

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

Departamento de Ciência Política

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Raquel Wanderley D'Albuquerque

**A DEMANDA POR SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS E A BUROCRACIA DA
ASSISTÊNCIA SOCIAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Belo Horizonte

2017

Raquel Wanderley D'Albuquerque

**A DEMANDA POR SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS E A BUROCRACIA DA
ASSISTÊNCIA SOCIAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Ciência Política.

Orientadora: Professora Dra. Natália Guimarães Duarte Sátyro

Belo Horizonte

2017

320

D137d

2017

D'Albuquerque, Raquel Wanderley

A demanda por serviços socioassistenciais e a burocracia da Assistência Social dos municípios brasileiros [manuscrito] / Raquel Wanderley D'Albuquerque. - 2017.

146 f .

Orientadora: Natália Guimarães Duarte Sátyro.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

Inclui bibliografia.

1.Ciência política - Teses. 2.Assistências social – Teses. 3.Burocracia - Teses. I.Sátyro, Natália.. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

UFMG

FOLHA DE APROVAÇÃO

A demanda por serviços socioassistenciais e a burocracia da Assistência Social dos municípios brasileiros

RAQUEL WANDERLEY D'ALBUQUERQUE

Dissertação submetida à Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em CIÊNCIA POLÍTICA, como requisito para obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA, área de concentração INSTITUIÇÕES, COMPORTAMENTO POLÍTICO E POLÍTICAS PÚBLICAS, linha de pesquisa Estado, Gestão e Políticas Públicas.

Aprovada em 17 de fevereiro de 2017, pela banca constituída pelos membros:

Prof(a). Natália Guimarães Duarte Sátyro - Orientadora
DCP/UFMG

Prof(a). Eleonora Schettini Martins Cunha
DCP/UFMG

Prof(a). Renata Mirandola Bichir
EACH/USP

Belo Horizonte, 5 de abril de 2017.

Aos meus pais, José e Maria

AGRADECIMENTOS

Muitas foram as contribuições, diretas e indiretas, para a construção deste trabalho de dissertação e pelas quais agradeço profundamente.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela possibilidade de me dedicar integralmente a esta pesquisa nos últimos dois anos por meio da concessão da bolsa de estudos.

A todos que compõem o corpo docente, discente e técnico do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Especialmente agradeço à minha professora orientadora Natália Sátyro, por toda sua dedicação e compromisso, por sempre me fazer acreditar que podemos ser mais e ser plenas. Com Natália, aprendi que, assim como na produção da ciência precisamos de um olho na teoria e outro no método, precisamos viver com a consciência de que todas as esferas importam e são essenciais para nosso equilíbrio e nossa felicidade.

A todos os colegas da turma de mestrado de 2015, pelas trocas e discussões. Em especial ao grupo de pessoas que trouxeram muito sentido a tudo isso e fizeram me sentir tão acolhida e bem-vinda nessas Minas Gerais: Isabella Lourenço, Laura Rennó, Lucas Gelape, Luciana Andrade, Luiza Galvão, Stephanie Reis. Ao amigo de longa data e companheiro desde o início de todo esse processo, Fábio Espíndola, pela força e pelo incentivo de sempre.

Aos colegas discentes e amigos queridos cuja contribuição se reflete diretamente no desenvolvimento das análises empíricas deste trabalho, Denisson Silva, Fernando Meireles e Leonardo Silveira. À Ana Karruz por todas as trocas intelectuais e pessoais.

Às grandes mulheres e amigas que estiveram sempre presentes, Giovanna Zandonade, Juliana Hauck, Mel Veneroso e Nathália Porto, por todo o suporte afetivo essencial e encorajador que me proporcionaram. À Mariana Cockles, Raquel de Brito e Renata Mendes que, mesmo de longe, acompanharam de perto todo esse processo e foram fonte de força e de incentivo constantes.

E, acima de tudo, agradeço à minha família que sempre acreditou, torceu e ensinou a ter coragem de investir em mim mesma. Ao meu tio, professor e colega de profissão, Manoel Santos, pela acolhida, por tantas conversas e orientações e pelo papel essencial que teve, e tem, na minha formação. À minha irmã, Marta, pelo amor incondicional de sempre. Finalmente, agradeço aos meus pais, José e Maria, que batalham todos os dias para dar o máximo que podem e ensinar às suas filhas o valor da educação, o maior bem que podemos construir na vida. Obrigada por serem minha luz e guia de todos os momentos.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é investigar a dinâmica de execução dos serviços socioassistenciais de proteção básica nos municípios brasileiros a partir de uma análise sob a perspectiva da burocracia que os executa e de sua demanda potencial. Buscou-se identificar em que medida a execução destes serviços é função da configuração e capacidade de trabalho de quem os executa ou da expressão de demanda de quem os recebe ou tem potencial para receber. A hipótese weberiana clássica afirma que a maior capacidade da burocracia implementadora, em termos de formalização e qualificação, leva a maiores e melhores resultados em termos de execução de serviços públicos. Entretanto, com base nas discussões acerca das burocracias de nível de rua e seu poder de influenciar nos resultados das políticas públicas pelo exercício de sua discricionariedade, argumenta-se aqui que a demanda potencial processada por estas burocracias é um fator de impulso para a execução dos serviços. Realizou-se, portanto, um estudo de caso dos serviços socioassistenciais no Brasil com o objetivo de investigar as interações entre a execução dos serviços, as configurações da burocracia de nível de rua da assistência social e as expressões da demanda potencial por tais serviços. Os principais resultados sugerem que a demanda potencial, de fato, determina mais a execução dos serviços do que a qualificação, formalização e estabilidade da burocracia. Isso leva a conclusão de que, para além da capacidade de trabalho, em se tratando de burocracias que lidam diretamente com os cidadãos, é necessário olhar para fatores que refletem as interações com a demanda potencial pelos serviços públicos - como a discricionariedade.

Palavras-chave: Serviços Socioassistenciais; Burocracias de nível de rua; Demanda potencial.

ABSTRACT

The aim of this study is to investigate the dynamics of the execution of social assistance services of basic protection in the Brazilian municipalities analyzing from the perspective of the bureaucracy that executes them and their potential demand. The aim was to identify the extent to which the execution of these services is a function of the configuration and work capacity of those who execute them or of the demand expression of those who receive or have the potential to receive them. The classic Weberian hypothesis states that the greater capacity of the implementing bureaucracy, in terms of formalization and qualification, leads to greater and better results in terms of the execution of public services. However, based on discussions about street-level bureaucracies and their power to influence public policy outcomes by exercising their discretion, it is argued here that the potential demand processed by these bureaucracies is an impulse factor for the implementation of services. A case study of these social assistance services in Brazil was carried out in order to investigate the interactions between the execution of the services, the social-street-level bureaucracy configurations and the expressions of the potential demand for these services. The main results suggest that the potential demand, in fact, determines more the execution of the services than the qualification, formalization and stability of the bureaucracy. This leads to the conclusion that, in addition to working capacity, in dealing with bureaucracies that work directly with citizens, it is necessary to look at factors that reflect interactions with potential demand for public services - such as discretion.

Keywords: Social Assistance Services; Street-level bureaucracies; Potential demand.

LISTA DE FIGURAS E QUADROS

Quadro 1: Quadro teórico proposto	52
Quadro 2: Operacionalização dos Conceitos	64
Figura 1: Estatística LISA Bivariada: Taxa de Execução e Proporção de Pobres por Município, 2010	66
Figura 2: da Média Municipal de Acompanhamentos pelo PAIF	70
Figura 3: Total de Acompanhamentos pelo PAIF por 100 mil habitantes	70
Figura 4: Média de Atendimentos Coletivos em Grupos do PAIF	70
Figura 5: Total de Atendimentos coletivos em Grupos do PAIF por 100 mil habitantes	70
Figura 6: LISA Bivariado da Média Municipal de Acompanhamentos pelo PAIF pela Proporção de Pobres (2010)	73
Figura 7: LISA Bivariado da Média de Atendimentos Coletivos em Grupos do PAIF pela Proporção de domicílios chefiados por mulheres analfabetas sem cônjuge	73
Figura 8: LISA Bivariado da Média Municipal de Acompanhamentos pelo PAIF pela Proporção de Trabalhadores Formais	74
Figura 9: LISA Bivariado da Média de Atendimentos Coletivos em Grupos do PAIF pela Proporção de Trabalhadores Formais	74
Figura 10: Total de Atendimentos no SCFV 0 a 6 anos por 100 mil habitantes	77
Figura 11: Total de Atendimentos no SCFV 7 a 14 anos por 100 mil habitantes	77
Figura 12: Total de Atendimentos no SCFV 15 a 17 anos por 100 mil habitantes	77
Figura 13: Total de Atendimentos no SCFV Idosos por 100 mil habitantes	77
Figura 14: LISA Bivariado da Média Municipal de Atendimentos no SCFV 0 a 6 anos pela Proporção de Pobres (2010)	81
Figura 15: LISA Bivariado da Média Municipal de Atendimentos no SCFV 7 a 14 anos pela Proporção de Pobres (2010)	81
Figura 16: LISA Bivariado da Média Municipal de Atendimentos no SCFV 15 a 17 anos pela Proporção de Pobres (2010)	81
Figura 17: LISA Bivariado da Média Municipal de Atendimentos no SCFV Idosos pela Proporção de Pobres (2010)	81
Figura 18: LISA Bivariado da Média Municipal de Atendimentos no SCFV 0 a 6 anos pela Proporção de Crianças Pobres	82
Figura 19: LISA Bivariado da Média Municipal de Atendimentos no SCFV 7 a 14 anos pela Proporção de Crianças Pobres	82

Figura 20: LISA Bivariado da Média Municipal de Atendimentos no SCFV 15 a 17 anos pela Proporção Adolescentes de 15 a 17 anos com Ensino Fundamental Incompleto	83
Figura 21: LISA Bivariado da Média Municipal de Atendimentos no SCFV Idosos pela da Proporção de pessoas em domicílios vulneráveis à pobreza e dependentes de idosos	83
Figura 22: LISA Bivariado Média Municipal de Atendimentos no SCFV 0 a 6 anos pela Proporção de Trabalhadores Formais	84
Figura 23: LISA Bivariado Média Municipal de Atendimentos no SCFV 7 a 14 anos pela Proporção de Trabalhadores Formais	84
Figura 24: LISA Bivariado Média Municipal de Atendimentos no SCFV 15 a 17 anos pela Proporção de Trabalhadores Formais	84
Figura 25: LISA Bivariado Média Municipal de Atendimentos no SCFV Idosos pela Proporção de Trabalhadores Formais	84
Figura 26: Total de Atendimentos Individualizados por 100 mil habitantes	86
Figura 27: Total de Visitas Domiciliares por 100 mil habitantes	86
Figura 28: LISA Bivariado da Média Municipal de Atendimentos Individualizados pela Proporção de Pobres (2010)	89
Figura 29: LISA Bivariado Média Municipal de Atendimentos Individualizados pela Proporção de Trabalhadores Formais	89
Figura 30: LISA Bivariado da Média Municipal de Visitas Domiciliares pela Proporção de Pobres (2010)	89
Figura 31: LISA Bivariado Média Municipal de Visitas Domiciliares pela Proporção de Trabalhadores Formais	89
Figura 32: LISA Bivariado da Média Municipal de Atendimentos Coletivos não Continuados pela Proporção de Pobres (2010)	93
Figura 33: LISA Bivariado Média Municipal de Atendimentos Coletivos não Continuados pela Proporção de Trabalhadores Formais	93
Figura 34: LISA Bivariado da Média Municipal de Atendimentos Coletivos a Pessoas Def. (PAIF/SCFV) pela Proporção de Pobres (2010)	94
Figura 35: LISA Bivariado Média Municipal de Atendimentos Coletivos a Pessoas Def. (PAIF/SCFV) pela Proporção de Trabalhadores Formais	94
Figura 36: Total de Encaminhamentos ao CadÚnico por 100 mil habitantes	96
Figura 37: Total de Encaminhamentos para Atualização do CadÚnico por 100 mil habitantes	96
Figura 38: Total de Encaminhamentos ao CREAS por 100 mil habitantes	96

