.* (2016) e Brasil (2017a).
Elaboração do autor.

Cabe refletir sobre a incidência destas distinções entre serviços e benefícios, "modernos" e "tradicionais" (ou "cidadãos" e "caritativos"), "burocráticos" e voltados ao público, nos tipos de problemas que os centros enfrentam. Com relação ao eixo moderno-tradicional, tem-se que, nos centros tradicionais, em que os benefícios eventuais prevalecem nas práticas cotidianas de seus agentes, seus coordenadores identificam, significativamente, maiores problemas com a falta de conhecimento técnico sobre a assistência social e a falta de treinamento/capacitação. Tendem, também, a ser significativamente mais "burocráticos". Além da relação com o tipo de benefício ofertado, tem-se que os mais burocráticos percebem o excesso e a complexidade dos problemas sociais no território como um problema significativamente maior. Por sua vez, não costumam identificar dificuldades financeiras; já problemas de recursos humanos em geral são frequentemente apontados.

Por fim, vale destacar algumas das características dos centros tradicionais, isto é, centros que atuam fortemente com a concessão de benefícios eventuais. A sua clara distância para com os demais tipos de centro, apresentada no gráfico 1, é relativamente surpreendente, e chama a atenção para a necessidade de se dar maior atenção a este grupo. Em geral negligenciado tanto por analistas dos "novos" benefícios (em particular o PBF) quanto dos novos serviços socioassistenciais tipificados

9. Ver também Marins (2014).

em 2009, os benefícios eventuais são parte importante e distinta da política de assistência social. Nesse sentido, talvez o achado mais significativo da pesquisa é que os coordenadores de centros tradicionais tenham uma percepção significativamente mais negativa dos resultados obtidos pelos seus atendimentos, o que reforça a relevância de dar maior atenção a estes locais. Eles também não percebem o excesso e a complexidade dos problemas sociais no território como um problema central (são os centros de serviços que têm esta percepção). Entretanto, problemas de recursos humanos (em especial a baixa capacitação dos trabalhadores) são significativamente mais frequentes que a média.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado indica a necessidade de se dar maior atenção ao trabalho realizado nos centros de assistência social e à variedade de formas de atuação observada mesmo em centros formalmente similares. Nos encontros com agentes da administração pública, as pessoas se familiarizam com o que os serviços públicos requerem delas, dando-lhes um espaço dentro da cidadania (Lipsky, 2010). Nesta dinâmica de implementação, escolhem-se as pessoas que serão objeto das sanções e dos serviços prestados pelo Estado. Os centros da assistência são, portanto, um espaço privilegiado de exercício da cidadania social, no qual pessoas historicamente excluídas da comunidade política nacional interagem com o poder público. Contudo, são também espaços em que podem se reproduzir percepções e práticas estigmatizantes acerca do público, estruturando relações de tutela para os "merecedores" e exclusão social para os "não merecedores" (Eiró, 2017; Paula, 2010). Neste contexto, mediado por pressões de tempo e recursos, a percepção das demandas sociais no seu território de atuação estrutura modelos diferentes de atendimento ao público, em que podem se enfatizar o trabalho social com famílias e a articulação de políticas públicas (centros de serviços) ou a concessão de benefícios (guichês de atendimento). Dentro deste segundo grupo, pode-se ainda atuar com maior ênfase na concessão de benefícios monetários contínuos, nacionalmente regulados, ou eventuais, caso a caso, ampliando o poder discricionário dos funcionários de linha de frente, ao mesmo tempo em que se contrasta com as expectativas dos agentes formuladores da política de assistência social acerca de sua operação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Benefícios eventuais**: direito dos cidadãos. Brasília: Snas, 2011. Disponível em: <https://goo.gl/cJ7e3U>. Acesso em: 2 out. 2017.

_____. _____. **Censo do Sistema Único de Assistência Social 2016**: microdados. Brasília: Snas, 2017a.

_____. _____. **Registro Mensal de Atendimento 2016**. Brasília: Snas, 2017b.

CASTRO, Ieda Maria Nobre. A travessia do Suas: um olhar sobre os benefícios eventuais em Maranacaú-Ceará. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 12, p. 51-62, 2010.

EIRÓ, Flávio. **La régulation familialiste de la pauvreté**: le cas du Programme Bolsa Família dans la région Nordeste du Brésil. Thèse (Doctorat en Sociologie) – École des hautes études en sciences sociales, Paris, 2017.

FREITAS, Maria José; DE MARCO, Patrícia Souza. Benefícios eventuais no contexto do Suas. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 12, p. 31-50, 2010.

KAHL, Sigrun. The religious roots of modern poverty policy: Catholic, Lutheran, and Reformed Protestant traditions compared. **European Journal of Sociology**, v. 46, n. 1, p. 91-126, 2005.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy**. 30th ann. ed. New York City: Russell Sage Foundation, 2010.

LIRA, Sachiko Araki. **Análise de correlação**: abordagem teórica e de construção dos coeficientes com aplicação. Dissertação (Mestrado em Métodos Numéricos em Engenharia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004.

MARINS, Mani Tebet. Repertórios morais e estratégias individuais de beneficiários e cadastradores do Bolsa Família. **Sociologia & Antropologia**, v. 4, n. 2, p. 543-562, 2014.

NATALINO, Marco Antonio Carvalho *et al.* **Pesquisa de opinião sobre o Sistema Único de Assistência Social**: percepções de coordenadores de Cras, Creas e Centros Pop. Brasília: Sagi, 2016. (Estudo Técnico, n. 09/2016).

PAULA, Renato Francisco dos Santos. Benefícios eventuais e controle social: uma associação indissolúvel. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 12, p. 63-69, 2010.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Panorama do processo de regulamentação e operacionalização dos benefícios eventuais regidos pela Loas. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 12, p. 11-30, 2010.

REIS, Elisa P.; MOORE, Mick. **Elite perceptions of poverty and inequality**. London: Zed Books, 2005.

SÁ, Isabel dos Guimarães. **As misericórdias portuguesas, séculos XVI a XVIII**. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

TITMUSS, Richard. Universalism versus selection. *In:* PIERSON, Christopher; CASTLES, Francis; NAUMANN, Ingela (Eds.). **The welfare state reader**. 3rd ed. Cambridge: Polity Press, 2000.