Figura 39: Total de Encaminhamentos ao BPC por 100 mil habitantes	96
Figura 40: LISA Bivariado da Média Municipal de Encaminhamentos ao CaDÚnico pela Proporção de Pobres (2010) demanda	97
Figura 41: LISA Bivariado Média Municipal de Encaminhamentos ao CaDÚnico pela Proporção de Trabalhadores Formais demanda	97
Figura 42: LISA Bivariado da Média Municipal de Encaminhamentos Atualização CaDÚnico pela Proporção de Pobres (2010)	97
Figura 43: LISA Bivariado Média Municipal de Encaminhamentos Atualização CaDÚnico pela Proporção de Trabalhadores Formais	97
Figura 44: LISA Bivariado da Média Municipal de Encaminhamentos ao CREAS pela Proporção de Pobres (2010)	98
Figura 45: LISA Bivariado Média Municipal de Encaminhamentos ao CREAS pela Proporção de Trabalhadores Formais	98
Figura 46: LISA Bivariado da Média Municipal de Encaminhamentos ao BPC pela Proporção de Pobres (2010)	98
Figura 47: LISA Bivariado Média Municipal de Encaminhamentos ao BPC pela Proporção de Trabalhadores Formais	98

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: I de Moran Bivariado: Taxa de Execução e Proporção de Pobres por Município, 2010	66
Gráfico 2: Média Municipal de Acompanhamentos pelo PAIF por Porte	69
Gráfico 3: Média Municipal de Atendimentos Coletivos em Grupos do PAIF por Porte	69
Gráfico 4: Ranking da Média Municipal de Acompanhamentos pelo PAIF por UF	69
Gráfico 5: Ranking da Média Municipal de Acompanhamentos pelo PAIF por UF	69
Gráfico 6: Média Municipal de Acompanhamentos pelo PAIF por Quartil de Pobreza por Porte	71
Gráfico 7: Média Municipal de Atendimentos Coletivos em Grupos do PAIF por Quartil de Pobreza por Porte	71
Gráfico 8: Média Municipal de Acompanhamentos pelo PAIF por Quartil de Pobreza por Quartil de Trabalhadores Formais	72
Gráfico 9: Média Municipal de Atendimentos Coletivos em Grupos do PAIF por Quartil de Pobreza por Quartil de Trabalhadores Formais	72
Gráfico 10: Média Municipal de Acompanhamentos pelo PAIF por Quartil de Pobreza por Quartil de Trabalhadores Nível Superior	72
Gráfico 11: Média Municipal de Atendimentos Coletivos em Grupos do PAIF por Quartil de Pobreza por Quartil de Trabalhadores Nível Superior	72
Gráfico 12: Ranking da Média Municipal de Atendimentos no SCFV 15 a 17 anos	77
Gráfico 13: Ranking da Média Municipal de Atendimentos no SCFV Idosos	77
Gráfico 14: Média Municipal de Atendimentos no SCFV 0 a 6 anos por Quartil de Pobreza por Porte	78
Gráfico 15: Média Municipal de Atendimentos no SCFV 7 a 14 anos por Quartil de Pobreza por Porte	78
Gráfico 16: Média Municipal de Atendimentos no SCFV 15 a 17 anos por Quartil de Pobreza por Porte	78
Gráfico 17: Média Municipal de Atendimentos no SCFV Idosos anos por Quartil de Pobreza por Porte	78
Gráfico 18: Média Municipal de Atendimentos no SCFV 0 a 6 anos por Quartil de Pobreza por Quartil de Trabalhadores Formais	79
Gráfico 19: Média Municipal de Atendimentos no SCFV 7 a 14 anos por Quartil de Pobreza por Quartil de Trabalhadores Formais	79

Gráfico 20: Média Municipal de Atendimentos no SCFV 15 a 17 anos por Quartil de Pobreza por Quartil de Trabalhadores Formais	79
Gráfico 21: Média Municipal de Atendimentos no SCFV Idosos por Quartil de Pobreza por Quartil de Trabalhadores Formais	79
Gráfico 22: Média Municipal de Atendimentos Individualizados por Porte	85
Gráfico 23: Média Municipal de Visitas Domiciliares por Porte	85
Gráfico 24: Ranking da Média Municipal de Atendimentos Individualizados	86
Gráfico 25: Ranking da Média Municipal Visitas Domiciliares por UF	86
Gráfico 26: Média Municipal de Atendimentos Individualizados por Quartil de Pobreza por Porte	87
Gráfico 27: Média Municipal de Visitas Domiciliares por Quartil de Pobreza por Porte	87
Gráfico 28: Média Municipal de Atendimentos Individualizados por Quartil de Pobreza por Quartil de Trabalhadores Formais	88
Gráfico 29: Média Municipal de Visitas Domiciliares por Quartil de Pobreza por Quartil de Trabalhadores Formais	88
Gráfico 30: Média Municipal de Atendimentos Individualizados por Quartil de Pobreza por Quartil de Trabalhadores Nível Superior	88
Gráfico 31: Média Municipal de Visitas Domiciliares por Quartil de Pobreza por Quartil de Trabalhadores com Nível Superior	88
Gráfico 32 Ranking da Média Municipal Atendimentos Coletivos não Continuados	91
Gráfico 33: Ranking da Média Municipal Atendimentos Coletivos a Pessoas Def. (PAIF/SCFV)	91
Gráfico 34: Média Municipal de Atendimentos Coletivos não Continuados por Quartil de Pobreza por Porte	92
Gráfico 35: Média Municipal de Atendimentos Coletivos a Pessoas com Deficiência (PAIF/SCFV) por Quartil de Pobreza por Porte	92
Gráfico 36: Média Municipal de Atendimentos Coletivos não Continuados por Quartil de Pobreza por Quartil de Trabalhadores Formais	92
Gráfico 37: Média Municipal de Atendimentos Coletivos a Pessoas com Deficiência (PAIF/SCFV) por Quartil de Pobreza por Quartil de Trabalhadores Formais	92
Gráfico 38: Média Municipal de Atendimentos Coletivos não Continuados por Quartil de Pobreza por Quartil de Trabalhadores com Nível Superior	92
Gráfico 39: Média Municipal de Atendimentos Coletivos a Pessoas com Deficiência (PAIF/SCFV) por Quartil de Pobreza por Quartil de Trabalhadores com Nível Superior	92

LISTA DE SIGLAS

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CF – Constituição Federal

CENTRO POP – Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IGD-M – Índice de Gestão Descentralizada Municipal

LA – Liberdade Assistida

LISA – *Local Indicators of Spatial Autocorrelation*

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

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

ONU – Organização das Nações Unidas

PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

PBF – Programa Bolsa Família

PAEFI – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos

PDU – Plano de Desenvolvimento do Usuário

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PSC – Prestação de Serviços à Comunidade

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

RMA – Registro Mensal de Atendimentos

SNAS/MDS – Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

Introdução	17
I. As dimensões dos serviços socioassistenciais no Brasil: explicitando a interação entre demanda e burocracia	22
1.1 A institucionalização da assistência social e o papel dos entes federados na execução de serviços socioassistenciais.....	22
1.2 As seguranças da proteção social como base para os serviços socioassistenciais.....	26
1.3 As duas dimensões serviços socioassistenciais de proteção básica: os profissionais que executam e a composição do público-alvo	31
II. Da profissionalização à discricionariedade: características das burocracias que afetam a prestação de serviços públicos	36
2.1 As condições weberianas para eficiência administrativa e implementação de políticas públicas	36
2.2 A entrega de serviços por burocratas aos cidadãos no nível da rua	40
2.2.1 A importância da discricionariedade e da autonomia dos burocratas no processamento de demandas e na execução dos serviços públicos	44
2.2.2 As relações entre condições de trabalho, oferta e demanda por serviços públicos	48
III. O papel da demanda na execução dos serviços socioassistenciais executados pelas burocracias de nível de rua nos municípios brasileiros	54
3.1 Explicitando o desenho de pesquisa e as técnicas utilizadas para a análise empírica	56
3.2 Serviços, Burocracia e Demanda Potencial: operacionalização de conceitos em indicadores....	58
3.2.1 Dos serviços socioassistenciais e atividades realizadas no âmbito da proteção social básica	58
3.2.2 Das configurações da burocracia de nível de rua da assistência social	62
3.2.3 Das expressões da demanda potencial por serviços socioassistenciais	63
3.3 A demanda potencial como fator de conformação da execução financeira da política de assistência social pelos municípios	65
3.4 Compreendendo a interação entre demanda potencial e as configurações da burocracia de nível de rua na execução dos serviços socioassistenciais.....	67
3.4.1 Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família: a demanda potencial como fator de impulso na sua execução	68
3.4.2 Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos: demandas potenciais, territórios e padrões de execução distintos	75
3.4.3 A execução de atividades de caráter individualizado: a demanda como fator de priorização da coletividade.....	85
3.4.4 Demais atividades de caráter coletivo e a retomada da demanda potencial como fator de impulso.....	90
3.4.5 O trabalho dos burocratas de nível de rua pelos encaminhamentos a serviços e benefícios e a (pouco clara) relação com a demanda	94
Considerações Finais	99
Referências Bibliográficas	103

ANEXOS	108
APÊNDICES	119

Introdução

A Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social da forma como estão instituídos atualmente são resultado de muitos esforços no sentido de institucionalizar e universalizar o acesso à assistência como parte da proteção social no Brasil, a partir da redemocratização. Com a determinação da assistência como direito dos cidadãos e como responsabilidade de garantia por parte do Estado, buscou-se afastar o caráter filantrópico e assistencialista historicamente a ela atribuído, a fim de estruturar uma política pública com atuação ampla e universal baseada na concessão de benefícios e na oferta de serviços públicos.

Nesse sentido, podemos compreender a atuação da assistência social por duas vias. A primeira delas compreende os benefícios socioassistenciais, que podem ser de caráter continuado ou eventual, muitas vezes (mas não exclusivamente) em forma de transferências de rendimentos diretamente para o cidadão. Estas transferências têm por objetivo cumprir a garantia constitucional de renda mínima não contributiva para que todos os cidadãos tenham condições de sobrevivência independentemente de limitações para o trabalho ou por falta de emprego. Esta forma de atuação do Estado em termos de proteção busca assegurar rendimento e autonomia e é direcionada a pessoas ou famílias que não têm condições de se manter minimamente por si mesmas devido a desvantagens pessoais, por deficiências ou idade avançada.

A segunda forma de atuação da assistência social, e que consiste no foco deste trabalho, é a prestação de serviços socioassistenciais. Dentre os fatores que caracterizam estes serviços, temos a continuidade de oferta, de modo a sempre haver serviços que atendam aos cidadãos que necessitem de proteção pela assistência social. Estes serviços têm base na matricialidade familiar e na territorialidade e são classificados conforme o nível de proteção que oferecem aos respectivos públicos-alvo a quem se direcionam, podendo ser de natureza básica ou especializada de média e alta complexidade.

Os serviços de proteção básica têm por objetivo central a prevenção da quebra de vínculos familiares e sociais e da violação de direitos, atuando no sentido de potencializar a família como unidade de referência e visando a promoção da convivência, da socialização, do acolhimento e da integração ao mercado de trabalho. Por sua vez, os serviços de proteção especializada se direcionam a indivíduos e famílias em situação de violação de direitos. Aqueles de média complexidade são direcionados aos que ainda não vivenciam rompimento de vínculos familiares e comunitários, e se baseiam na atenção individualizada a fim de

proporcionar o convívio e o fortalecimento sociofamiliar. Já os serviços de atenção especializada de alta complexidade enfocam em indivíduos ou famílias em situação de violação de direitos e de rompimento de vínculos, cujas referências foram perdidas, que estão em situação de ameaça ou que necessitam ser retirados do núcleo familiar ou comunitário a que pertencem.

Dessa forma, podemos observar que, apesar de haver muitos estudos sobre a perspectiva da atuação da assistência social por meio de benefícios de transferência de renda (SÁTYRO e SOARES, 2009; BICHIR, 2010; JANUZZI *et al*, 2012; VAZ, 2012), pouco ainda se sabe sobre a execução dos serviços socioassistenciais no Brasil. Assim, um conjunto de serviços públicos recentemente implantados estão sendo executados de forma descentralizada em todo o território nacional, com base em regras e orientações que advém do governo federal. Entretanto, pouco se sabe sobre a configuração geral desses serviços ou como são distribuídos pelo território.

Argumenta-se aqui que, para compreender o funcionamento dos serviços socioassistenciais, faz-se necessário um olhar sistematizado sobre duas dimensões essenciais que o conceituam: a de quem os executa e a de quem os recebe. Isso implica dizer que o estudo acerca da execução destes serviços depende de uma análise sob a perspectiva da burocracia e do público-alvo e usuários, que configura a demanda potencial por tais serviços. Sendo assim, toma-se como objetivo central deste trabalho investigar a execução dos serviços socioassistenciais na ponta e, para tanto, recorreremos à literatura que trata das burocracias implementadoras de políticas públicas.

Partiremos da compreensão das burocracias de nível de rua, formadas por funcionários cuja principal função consiste em lidar diretamente com o público, isto é, os funcionários responsáveis pela execução e entrega dos serviços públicos aos cidadãos na ponta. Estes funcionários são dotados de discricionariedade em suas ações e têm uma autonomia considerável em relação à hierarquia da cadeia de onde advém. A combinação destes fatores com questões acerca da profissionalização e estabilidade de seus cargos afeta diretamente os padrões de execução das políticas públicas em sua dimensão qualitativa e quantitativa. Além disso, seu poder discricionário está diretamente relacionado à forma como enxergam o valor das políticas públicas para os cidadãos, o que, em última instância, media as relações entre as demandas e a execução das políticas (WEBER, 1978; LIPSKY, 1980; MAYNARD-MOODY e PORTILLO, 2010; TUMMERS e BEKKERS, 2014).

Assim, as discussões levantadas acerca das interações entre quem executa e quem recebe os serviços socioassistenciais, ou tem potencial para recorrer a eles, (ou seja, a burocracia e a demanda potencial) nos levam a questionar: (i) Quais são os serviços de proteção básica mais ou menos executados nos municípios brasileiros? (ii) Em que localidades aparece ou predomina cada serviço? Em que localidades se encontra a demanda potencial? Ou melhor dizendo, há alguma espacialidade na distribuição destes serviços e desta demanda potencial? (iii) Quem são e quais as características de quem executa os serviços? Essas características afetam a entrega desses serviços?

Todos estes questionamentos elencados nos levam, então, a perguntar: No âmbito da proteção básica, os serviços são ofertados em função da demanda em potencial ou em função da capacidade dessa burocracia? Colocando de outra forma: A execução dos serviços de proteção social básica nos municípios brasileiros é função da configuração e capacidade de trabalho de quem os executa ou da expressão de demanda de quem os recebe ou tem potencial para receber?

Cabe aqui destacar que a política de assistência social determina a execução dos serviços socioassistenciais de forma descentralizada, na qual os municípios são os principais provedores. Sendo assim, aqui analisaremos os serviços socioassistenciais de proteção básica que são executados pelos municípios a fim de contemplar esta perspectiva de interações entre burocratas de nível de rua e cidadãos. Dessa forma, é possível analisar as características das burocracias implementadoras e das demandas potenciais locais pelos serviços executados na ponta da política pública.

A fim de responder a tais questionamentos, particionou-se o objetivo central em três específicos que consistem em: (i) descrever detalhadamente os serviços socioassistenciais a fim de identificar quais deles e em qual proporção são executados nos municípios de todo o território nacional, (ii) analisar a distribuição dos serviços conforme o porte dos municípios, as unidades da federação a que pertencem, as configurações das burocracias que os executam e das demandas potenciais locais, e (iii) identificar as relações especializadas entre a execução dos serviços, as configurações da burocracia de nível de rua da assistência social e as expressões da demanda potencial por serviços socioassistenciais.

A exploração destas questões se justifica por, pelo menos, três motivos. Em primeiro lugar, destaca-se a necessidade de construção de conhecimento sistematizado acerca de dimensão dos serviços da política de assistência social que ainda é pouco explorada e sobre a qual pouco se sabe. Nesse sentido, identifica-se uma lacuna de trabalhos que, na Ciência

Política, tratem da dimensão da execução de políticas no nível municipal mostrando como se configura a distribuição dos serviços socioassistenciais entregues à população. Isso porque os trabalhos que tratam dos serviços, geralmente, têm caráter relacional e abordam, através de estudos de caso, serviços específicos, a fim de compreender a relação dos serviços prestados com seus beneficiários, com as famílias e com a dinâmica do território em que são implementados (JACCOUD, 2016; MIRANDA, 2016).

Em segundo lugar está a relevância social de identificar o essencial papel do nível local na execução da política pública federal, tornando possível esclarecer a necessidade de investimento em técnicos, formação, infraestrutura e apoio aos municípios. A fim de que seja possível potencializar os resultados das políticas de alto investimento público, gerando sempre incentivos aos governos subnacionais para incrementarem seu desempenho. Além disso, identificar fatores da dinâmica política e institucional que determinam a forma como a política pública é entregue à população contribui para esclarecimentos acerca das competências e responsabilidades dos níveis de governo e seus governantes.

Por fim, é essencial que se voltem olhares para a execução da política na ponta, uma vez que, mesmo diante dos esforços de coordenação do governo federal, são os governos subnacionais, especialmente os municípios, que ocupam o papel de principais provedores da política. As inúmeras normatizações advindas do governo federal não são incorporadas imediatamente, nem cobrem todas as esferas da execução da política, deixando sempre espaço para discricionariedade. Além disso, é necessário enxergar a execução para além da coordenação e repasse de recursos pelo governo federal e notar a importância do plano municipal (BICHR, 2011; JACCOUD, 2016; SÁTYRO e CUNHA, 2014), especialmente no que se refere à execução dos serviços pelos burocratas que lidam diretamente com os cidadãos.

O trabalho se caracteriza por um desenho do tipo estudo de caso, uma vez que abarca a execução dos serviços de proteção básica da política de assistência social no Brasil. Entretanto, como a unidade de análise é o município, este trabalho não se baseia no entendimento mais comum dos estudos de caso a partir de uma ou poucas observações. Aqui analisamos um grande número de observações que proporcionam a realização de análises quantitativas a fim de gerar um maior grau de generalização a respeito do fenômeno específico estudado. Sendo assim, este é um estudo de caso no sentido de que não se propõe a comparar políticas diferentes ou países diferentes, e cuja análise está circunscrita à realidade

nacional sobre a qual têm maior capacidade de generalização devido à unidade de análise adotada.

Dado o estágio atual de ainda pouco e incipiente conhecimento acerca do fenômeno estudado, o trabalho tem ambições descritivas, a fim de gerar conhecimento suficientemente fundamentado acerca das características sistemáticas e não sistemáticas da execução dos serviços socioassistenciais na ponta. Este é o guia para uma ambição maior de levantar questionamentos e hipóteses que impulsionem estudos futuros de cunho explicativo, uma vez que uma boa descrição é fundamental e deve preceder qualquer explicação sobre os fenômenos (KING, KEOHANE e VERBA, 1991; DE VAUS, 2001).

O trabalho se divide em quatro seções, além desta introdução. A primeira diz respeito ao Capítulo I que traz a descrição detalhada da política de assistência social a fim de fundamentar a análise dos serviços socioassistenciais pela dimensão de quem executa e de quem pode dela se beneficiar. Em seguida, temos o Capítulo II que apresenta a discussão teórica acerca das burocracias com foco nas características e estruturas institucionais que impactam a formação e o trabalho das burocracias de nível de rua e da demanda potencial por serviços socioassistenciais que, no limite, afetam a implementação da política pública. Parte-se, então, para o Capítulo III com a análise empírica dos serviços socioassistenciais de proteção básica abordando sua execução e relações com a burocracia e a demanda potencial, através de análises quantitativas descritivas e espaciais, com dados referentes ao ano de 2014. Por fim, encerra-se o trabalho com as considerações finais e explicitação da agenda de pesquisa.

I. As dimensões dos serviços socioassistenciais no Brasil: explicitando a interação entre demanda e burocracia

Considerando que, aqui, o foco é a compreensão da dinâmica de execução dos serviços socioassistenciais de proteção básica nos municípios brasileiros, faz-se necessário uma breve contextualização da política nacional de assistência social para que possamos trazer claramente o conceito de serviços com o qual esta política trabalha. Como será observado, um olhar sistematizado sobre o fenômeno leva em consideração duas dimensões: a de quem executa e a de quem recebe (ou pode receber) os serviços, ou seja, a burocracia e a demanda potencial da política. Por este motivo, a fim de chegar à conceituação necessária para a análise empírica, primeiramente, partimos de uma descrição detalhada dos serviços de proteção social, os quais estão inseridos na política pública de assistência social.

1.1 A institucionalização da assistência social e o papel dos entes federados na execução de serviços socioassistenciais

A institucionalização da política de assistência social no Brasil é recente, sendo apenas em 1988, com a Constituição Federal, que passou a ser considerada parte do tripé de Seguridade Social (juntamente à Saúde e Previdência), direito de todos os cidadãos, e se tornou responsabilidade do Estado. Antes disso, a concepção de assistência social esteve associada durante muitos anos a ações de iniciativas filantrópicas e residuais, não institucionalizadas e fragmentadas pelo território nacional.

Dentre os esforços de institucionalização da política ao longo dos anos, pode-se destacar a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social em 1993 (LOAS-1993). Juntamente com a Constituição, ela formulou diretrizes que foram seguidas e incorporadas pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS-2004), pelo Sistema Único de Assistência Social, pela Norma Operacional Básica (NOB/SUAS-2005) e pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009). Dessa forma, nota-se que é no início dos anos 2000 que a política de assistência social alcança um fortalecimento e adensamento do seu papel no sistema brasileiro de proteção social (JACCOUD *et al*, 2009; SÁTYRO e CUNHA, 2014; JACCOUD, 2016; BICHIR, 2016).

Em todo este processo, muitos foram os esforços para se estabelecer uma política pública capaz de alcançar todo o território nacional. De um modo geral, a literatura que discute o federalismo brasileiro explica como o Executivo Federal se tornou o responsável por formular e coordenar as políticas sociais após a Constituição de 1988, ficando para os estados

e municípios a competência de implementá-las. Nesse sentido, após este marco histórico inicial, destaca-se a criação e utilização de diversos instrumentos institucionais de coordenação das políticas setoriais implementadas de forma descentralizada com a função de auxiliar o governo central na indução da ação dos demais entes federados de modo a fazê-los convergir em direção aos seus objetivos. Logo, essa capacidade de normatização e coordenação da União sobre as políticas executadas pelos governos subnacionais está ancorada na própria Constituição Federal, que constrange o comportamento dos governos subnacionais, ou em recursos normativos e fiscais empregados como instrumento de indução das escolhas dos governos subnacionais. Isso tudo a fim de estabelecer parâmetros e regras gerais e homogêneas de operação no território nacional visando à implementação das políticas (ARRETCHE, 2004, 2012; GOMES, 2009; LOTTA e PAVEZ, 2010; SOUZA, 2004). Esta característica descentralizadora marca fortemente as políticas sociais no Brasil, e não é diferente no caso da assistência social.

A implantação da política de assistência social no Brasil passou por um duplo desafio de “institucionalizar e legitimar o campo de atuação estatal e, ao mesmo tempo, coordenar ações dos entes federados” (COSTA e PALOTTI, 2013, p.330). Nesse sentido, o papel do governo federal, através do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) foi essencial. Isso devido ao seu forte papel coordenador sobre os demais entes federados, que se expressou pela criação de diferentes instrumentos de coordenação, como normas de operação, regras e diretrizes nacionais de implementação da política e de investimentos nas capacidades do município para implementá-la. Esta indução de escolhas políticas, principalmente de recursos humanos, através de instrumentos normativos efetivos em curto prazo instituídos pelo governo federal, resultou no aumento do número e estrutura de equipamentos públicos, de profissionais, usuários e beneficiários da política (SÁTYRO e CUNHA, 2014).

Nesse sentido, é necessário dar destaque à instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que, a partir de 2005, estabelece os moldes de gestão descentralizada e participativa da política, designando as atribuições aos entes da federação e a participação da sociedade civil. O SUAS define-se, portanto, como o sistema de regulações, organização e execução das ações socioassistenciais em todo o território nacional. Estas ações compreendem os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social, que devem seguir o pressuposto da centralidade dos trabalhos direcionados a famílias e indivíduos vulneráveis, assim como na adoção dos territórios como base de organização. Dessa maneira, o “SUAS

define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial” (BRASIL, 2004, p. 39)¹.

Dentre os eixos estruturantes e subsistemas² da política também definidos e organizados pelo SUAS, daremos ênfase à descentralização política-administrativa e territorialização no que se refere aos serviços de proteção social e ao financiamento da política pública. Primeiramente, no que se refere à descentralização político-administrativa, tem-se a premissa de que a política de assistência social se expressa em todos os níveis da federação, cada um com suas atribuições específicas. Ao governo federal cabe a formulação, a coordenação e normas gerais para ação articulada com as demais esferas de governo. Os estados e municípios, por sua vez, são responsáveis por coordenar e executar as ações da política em suas respectivas esferas³.

A vertente territorial da política, por sua vez, considera que “o princípio da homogeneidade por segmentos na definição de prioridades de serviços, programas e projetos torna-se insuficiente frente às demandas de uma realidade marcada pela alta desigualdade social” (BRASIL, 2004, p. 43). Por esta razão, faz-se necessário levar em conta a dinâmica socioterritorial no processo de execução da política. Isso implica na oferta de serviços socioassistenciais de forma a atender realidades específicas e estabelecer proximidade com o

¹ O SUAS define os serviços socioassistenciais em três pilares de referência: a proteção social, a vigilância social e a defesa social e institucional. Estes dois últimos têm um caráter mais informacional e compreendem a criação e sistematização de indicadores sociais, e do acesso dos usuários a seus direitos socioassistenciais, respectivamente. Já o pilar da proteção social é de centralidade para esta análise pois é nele que estão estabelecidas as seguranças a serem garantidas pela PNAS, que serão explicitadas adiante. Dessa forma, quando nos referimos a "serviços socioassistenciais" neste trabalho estamos no referindo apenas aos serviços de proteção social.

² Compõem os eixos estruturantes e subsistemas da PNAS (2004): Matricialidade Sociofamiliar; Descentralização político-administrativa e Territorialização; Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil; Financiamento; Controle Social; O desafio da participação popular/cidadão usuário; A Política de Recursos Humanos; A Informação, o Monitoramento e a Avaliação participação e nas atribuições dos entes da federação.

³ Cabe ainda a cada ente federado a efetiva implantação e funcionamento de três elementos fundamentais para a gestão da política: (i) um Conselho com participação da sociedade civil, do governo e de lideranças partidárias; (ii) um Fundo de recursos a fim de centralizá-los na área da assistência social, controlado pelo órgão gestor e submetido à fiscalização do Conselho; e (iii) um Plano de Assistência Social que expresse a política e estabeleça as relações intersetoriais com as demais políticas e com a rede socioassistencial (BRASIL, 2004). Além disso, apesar de haver uma centralização de autoridade no governo federal, o desenho da política pública prevê a existência de arenas de negociação, a fim de estabelecer acordos entre os níveis nacional e subnacionais quanto a critérios de divisão de recursos, metas, regras de gestão. Estas arenas podem incluir os três níveis da federação (Comissões Intergestores Tripartite), ou apenas os estados e municípios (Comissões Intergestores Bipartites). Esta previsão configura um cenário de compartilhamento de autoridade acerca da operacionalização da política, o que possibilita, inclusive, o veto dos demais níveis de governo em questões relevantes (SÁTYRO e CUNHA, 2013; SOARES e CUNHA, 2016).

público-alvo. Nesse sentido, as unidades públicas estatais onde se executa a política têm base territorial e devem ser localizadas em áreas de vulnerabilidade social a fim de proporcionar esta proximidade.

A lógica da territorialização parte, portanto, de encontrar os “problemas concretos, as potencialidades e as soluções, a partir de recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações similares” (BRASIL, 2004, p. 44), para os quais possam ser ofertados serviços capazes de impactar positivamente nas condições de vida. Esta lógica proporciona também a integração e a intersectorialidade pois, uma vez que não se baseia em metas setoriais formuladas a partir de demandas ou necessidade genéricas, mas com base nos territórios, abre espaço para a ação conjunta com outras políticas setoriais.

Em segundo lugar, no que se refere à estratégia orçamentária de alocação de recursos da política de assistência social, o SUAS estabeleceu a criação do Fundo de Assistência Social como a instância principal de financiamento da política, que surge como parte do sistema descentralizado participativo da assistência social para as três esferas de governo, trazendo mais transparência para a questão orçamentária⁴. Este novo sistema de financiamento da política trouxe mudanças essenciais ao modelo anterior e a principal delas diz respeito a determinação de repasses automáticos fundo a fundo para financiamento de serviços, programas e projetos da assistência social. Dessa forma, o desenho tem base na estratégia de cofinanciamento dos entes da federação e em pisos de atenção (ou de financiamento) que são valores mínimos a serem recebidos para execução de serviços assistenciais, equipamentos públicos e equipes de profissionais. Este novo sistema aumentou significativamente o repasse de recursos do governo federal para os municípios, o que teve também implicações na redução das desigualdades municipais e estaduais (BICHIR, 2016).

Sendo assim, os recursos disponíveis pelos municípios passaram a não depender unicamente de um aporte próprio no que se refere ao financiamento de serviços, programas e projetos da assistência social. Isso acaba por proporcionar a execução de uma gama de serviços em todos os municípios que dispõem dos equipamentos públicos para tanto, o que visa, em última instância, a universalização desta oferta. Além disso, no que se refere especificamente à execução dos serviços socioassistenciais, o SUAS estabelece que aqueles de proteção básica devem ser executados pela totalidade dos municípios brasileiros, no âmbito

⁴ Antes disso, com a LOAS (1993), houve a criação do Fundo Nacional como um esforço inicial de proporcionar o financiamento do BPC e oferecer *apoio* aos serviços, programas e projetos de assistência social. Essa determinação cria duas formas distintas de financiamento da política: o financiamento de benefícios que se dá diretamente do Fundo Nacional para os destinatários, e o financiamento da rede socioassistencial que depende de aporte próprio e de repasses entre os fundos (federal, estaduais e municipais).

dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Já os serviços de proteção especializada, de média e alta complexidade, devem ser executadas apenas nos municípios de médio, grande porte, nas metrópoles e também pela esfera estadual através da prestação direta como referências regionais ou através do assessoramento técnico e financeiro de consórcios intermunicipais. Desse modo, acredita-se que uma análise da execução dos serviços de proteção básica nos municípios brasileiros em sua totalidade proporciona a construção de conhecimento acerca da configuração geral dos serviços socioassistenciais executados no país. Entretanto, antes de tratar diretamente sobre os serviços, é necessário olhar para as bases estabelecidas pela política de assistência social, que orientam a sua formulação e a execução.

1.2 As seguranças da proteção social como base para os serviços socioassistenciais

A Política Nacional de Assistência Social, instituída em 2004, estabelece-se sobre o caráter da integração com as demais políticas setoriais, a fim de enfrentar as desigualdades socioterritoriais, buscando a garantia de mínimos sociais, o atendimento a contingências e a universalização dos direitos sociais. A oferta de proteção social se dá com base em uma série de garantias estabelecidas a todos os cidadãos.

O esclarecimento acerca destas formas de segurança é essencial pois nos permite olhar de forma sistematizada os âmbitos de atuação da assistência social, diferenciando benefícios de serviços (BRASIL, 2004; BRASIL, 2005; JACCOUD *et al*, 2008; BICHIR, 2016). Além disso, compreender as definições e objetivos de cada serviço, assim como os responsáveis por sua execução e o público a quem se destinam são a base para a compreensão da execução dos serviços socioassistenciais nos municípios brasileiros.

A primeira delas é a *segurança de rendimento e de autonomia*, que parte da garantia constitucional de que, independentemente de limitações para trabalho ou do desemprego, todos os cidadãos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência. Isso se dá pela transferência de rendimentos de caráter contínuo ou eventual do Estado para os cidadãos que sejam idosos, portadores de alguma forma de deficiência, desempregados, pertencentes a famílias numerosas ou desprovidas de condições mínimas para garantir sua sobrevivência.

Em segundo lugar, temos a *segurança de acolhida*, considerada primordial na assistência social, que opera no sentido prover e orientar para a conquista da autonomia da provisão de necessidades básicas como alimentação, vestuário e abrigo. Direciona-se a crianças, pessoas idosas ou com deficiências, pessoas com restrições de saúde física ou

mental, situações de separação e violência familiar ou social, dentre outras, que não têm em condições de prover tais necessidades básicas por si mesmas.

Por fim, a *segurança de convívio ou vivência familiar* pressupõe a necessidade de socialização e de convivência dos indivíduos em grupos e a não aceitação de situações de reclusão ou de perda de relações. Isso porque as relações interpessoais são entendidas como responsáveis pela construção de identidades e subjetividades dos indivíduos, enquanto a dimensão societária da vida é essencial no desenvolvimento de potencialidades, construções culturais e processos civilizatórios.

Dessa forma, as seguranças de proteção social são estabelecidas no sentido de fundamentar e orientar todas as formas de proteção que são garantidas pela política. Sendo assim, é com base na garantia de rendimentos mínimos que se estabelecem os benefícios de transferência de renda contínuos e eventuais da assistência social para os cidadãos. Um exemplo de um benefício contínuo é o Benefício de Prestação Continuada (BPC), direcionado a pessoas idosas (com mais de 65 anos) ou pessoas com deficiência de qualquer natureza. O benefício consiste no valor de um salário mínimo mensal que é garantido àqueles cidadãos que não tenham condições de adquirir a renda mínima para sobrevivência por si mesmos.

Por sua vez, os serviços socioassistenciais têm por função a garantia das seguranças de acolhida e de convívio ou vivência familiar. A formulação dos seus objetivos, instrumentos de ação e atividades com os usuários têm como base a premissa de prover e orientar para a conquista da autonomia a partir de desafios e incentivos à socialização e à convivência dos indivíduos em seus ambientes familiares e comunitários. Os serviços são classificados conforme o grau de complexidade que a vulnerabilidade e o risco social impõem aos indivíduos e às famílias. Esta classificação se dá com base no tipo de proteção ofertada: básica ou especializada de média complexidade e de alta complexidade.

Os serviços de proteção social básica são definidos como aqueles responsáveis por potencializar a família como unidade de referência, a fim de fortalecer seus vínculos internos e externos de solidariedade estabelecendo o protagonismo de seus membros. Isso tudo por meio da “oferta de um conjunto de serviços locais que visam a convivência, a socialização e o acolhimento, em famílias cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos, bem como a promoção da integração ao mercado de trabalho” (BRASIL, 2004, p. 36).

A PNAS (2004) determina que a proteção básica se refere aos seguintes programas e serviços: (i) Programa de Atenção Integral à Família (PAIF); (ii) Programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza; (iii) Centros de Convivência para Idosos;

(iv) Serviço para crianças de 0 a 6 anos, que visem o fortalecimento dos vínculos familiares, o direito a brincar, ações de socialização e de sensibilização para defesa dos direitos das crianças; (v) Serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 6 a 24 anos, visando sua proteção, socialização e fortalecimentos dos vínculos familiares e comunitários; (vi) Programa de incentivo ao protagonismo juvenil, e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; (vii) Centros de informação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos⁵.

Entretanto, em 2009, com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, os serviços de proteção básica passaram a ser classificados como: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV); e Serviços de Proteção Social Básica no Domicílio para pessoas com Deficiência e Idosas. Estes serviços são realizados no âmbito dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) que, além da execução dos serviços, proporciona a coordenação e organização da rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social.

O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, o PAIF, é considerado o carro chefe das ações do CRAS, ficando estabelecida, em 2011, a sua oferta obrigatória e, assim, assumindo a centralidade da proteção básica da política. Dessa forma, o PAIF se define pela oferta de um trabalho social de caráter continuado que tem como principal objetivo o fortalecimento da função protetiva das famílias, a prevenção de rupturas de vínculos e a promoção de acesso e usufruto de direitos e serviços públicos. Isso tudo a fim de proporcionar uma melhoria na qualidade de vida dessas famílias, que se caracterizam pela situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, da precariedade ou inexistência de acesso a serviços públicos, da fragilização de vínculos de pertencimento familiar e comunitário, ou qualquer outra situação de risco social.

Os instrumentos de ação do PAIF buscam desenvolver as potencialidades e aquisições das famílias e relações internas e com a comunidade através de acolhida, estudos sociais, visitas domiciliares, atividades em grupos de famílias, acompanhamento de famílias, entre outras ações de caráter preventivo, protetivo e proativo, e não terapêutico. Outra importante característica do PAIF diz respeito a sua condição de referência para os demais serviços que são realizados no âmbito do CRAS, de modo que estes devem trabalhar de forma articulada.

⁵ A proteção básica, e o SUAS de modo geral, tomou distância da pauta de inclusão produtiva, voltando sua atenção para a ênfase na autonomia das famílias e desenvolvimento de capacidades neste sentido. Em resposta a esse redirecionamento, criou-se o programa Acessuas Trabalho em 2011 que tem como objetivo de encaminhar o público da assistência para oportunidades de qualificação profissional (JACCOUD, 2016).

Isso significa que é a partir do trabalho com as famílias que estão inseridas no PAIF que se estruturam e se organizam os demais serviços.

Nesse sentido, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) se configura por sua característica essencialmente coletiva, em que os grupos são organizados a partir de percursos, de maneira que garante a ideia de progressividade aos usuários, e se estruturam de acordo com faixas etárias correspondentes a diferentes fases do ciclo de vida. O objetivo é de complementariedade do trabalho social com as famílias e prevenção de situações de risco social, através de intervenções feitas por meio de situações desafiadoras, estímulos e orientações na construção e reconstrução das histórias e vivências individuais e coletivas, familiares e comunitárias, dos usuários.

A organização do SCFV visa proporcionar e ampliar cenários de trocas culturais e vivências a fim de desenvolver sentimentos de pertencimento, identidades e fortalecimentos de vínculos familiares, além de incentivar a socialização e a convivência comunitária. Dessa forma, o SCFV tem caráter preventivo e proativo e está pautado na defesa e afirmação dos direitos e no desenvolvimento de capacidades e potencialidades. Isso tudo com o objetivo central de proporcionar a emancipação e autonomia dos beneficiários no enfrentamento da vulnerabilidade social.

Por fim, os Serviços de Proteção Social Básica no Domicílio para pessoas com Deficiência e Idosas, conforme determinado pela Tipificação Nacional dos Serviços, tem por finalidade prevenir os agravos que possam provocar rompimentos de vínculos familiares e sociais para pessoas com deficiência ou pessoas idosas em situação de vulnerabilidade. Estes serviços buscam a garantia de direitos, de inclusão social e visam também a equiparação de oportunidades, a fim de desenvolver a autonomia dos usuários. Isso tudo parte da identificação de necessidades e potencialidades individuais e sociais dos usuários, com o objetivo de prevenir situações de risco, exclusão e isolamento. Ademais, uma das suas funções principais está em contribuir para o acesso de pessoas com deficiência e pessoas idosas aos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos e toda a rede socioassistencial, assim como dos demais serviços públicos. Isso tudo através de ações com os familiares no sentido de incentivar e proporcionar apoio, informações, orientações e encaminhamentos, sempre com ênfase na qualidade de vida, exercício da cidadania e inclusão social.

De maneira diferente dos anteriores, este serviço é atribuído aos governos municipais e Distrito Federal, que são responsáveis pelo planejamento das ações conforme a

territorialização e a identificação da demanda pelo serviço. O serviço está apenas referenciado ao CRAS - onde houver, ou à equipe técnica de Proteção Social Básica de coordenação do órgão gestor municipal. Assim, a sistematização do trabalho depende da elaboração de um Plano de Desenvolvimento do Usuário (PDU), que tem base na observação, planejamento e acompanhamento das ações realizadas, e no qual estão identificados os objetivos a serem alcançados, assim como as vulnerabilidades e potencialidades dos usuários.

Por sua vez, os serviços de proteção especializada se classificam em dois conjuntos. O primeiro é o dos serviços de média complexidade⁶ que são realizados no âmbito dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS). Estes serviços se definem pela oferta de atendimentos a famílias e indivíduos em situação de violação de direitos, mas sem rompimento de vínculos familiares e comunitários. Assim, baseiam-se essencialmente em atenção mais individualizada a fim de proporcionar orientações e convívio sociofamiliar e comunitário. Têm-se aqui uma interface direta com o sistema de garantia de direitos e, por vezes, requer ação conjunta com o Poder Judiciário, Ministério Público, entre outros órgãos e ações do Executivo. Finalmente, os serviços de proteção especializada de alta complexidade⁷ são realizados em unidades específicas de cada serviço, que constituem diferentes ambientes de acolhimento. Estes serviços garantem a proteção integral: moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido, e se destinam a famílias ou indivíduos que se encontram sem referência, em situação de ameaça ou que necessitam ser retirados do núcleo familiar ou comunitário a que pertencem.

Nesse sentido, é possível notar que, conforme seu grau de complexidade, e respectivo equipamento público em que são executados, os serviços socioassistenciais têm objetivos e público-alvo distintos. Sendo assim, a fim de analisar tais serviços, é necessário um olhar sobre a dimensão de quem os executa e sobre quem os recebe. Aqui iremos nos concentrar em estudar os serviços de proteção básica que, conforme exposto acima, são aqueles executados no âmbito dos CRAS e que devem ser prestados na totalidade dos municípios brasileiros.

⁶ São serviços de média complexidade: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), Serviço Especializado em Abordagem Social, Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias, Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. Apenas este último não é realizado no âmbito do CREAS, mas nos Centros de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP).

⁷ São serviços de alta complexidade e suas unidades de atendimento: Serviço de Acolhimento Institucional (Casa-Lar, Abrigo Institucional ou Casa de Passagem), Serviço de Acolhimento em República e Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências (unidades referenciadas ao órgão gestor da Assistência Social).

1.3 As duas dimensões serviços socioassistenciais de proteção básica: os profissionais que executam e a composição do público-alvo

Conforme mencionado, os serviços socioassistenciais de proteção básica partem da lógica de potencialização das famílias como unidades de referência por meio de serviços de convivência, da socialização e do acolhimento, que são executados no âmbito dos CRAS. De modo geral, o PAIF, o SCFV e os Serviços de Proteção Social Básica no Domicílio para pessoas com Deficiência e Idosas, têm como função atender a famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco social, cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos e não se encontram em situação de violação de direitos.

A execução dos serviços socioassistenciais é feita pelas chamadas equipes de referência que compõem a burocracia da assistência social dentro dos equipamentos públicos. Estas equipes de referência são, portanto, responsáveis por executar os serviços e estabelecer sua continuidade, e têm seu trabalho baseado no número de famílias referenciadas, no tipo de atendimentos e nas garantias aos usuários em termos de aquisições (BRASIL, 2004; BRASIL, 2008).

Como aponta Ferreira (2011), aqui temos duas noções a respeito da ideia de “referência”: uma de quem executa, e uma de quem recebe os serviços. No primeiro caso, a natureza da referência diz respeito à produção da certeza de acolhida, convívio e forma de desenvolver a autonomia dos cidadãos, que é construída pelas equipes. No segundo caso, entende-se referência no sentido de determinação da quantidade de famílias e indivíduos referenciados em determinado território que serve de base para a formação das equipes em número de profissionais e também quanto à articulação entre o que se sabe das necessidades de proteção daquelas famílias e a capacidade do órgão gestor da política de atender a tais demandas.

Nesse sentido, para melhor analisar o fenômeno da execução dos serviços socioassistenciais, faz-se necessário dividi-lo em duas dimensões: a primeira se refere aos agentes que os executam, a segunda é relacionada com os que se beneficiam potencialmente dessa oferta, no caso as pessoas em situação de vulnerabilidade social em suas diversas facetas. Ou seja, para estudar os serviços socioassistenciais, serão analisadas duas dimensões que neste caso são os agentes distintos que estão em contato direto e que conformam a sua execução: quem executa e quem recebe os serviços, ou seja, a burocracia e a demanda potencial pelo serviço.

Desse modo, partimos para a descrição de cada uma das dimensões separadamente e, por fim, mostraremos como suas interações inseridas na base teórica proposta nos ajudam a compreender a execução dos serviços socioassistenciais. Isso porque temos aqui um cenário distinto no que se refere à oferta de serviços na saúde, por exemplo, a qual depende de uma série de equipamentos e materiais, para além dos profissionais com diferentes níveis e modalidades de qualificação. Na assistência social, a execução dos serviços depende fundamentalmente de recursos humanos, ou seja, de quem os execute. Dada a existência dos equipamentos públicos necessários para prestação dos serviços de proteção social básica e especializada, os CRAS e CREAS, a configuração da burocracia que os executa e do público alvo que os recebe é essencial para o seu entendimento⁸.

Sob a perspectiva de quem executa, as equipes de referência dos CRAS são formadas de acordo com as características e objetivos adequados aos serviços que realizam e conforme a realidade dos territórios em que atuam e dos recursos de que dispõem⁹. Independentemente do porte do município, a equipe de referência deve ser composta por um coordenador que seja técnico de nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais. Além deste, a depender do porte do município, que determina a quantidade de famílias referenciadas, a equipe também deve ter técnicos de nível superior - profissionais da assistência social e, preferencialmente, psicólogos - e técnicos de nível médio¹⁰ (BRASIL, 2006; FERREIRA, 2011).

De modo geral, as equipes de referência do SUAS reúnem um conjunto de profissionais que, diante de diferentes formas de conhecimento, partilham de objetivos e definem estratégias de ação para alcançá-los de forma coletiva. Isso porque, “quando falamos

⁸ Ressalta-se que, apesar de não ser o foco desta análise, é importante levar em consideração também questões quanto à infraestrutura dos equipamentos públicos em que são executados estes serviços, pois este é um fator que importa para além dos recursos humanos.

⁹ Além da execução dos serviços de proteção social básica, “a equipe do CRAS deve prestar informação e orientação para a população de sua área de abrangência, bem como se articular com a rede de proteção social local no que se refere aos direitos de cidadania, mantendo ativo um serviço de vigilância da exclusão social na produção, sistematização e divulgação de indicadores da área de abrangência do CRAS, em conexão com outros territórios. Realiza, ainda, sob orientação do gestor municipal de Assistência Social, o mapeamento e a organização da rede socioassistencial de proteção básica e promove a inserção das famílias nos serviços de assistência social local. Promove também o encaminhamento da população local para as demais políticas públicas e sociais, possibilitando o desenvolvimento de ações intersetoriais que visem a sustentabilidade, de forma a romper com o ciclo de reprodução intergeracional do processo de exclusão social, e evitar que estas famílias e indivíduos tenham seus direitos violados, recaindo em situações de vulnerabilidades e riscos” (BRASIL, 2004, p. 35 e 36).

¹⁰ Para municípios de porte Pequeno I, que têm até 2.500 famílias referenciadas, deve haver 2 técnicos de nível superior (um assistente social e um psicólogo) e 2 de nível médio. Para porte Pequeno II, com até 3.500 famílias referenciadas, 3 técnicos de nível superior (dois assistentes sociais e um psicólogo) e 3 de nível médio. E para porte Médio, Grande, Metrópole e Distrito Federal, a cada 5.000 famílias referenciadas, a equipe deve ter 4 técnicos de nível superior (2 assistentes sociais e 1 psicólogo e 1 profissional que compõe o SUAS) e 4 técnicos de nível médio (BRASIL, 2009).

de organização dos serviços, estamos nos referindo à função desempenhada pelos coordenadores; quando falamos de oferta dos serviços, nos referimos às categorias profissionais que atuam diretamente com os usuários” (FERREIRA, 2011, p. 27). Esta primeira dimensão é, portanto, o que compreende a burocracia da assistência social responsável por lidar diretamente com os cidadãos e executar estes serviços públicos.

Sob a dimensão de quem recebe os serviços socioassistenciais ou de quem conforma o público potencial para recebê-los, de forma geral, tratam-se de pessoas em situação de vulnerabilidade social vivenciada por diferentes razões. A PNAS (2004) estabelece que o público usuário da política corresponde a todos os cidadãos ou grupos que estão submetidos a situações de risco e vulnerabilidade, de acordo com a forma de proteção ofertada. No âmbito da proteção básica, caracterizam-se como componentes do público alvo aquelas famílias ou indivíduos que vivenciam a perda ou fragilidade de vínculos afetivos, de pertencimento ou sociabilidades, a exclusão pela pobreza e, ou, acesso a serviços públicos, desvantagens pessoais devido a deficiências ou etapas do ciclo de vida¹¹.

A Tipificação Nacional do Serviços (2009), por sua vez, define o público alvo de cada serviço específico. No PAIF, os usuários correspondem a famílias em situação de vulnerabilidade e risco social devido à pobreza, ao acesso precário ou inexistente a serviços públicos ou pela fragilização dos vínculos de pertencimento e sociabilidade. Estas famílias devem ser residentes nos territórios de abrangência dos CRAS e é dada especial atenção àquelas que são beneficiárias ou elegíveis aos programas de transferência de renda ou benefício assistenciais, cujos membros enfrentam dificuldades em função de desvantagens pessoais devido a deficiências ou faixas etárias não produtivas (crianças e idosos).

No caso do SCFV, independente das faixas etárias, também se dá atenção especial àquelas pessoas que pertencem a famílias beneficiárias de programas de transferência de renda ou benefícios assistenciais. O SCFV se direciona para pessoas residentes em territórios onde há ausência ou precariedade no acesso a renda, na oferta de serviços públicos e de formas de convívio familiar e comunitário, o que acaba na vivência de situações de fragilização de vínculos. Na faixa etária até os 15 anos, estabelece-se prioridade para crianças e adolescentes: portadores de deficiência e beneficiários do BPC; encaminhados pelos serviços de proteção especial (PETI e PAEFI); ou reconduzidos ao convívio familiar após medida protetiva de acolhimento. Na faixa dos 15 aos 17 anos, o público alvo corresponde a

¹¹ Na proteção social especializada, além destes fatores, também se incluem situações de vulnerabilidade causada pelo uso de substâncias psicoativas, por diferentes formas de violência de natureza familiar, social e individual e por estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social - como as pessoas em situação de rua (BRASIL, 2004).

adolescentes e jovens: egressos de medidas socioeducativas; em cumprimento ou egressos de medidas de proteção; que fazem parte do PETI ou fazem/fizeram parte de programas de combate à violência, abuso e exploração sexual; ou que estão fora da escola.

Na faixa dos 18 aos 59 anos, são usuários dos serviços todas aquelas pessoas que vivenciam isolamento social, situações de violência ou negligência; que estão fora da escola ou em defasagem escolar; em situação de acolhimento ou de rua; que são ou foram vítimas de violência, sendo ou não egressos ou vinculados a programas de combate à violência, abuso e exploração sexual; ou em situação de vulnerabilidade devido a deficiências. Especificamente na faixa dos 18 aos 29 anos, incluem-se os jovens egressos de medidas socioeducativas em meio aberto e de medidas de proteção do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. Já para a faixa das pessoas idosas, com 60 anos ou mais, os usuários do serviço são aqueles que vivenciam situação de vulnerabilidade, que são beneficiários do BPC e vivenciam isolamento social por ausência de acesso a serviços públicos e de formas de convívio familiar e comunitário, e que apresentam necessidades, interesses e disponibilidade de inclusão no serviço.

Por fim, no que se refere aos Serviços de Proteção Social Básica no Domicílio para pessoas com Deficiência e Idosas, o público alvo corresponde às pessoas com deficiência ou idosas preferencialmente beneficiárias do BPC ou cujas famílias são beneficiárias de programas de transferência de renda. Estas pessoas precisam, portanto, estar em situação de vulnerabilidade social devida à fragilização dos vínculos familiares e comunitários e podem ou não vivenciar ausência de acesso a possibilidades de inserção, de habitação social e comunitária.

O público alvo dos serviços da política configura-se, portanto, como a demanda potencial pelos serviços socioassistenciais. A presença e o tamanho desta demanda potencial nos territórios de ação dos CRAS influenciam diretamente a conformação dos serviços socioassistenciais por dois motivos. O primeiro é que o número de famílias referenciadas afeta a formação das equipes de referência e, conseqüentemente, os serviços executados. Além disso, o fato de a execução dos serviços ser fundamentalmente dependente de recursos humanos abre bastante espaço para a discricionariedade na ação dos profissionais atuantes na ponta, que são responsáveis pela execução dos serviços e processamentos das demandas locais. Dessa forma, mesmo diante de normatizações e orientações advindas de níveis mais altos da burocracia estatal e dos formuladores da política no governo federal, as interações

entre quem executa (a burocracia) e quem recebe (a demanda potencial) acabam por afetar a quantidade e a qualidade dos serviços socioassistenciais executados.

Além disso, e essencialmente, a discricionariedade que os trabalhadores adotam, e de que dispõem, no momento da implementação reforça o caráter de adaptabilidade das políticas que são formuladas pelo governo federal a contextos locais, realidades regionais e demandas específicas. Por este motivo, é necessário dar especial atenção ao espaço da interação entre quem executa e quem recebe, pois estas interações se traduzem em alocação de recursos e serviços públicos, principalmente quando se tratam de espaços cujos grupos e indivíduos pertencentes fazem parte de camadas da população que apresenta “acúmulo de desvantagens categóricas (sexo, raça, nível de rendimento, local de moradia, condição de migrante, etc.) responsáveis pela perpetuação das desigualdades sociais” (LOTTA e PAVEZ, 2010, p. 115). Nesse sentido, recorreremos à literatura que trata das burocracias implementadoras de políticas públicas a fim de identificar proposições teóricas que lancem luz sobre a execução de serviços públicos levando em consideração as características centrais das burocracias e suas interações com a demanda potencial.

II. Da profissionalização à discricionariedade: características das burocracias que afetam a prestação de serviços públicos

A análise sobre os serviços socioassistenciais aqui proposta toma como base a formulação de um quadro teórico que possibilite um olhar sistematizado sobre a burocracia e a demanda potencial no contexto da implementação da política pública na ponta. Por esta razão, recorreremos às discussões acerca dos mecanismos pelos quais a profissionalização, estabilidade de carreira, hierarquização, estrutura de trabalho, relações com o público, autonomia e discricionariedade afetam a execução dos serviços públicos. Uma vez que os municípios são os principais entes provedores das políticas formuladas no âmbito federal no Brasil, é preciso voltar o olhar para a sua configuração burocrática a fim de compreender a execução local das políticas por aqueles trabalhadores responsáveis pela entrega dos serviços aos cidadãos e como estes lidam com as demandas por serviços públicos.

2.1 As condições weberianas para eficiência administrativa e implementação de políticas públicas

Estudos sobre burocracias tradicionalmente partem do que se denomina “burocracia weberiana”. Isso se justifica devido ao papel inovador e substancial que Max Weber assumiu no desenvolvimento desta teoria acerca do processo de consolidação da burocratização do Estado Moderno. Dado seu monopólio do uso legítimo da força, o Estado é onde se faz a política e a sua existência é condicionada à obediência dos dominados à autoridade de quem os domina. As formas de legitimação da dominação são pela autoridade tradicional, carismática¹² ou racional-legal. Esta última está ligada aos fundamentos da organização burocrática (WEBER, 1970).

A dominação legal se baseia na crença da validade do estatuto legal e da competência funcional determinados por regras fundamentadas na racionalidade, exercida pelos funcionários do Estado - ou burocratas. Neste caso, tem-se uma estrutura hierárquica e regulamentada em que os funcionários devem obediência aos “senhores” do poder devido às

¹² A dominação tradicional se refere a sistemas de patriarcado ou patrimoniais onde há uma crença de santidade no "senhor" ao qual os "súditos" obedecem e de quem são dependentes. Já a dominação carismática está ligada ao caráter eletivo de um indivíduo que, devido a suas qualidades excepcionais e ao seu carisma, tem poder de mando marcado pela confiança dos dominados no líder. Esta confiança tem um caráter volúvel e, por isso, esta forma de dominação tende para a via tradicional ou legal (WEBER, 1970).

normas estabelecidas, sendo a burocracia o quadro administrativo do Estado - a forma mais pura de exercer autoridade racional-legal¹³.

Nessa perspectiva, a burocracia weberiana tem base em um tipo ideal estabelecido por algumas categorias, dentre elas, as já mencionadas clara hierarquia e regulamentação legal. Além destas, destacam-se a impessoalidade, a estabilidade dos cargos, e a sua construção por meio de nomeação baseada no grau de qualificação, e não por meios eleitorais ou outras formas de indicação política. A combinação destes fatores leva à existência de uma burocracia estável, autônoma, especializada e baseada no mérito, capaz de atingir altos graus de eficiência técnica. Estas condições possibilitam a realização de cálculos acerca dos resultados a serem alcançados por este corpo burocrático e podem ser aplicadas a qualquer tipo de tarefa administrativa (WEBER, 1978; WEBER, 1999).

Nesse sentido, há uma expressiva quantidade de estudos se dedicaram a compreender e tratar a burocracia pelas categorias weberianas a fim de entender sua formação e sua influência em outros processos políticos e sociais, nos mais diferentes contextos. Na Ciência Política, observamos, por exemplo, esforços no sentido de tratar a questão do desenvolvimento dos países e da implementação de políticas públicas a partir do entendimento da burocracia weberiana.

Para mencionar alguns destes esforços, Evans e Rauch (1999) investigaram os efeitos das estruturas estatais weberianas sobre o crescimento econômico em uma análise de vários países. O estudo se baseia em uma “escala weberiana” das agências responsáveis pelo crescimento econômico dos países, no que se refere ao recrutamento meritocrático e oferta de estabilidade de carreiras dos seus funcionários. Os resultados encontrados reforçam a importância de uma burocracia weberiana, uma vez que as perspectivas de crescimento econômico são maiores na presença de tais características.

Abordando questão da politização, Cingolani *et al* (2013) discutem as relações entre capacidade estatal e autonomia burocrática e seu impacto em questões sociais, especificamente em dois dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU: redução da mortalidade infantil e combate a doenças (tuberculose). Aqui a autonomia burocrática é definida e operacionalizada em termos de separação relativa entre política e administração, de modo que representa o não alinhamento de ciclos políticos com ciclos de burocracias

¹³ A dominação legal tem base na existência de um estatuto capaz de criar e modificar normas por meio de um processo legal e de forma previamente estabelecida. Sendo assim, obediência do dominado é à regra, e não ao indivíduo, independente das qualidades intrínsecas do líder. A autoridade de quem domina decorre do ato normativo que determina acesso a um cargo previamente estabelecido cujo caráter é impessoal e não pertencente ao indivíduo (WEBER, 1970).

autônomas. A medida de autonomia burocrática reflete, portanto, o nível de politização de indicações para cargos burocráticos dos bancos centrais¹⁴. Os resultados encontrados sugerem que a autonomia burocrática pode ser considerada um componente adequado da capacidade estatal sob certas condições; e que, isoladamente, a autonomia burocrática explica mais efetivamente a redução dos dois *outcomes* desenvolvimento social explorados do que capacidade estatal.

Dentre outros trabalhos, estes exemplos elencados nos mostram a utilização das categorias weberianas para estudos sobre burocracias no nível dos governos centrais e para estudos feitos com recorte *cross-country*. No caso brasileiro, um desafio que vem sendo perseguido por alguns pesquisadores se refere ao processo de formação e à configuração das burocracias subnacionais, que têm papéis tão essenciais na implementação das políticas públicas formuladas pelo governo federal.

Batista (2015) investiga em que medida as falhas na implementação de recursos, advindos de transferências federais, pelos municípios brasileiros é impactada pela qualidade da burocracia municipal. Algumas das categorias elencadas pela autora como indicadores desta qualidade são a qualificação e a politização da burocracia, mensuradas em termos de grau de formação e vínculo de carreira. Os resultados encontrados apontam que menores números de falhas de implementação e de irregularidades aparecem quando a burocracia é mais bem qualificada, ou seja, quando há maiores proporções de funcionários com nível superior. Já a questão da politização contraria a hipótese weberiana, uma vez que a proporção de funcionários estatutários não apresenta resultados significativos de impacto na redução das falhas. Por fim, a análise revela indícios de que a qualidade da burocracia, em termos de especialização, está positivamente associada a contextos mais bem-sucedidos de implementação de recursos de transferências federais¹⁵.

Analisando a burocratização referente a uma política pública específica, Sátyro *et al* (2016) tomam o caso da política de assistência social no Brasil e também partem de categorias weberianas para explorar a capacidade de implementação dos municípios brasileiros. A partir de uma grande gama de informações advindas de diversas fontes de dados, os autores buscam

¹⁴ Utilizaram-se dados referentes à politização das remoções de presidentes ou governadores do banco central em países onde estes são formalmente autônomos e contam com mandatos fixos para seus executivos chefes. Este, porém, é um indicador cuja confiabilidade varia, sendo maior para os casos de democracias consolidadas (CINGOLANI *et al*, 2013).

¹⁵ Resultados semelhantes são encontrados por Neves e Cireno (2016) ao analisar o efeito da profissionalização e da estabilidade dos cargos dos funcionários responsáveis pela implementação da Política de Assistência Social nos municípios sobre os níveis de qualidade de implementação do Programa Bolsa Família, medido pelo Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M/PBF). Os autores destacam que a maior proporção de funcionários com nível superior aponta uma impressionante associação com o IGD-M.

explorar a configuração das burocracias municipais referentes à assistência social e a relação entre seu grau de estabilidade (mensurado pelos vínculos empregatícios dos funcionários da assistência social) e especialização com a capacidade de implementação e gestão da política. Esta implementação é operacionalizada em termos de capacidade dos municípios de execução de recursos destinados aos serviços que vieram de repasses do governo federal, e mensurada pela Taxa de Execução Financeira Ajustada do Fundo de Assistência Social dos municípios.

Os resultados da análise revelam a existência de padrões regionais e estaduais distintos quanto à variação dos vínculos empregatícios e de profissionalização das burocracias municipais responsáveis pela implementação da política¹⁶. Entretanto, áreas que apresentam maior número de vínculos temporários e de funcionários de nível fundamental e médio de formação também apresentam maiores taxas de execução financeira municipal. Estas, notadamente, são regiões do país de menor nível de desenvolvimento socioeconômico e onde, supõe-se, haveria maior demanda por proteção social. Estes achados levam a conclusões que contrariam a hipótese baseada na burocracia weberiana, mas que apontam um caminho claro de agenda de pesquisa, em que a questão da demanda seja considerada conjuntamente à configuração da burocracia local. Portanto, para os autores, no que se refere à assistência social,

a implementação da política e a maior utilização dos recursos federais estão mais diretamente relacionadas às demandas por proteção social do que à capacidade burocrática instalada propriamente dita, o que pode ser decorrente de um processo de represamento de demandas que precisavam ser atendidas, em razão das desigualdades socioeconômicas prevalentes. Esses resultados mostram que há, aqui, um importante e fértil campo de estudos que possibilita ampliar e aprofundar os estudos sobre capacidades estatais (SÁTYRO *et al*, 2016).

Desse modo, o objetivo deste trabalho é, em alguma medida, oferecer evidências alternativas ao trabalho dos autores, seguindo a agenda sugerida e buscando identificar as relações entre as duas dimensões da prestação de serviços: burocracia e demanda potencial na implementação da política. Para tanto, partiu-se desta breve revisão da literatura, que teve como objetivo evidenciar a utilização das categorias weberianas em diferentes contextos e com diferentes propósitos em estudos sobre burocracias nacionais e subnacionais. Entretanto, acredita-se ser possível encontrar um suporte teórico diferenciado em outras correntes que tratam de burocracia que não a weberiana. Isso porque, no que se refere à configuração e ação das burocracias municipais brasileiras, acredita-se ser necessário abordá-las com um enfoque na dinâmica de entrega dos serviços em contato direto com a população. Este olhar é revelado

¹⁶ Estes padrões espaciais revelados pelo estudo serão explicitados adiante.

originalmente por Lipsky (1980) ao tratar do que denomina de Burocracias de Nível de Rua – *Street-Level Bureaucracies*.

Nesse sentido, parte-se da crença de que fatores como profissionalização e estabilidade precisam ser associados ao poder de autonomia e discricionariedade de que dispõem os agentes implementadores de serviços de políticas públicas nos municípios brasileiros. Uma vez que estes constituem os principais entes provedores das políticas formuladas pelo governo federal e implementadas de forma descentralizada. Sendo este também o caso da política de assistência social, a teoria de Lipsky oferece uma possibilidade de abordagem que se adapta ao contexto específico. Apesar de originalmente discorrer sobre o contexto estadunidense da década de 1970, o autor revela e enaltece o caráter da personalidade, autonomia e discricionariedade dos funcionários responsáveis pela execução de serviços públicos, que lidam diretamente com os cidadãos¹⁷. Este é o contexto em que atuam os funcionários da assistência social responsáveis pela execução dos serviços de proteção social básica nos municípios brasileiros, sobre os quais esta análise discorre.

2.2 A entrega de serviços por burocratas aos cidadãos no nível da rua

Burocracias de nível de rua correspondem às agências de serviços públicos em que um número substancial da proporção de funcionários são burocratas de nível de rua. Ou seja, são funcionários cujos trabalhos consistem em interações diretas com os cidadãos e que têm significativo nível de discricionariedade na execução de suas funções. Estes burocratas são responsáveis por conceder acesso a programas governamentais e prover serviços públicos, representando uma conexão direta entre os cidadãos e o governo, uma vez que suas ações constituem os próprios serviços entregues por este. São funcionários de linha de frente, localizados no extremo inferior da hierarquia organizacional e, comumente, são os mais recentemente contratados na agência, com pouquíssimas oportunidades de avanços na carreira, por se tratar de uma hierarquia plana (LIPSKY, 1980; MAYNARD-MOODY e PORTILLO, 2010).

A relação destes burocratas com o público e com as regras que regem suas funções geram diferentes graus de discricionariedade e autonomia, o que implica em diferentes formas

¹⁷ Weber, por sua vez, destaca que, dentre as conseqüências identificadas no tipo ideal de dominação burocrática encontra-se a predominância de um “espírito de impessoalidade formalista, *sine ira et studio*, sem ódio ou paixões e, portanto, sem afeição ou entusiasmo. As normas dominantes são conceitos de dever estrito sem atenção para considerações pessoais. Todos estão sujeitos a tratamento formalmente igual, isto é, todos na mesma situação de fato. Este é o espírito dentro do qual o funcionário ideal conduz seu cargo” (WEBER, 1978, p. 28).

de entregas de serviços e sanções que, no limite, afetam e chegam a moldar as oportunidades e a vida das pessoas. Isso implica dizer que a ação dos burocratas de nível de rua tem considerável impacto sobre as vidas das pessoas, na medida em que eles: (i) apresentam aos cidadãos expectativas de serviços governamentais e um lugar na comunidade política; (ii) determinam a elegibilidade de cidadãos para benefícios e sanções governamentais; e (iii) supervisionam os serviços que os cidadãos recebem nesses programas¹⁸. Além deste ponto, questões sobre o escopo e o foco das suas funções colocam os burocratas de nível de rua no cerne de controvérsias sobre os serviços públicos. Isso porque são o foco de dois tipos de demandas concorrentes e conflitantes na execução de suas funções: demandas de seus supervisores por efetividade e responsividade em relação aos objetivos da agência, e demandas dos cidadãos por maior eficiência e eficácia na execução dos serviços. Sendo assim, como forma de gerenciar as demandas que são maiores do que têm capacidade de atender, os burocratas de nível de rua são motivados a aumentar e proteger seu poder discricionário (LIPSKY, 1980; MAYNARD-MOODY e PORTILLO, 2010).

Maynard-Moody e Portillo (2010) destacam que, para atingir a compreensão acerca do trabalho dos burocratas de nível de rua, é necessário partir do que denominam de sua “estrutura de trabalho”. Para entender esta estrutura, é necessário esclarecer as relações entre a inerente discricionariedade, a autonomia que necessariamente têm, o *status* que assumem dentro da organização como trabalhadores de linha de frente, e as interações que realizam com clientes e cidadãos. É a combinação destes fatores que irá atribuir o poder de *policymaking* que estes funcionários assumem. Tal estrutura, portanto, corresponde a mais do que um lugar na escala organizacional e na teia de relações de autoridade, uma vez que as relações e significados sociais também são elementos fundamentais.

Lipsky (1980) ressalta que o papel dos burocratas que lidam diretamente com os cidadãos é perpassado por questões que refletem a pessoalidade *versus* a padronização do tratamento com os clientes dos serviços¹⁹. Ao passo que estes são responsáveis por prover diretamente o acesso a bens governamentais através de serviços públicos, as pessoas em maior situação de vulnerabilidade são as que têm suas vidas mais influenciadas pelas atividades dos burocratas de nível de rua - especialmente no caso das políticas de bem-estar

¹⁸ Alguns exemplos paradigmáticos de burocratas de nível de rua são policiais, professores e assistentes sociais (LIPSKY, 1980).

¹⁹ Cabe destacar que os cidadãos, o público, ou os clientes que lidam diretamente com os burocratas de nível de rua têm o caráter não-voluntário. A relação entre o cliente e o Estado não é de escolha por este serviço, benefício ou sanção, mas de necessidade. Sendo assim, eles também não podem procurar por alternativas em caso de insatisfação ou situações de mau tratamento. Por este motivo, os burocratas de rua têm muito pouco a perder com a insatisfação de seus clientes (LIPSKY, 1980; MAYNARD-MOODY e PORTILLO, 2010).

social, como assistência e moradia. Isso porque, apesar de existirem diretrizes de tratamento que determinam padrões, em tese, aplicáveis a todos os clientes, as ações e sanções destes burocratas tem um caráter imediato e pessoal. O trabalho de lidar diretamente com o público exige um grau de flexibilidade, no qual decisões são tomadas “*on the spot*” e determinações são focadas inteiramente no indivíduo em questão.

O entendimento destas questões remete ao ambiente e às condições de trabalho nas quais operam estes funcionários, que acabam por refletir as formas de implementação das políticas e as relações com os clientes. Para o autor, a necessidade de lidar com as reações imediatas dos cidadãos perante decisões e aplicações de regras de ação exerce influência sobre a forma como os funcionários operam. Sejam sentimentos de raiva, impaciência ou gratidão, emitidos de forma consciente ou não, estas reações dos clientes reforçam a característica da personalidade que o processo de tomada de decisão assume em suas mais diversas ações.

Além disso, em resposta às reações do público, os burocratas de rua frequentemente se veem imersos em uma mistura de compaixão, desgosto, medo e aborrecimento. Essa personalidade é destacada quando se leva em conta que os objetos das decisões críticas são as próprias pessoas e que, por exemplo, ao decidir conceder ou não o acesso a determinado serviço, a ação do funcionário tem o poder de transformar diretamente a realidade daquele indivíduo ou daquela família (LIPSKY, 1980; MAYNARD-MOODY e PORTILLO, 2010).

É neste contexto que Lipsky (1980) destaca a importância do fator discricionário que guia as ações destes burocratas. Esta discricionariedade se mostra como elemento essencial uma vez que possibilita aos burocratas de nível de rua levar em conta as particularidades dos casos. Além disso, dada uma noção geral e difusa de que o “interesse público” orienta as ações destes funcionários, a discricionariedade abre espaço para que eles acabem por agir em favor dos clientes. Esse contexto de ambiguidade em definições acerca do trabalho do burocrata de rua acaba por ser considerada como uma “esperança” de resoluções em favor daqueles que dependem dos serviços públicos, mas não tem “contatos” ou “amigos” dentro da burocracia ou da política. É como se uma forma de familiaridade fosse proporcionada garantindo algum grau de sensibilidade do processo a especificidades destes cidadãos. Assim,

como indivíduos, os burocratas de nível de rua representam as esperanças dos cidadãos para um tratamento justo e eficaz por parte do governo, mesmo quando estão posicionados para ver claramente as limitações da intervenção efetiva e as restrições à responsividade engendradas pelo processamento em massa (LIPSKY, 2010 p. 12. Tradução nossa).

Assim, a interação entre estes funcionários e os cidadãos em um ambiente marcado pela discricionariedade evidencia a possibilidade de processamentos distintos das demandas apresentadas. Por esta razão, a conformação da quantidade e qualidade dos serviços executados é função também da demanda potencial pelos serviços. Sendo assim, para compreender este fenômeno em sua totalidade, é necessário levar em conta a posição, a ação e o trabalho dos burocratas de rua e as expressões de demandas potenciais pelos serviços. Essa interação afeta o resultado devido à discricionariedade, à abertura de espaço para sensibilização das demandas e dos indivíduos que, no caso da assistência social, são aqueles mais vulneráveis e cujas vidas serão mais afetadas pelas decisões destes burocratas.

Dessa forma, burocratas de nível de rua são fazedores das políticas públicas ao passo que exercem algum grau de discricionariedade e autonomia nas decisões fruto de interações com cidadãos no processo de implementação das políticas. Além disso, suas ações individuais são tomadas coletivamente como comportamento da própria agência pública em que atuam, dada a autonomia relativa da autoridade organizacional²⁰. De um modo mais geral, pode-se dizer que o resultado das políticas depende da ação destes funcionários. Isso porque o seu poder discricionário é decisivo na determinação da alocação de bens e serviços públicos, em termos de qualidade e quantidade. Este papel “reformulador” do trabalho de quem está na ponta da execução das políticas é possibilitado por este alto grau de ação discricionária. Entretanto, isso pode ocorrer por ambiguidades ou imprecisões presentes no próprio desenho da política pública que vem formulada pelos agentes políticos e burocratas de alto escalão, por insuficiência de recursos de diferentes naturezas, ou por diferenças de interesses entre o que é proposto pela agência e o que é de preferência de quem executa²¹ (LIPSKY, 1980; OLIVEIRA, 2012). Estes são pontos essenciais que merecem maior atenção e destaque dados a seguir.

²⁰ Aqui observamos um claro contraste com o que é definido como “tipo ideal” de organização burocrática segundo Weber, cuja demarcada hierarquia de autoridade entre as instâncias burocráticas tem destaque.

²¹ Os desvios de ação dos burocratas de rua em relação às políticas formuladas e procedimentos determinados em legislações e escritórios administrativos não são sempre considerados falhas de implementação. Estes desvios podem ser entendidos como soluções práticas para impedimentos existentes no desenho da política pública e, assim, servem melhor aos interesses dos próprios trabalhadores, não necessariamente dos cidadãos (MAYNARD-MOODY e PORTILLO, 2010).

2.2.1 A importância da discricionariedade e da autonomia dos burocratas no processamento de demandas e na execução dos serviços públicos

O termo “discricionário” remete a situações que são livres de condições ou restrições e reflete arbitrariedade ilimitada na tomada de decisão. Entretanto, o conceito de discricionariedade é multifacetado e assume diversas definições a depender da área do conhecimento de que está tratando. Na visão jurídica, por exemplo, envolve o próprio uso das regras através da interpretação destas em processos de tomada de decisão, onde o escopo para a atuação do discernimento individual está previsto. Dessa forma, o caráter essencialmente interpretativo da lei coloca a discricionariedade como sua tradução inevitável, que envolve autoridade delegada e se dá por meio de regras formais. Já do ponto de vista sociológico e político, o poder discricionário envolve a liberdade de julgamento, dada a capacidade de quem exerce, e a expressão e busca de valores públicos determinados pelo poder público, dada a legitimidade para tanto (HUPE, 2013).

Nesse sentido, ao tratar do contexto das burocracias de nível de rua, entende-se por discricionariedade uma noção de liberdade em fazer escolhas acerca da implementação de uma política em termos de natureza, quantidade e qualidade de sanções, benefícios e serviços. Esta liberdade é perseguida por estes funcionários na medida em que se utilizam dela para lidar com alto grau de complexidade do seu trabalho. Além disso, o poder discricionário é um fator que diferencia os burocratas de nível de rua de demais trabalhadores de linha de frente (LIPSKY, 1980; TUMMERS e BEKKERS, 2014; MAYNARD-MOODY e PORTILLO, 2010).

Entretanto, isso não significa que os burocratas de rua atuam sem supervisão ou regulamentações e normas que direcionem suas funções. Regulações em termos de níveis de benefícios, categorias de elegibilidade, e diretrizes de prestação de serviços existem e são moldadas de acordo com a visão dos formuladores das políticas e de burocratas de alto escalão. Além disso, normas referentes a suas ocupações e à comunidade em que atuam também estruturam as escolhas e as ações destes burocratas²². Estas estabelecem as principais dimensões da “política de nível de rua” e condicionam o grau de padronização da implementação de programas em diferentes contextos (LIPSKY, 1980; OLIVEIRA, 2012).

Ademais, os burocratas de nível de rua baseiam suas ações em sistemas, processos e “regras de ouro” (*rules of thumb*) que desenvolvem para auxiliá-los, aliviar a pressão que há

²² Tratar de regras de funcionamento e da relação dos indivíduos que fazem parte das organizações com tais regras é, diretamente, tratar de instituições. Neste caso, o trabalho de Lipsky nos leva a questionar as regras (formais, informais, impostas externamente ou por si próprios) e constrangimentos dentre os quais os burocratas de nível de rua atuam, e seus comportamentos neste ambiente (ROWE, 2012).

sobre eles e aumentar a agilidade do processo de tomada de decisão. Isso é possível pelo caráter prático dessa abordagem que é baseada na experiência, e não em padrões científicos ou burocráticos pré-estabelecidos baseados em teoria (ou no desenho da política pública). Assim, burocratas de nível de rua são capazes de interpretar e utilizar as regras que lhes são impostas externamente para atingir os fins de sua preferência, uma vez que se valem das entrelinhas e das ambiguidades dentro das regras e sistemas. Com isso, conseguem servir seus clientes, não necessariamente sempre da forma estritamente estabelecida pelas regras, e entregar os objetivos de fato da política pública - ou podem minar a política por completo. Porém, isso não implica dizer que a implementação das políticas por parte destes burocratas seja aleatória, imprevisível ou significativamente diferente da política formulada, uma vez que existem rotinas, hábitos e padrões que marcam suas práticas na maior parte do tempo²³ (ROWE, 2012; MAYNARD-MOODY e PORTILLO, 2010).

Nesse sentido, um olhar sob a perspectiva da rua (ou da linha de frente) que, de fato, executa a política pública nos proporciona examinar a forma como as regulações, regras e leis formuladas pelos governos eleitos e sua elite administrativa afetam o comportamento destes funcionários públicos. Isso tudo, é claro, sem desconsiderar contextos de finanças e objetivos de performance que, conjuntamente com estas regras e normas, afetam o trabalho dos funcionários que são o primeiro contato entre os cidadãos e o Estado. Esta corresponde à perspectiva *bottom-up*, ou seja, que leva o entendimento da política pública em termos de formulação e implementação “de baixo para cima”, destacando o poder transformador (essencial) do processo de implementação (LIPSKY, 1980; ROWE, 2012; MARQUES, 2013).

A este ponto se adiciona o papel da organização em si e dos supervisores (ou gerentes) das burocracias de nível de rua. Para Oliveira (2012), a organização tem função chave na regulação dos seus membros, uma vez que a atuação dos burocratas de rua, por mais discricionária que seja, não acontece em um vazio institucional. Isso significa dizer que a organização é responsável por produzir constrangimentos e modelar essa discricionariedade através de regras que estabelecem punições claras e que, como tais, não podem ser completamente ignoradas no curso de ação destes funcionários. Este controle da organização sobre os seus funcionários que atuam na ponta do sistema remete diretamente à função dos supervisores que, por sua vez, são os responsáveis pela tradução e aplicação de regras,

²³ “Burocratas de nível de rua não têm tempo ou recursos para responder a cada cidadão ou cliente como se eles fossem únicos. Além disso, as regras e procedimentos se encaixam, mais ou menos, na maioria dos casos e na maioria das vezes” (MAYNARD-MOODY e PORTILLO, 2010, p. 267. Tradução nossa).

procedimentos e objetivos que são encaminhados pela agência pública aos executores efetivos da política. Além disso, os supervisores têm uma função essencial na identificação e intervenção em possíveis erros de execução antes que eles afetem os resultados que são esperados pela agência²⁴.

Uma outra questão de grande importância no tratamento da discricionariedade é o *status* profissional dos burocratas de nível de rua e seus supervisores. Evans (2011) questiona se, no caso dos assistentes sociais do Reino Unido, o *status* profissional dos trabalhadores de rua exerceu alguma influência no que se refere à forma como foi gerido o seu poder discricionário e aos recursos de onde podem adquirir suporte para suas práticas discricionárias. Os resultados encontrados apontam que, apesar das enfáticas tentativas em controlar e direcionar as atividades por parte dos supervisores, seus resultados foram limitados. Isso porque a retórica de “realizações de objetivos e controle”, as ferramentas de gestão e a penetração de ideias “gerenciais” (*managerialist ideas*) foram insuficientes para lidar com o caso dos assistentes sociais, que historicamente formam um grupo profissional forte, que presa pela perspectiva da burocracia de rua sobre a discricionariedade e cuja identificação com a carreira sobressai à condição de supervisor.

Para Rowe (2012), entretanto, a questão principal que tiramos da análise cuidadosa da teoria de Lipsky não é a necessidade de (ou como) controlar os burocratas do nível de rua. O ponto principal se refere às “formas como indivíduos respondem aos ambientes e às demandas concorrentes que são colocadas sobre eles, a fim de despertar o lado “bom” em vez do lado “ruim” da discricionariedade em serviços de linha de frente” (ROWE, 2012, p. 16. Tradução nossa).

Portanto, a importância de tratar da discricionariedade e do seu abuso não está na frequência de seu uso, mas na disponibilidade que estes funcionários têm em escolher exercê-la. Este é o caso uma vez que estes funcionários, por exemplo, frequentemente reforçam as regras para proteger a si mesmo. O burocrata de rua também faz valer seu poder discricionário quando “afrouxa”, quebra ou simplesmente ignora regras e direcionamentos da política, seja para dispensar ou punir aqueles cidadãos ou clientes que não consideram merecedores ou dignos de tanto ou para beneficiar outros. Isso, entretanto, acontece em ocasiões relativamente raras, mas importantes. Isto reflete o caráter ponderado e estratégico do uso deste poder

²⁴ Esta perspectiva baseada no trabalho de Lipsky, entretanto, atribui um caráter homogêneo de grupo aos supervisores, que agem como “tenentes da política pública”, tomando e aplicando-a da melhor forma que podem. Isso é discutido e rebatido a partir da perspectiva da influência do *status* profissional na discricionariedade (EVANS, 2011).

discricionário, o que não garante que não haverá desigualdades de tratamento (MAYNARD-MOODY e PORTILLO, 2010).

Dessa forma, identifica-se que no cerne da teoria que trata dos burocratas do nível de rua está o contexto organizacional do trabalho, ou seja, as relações com supervisores, colegas, clientes e cidadãos como modeladores das motivações e julgamentos que direcionam suas ações discricionárias. Entretanto, a política, as perspectivas e os potenciais perigos do poder discricionário e de julgamentos administrativos estão presentes nas linhas de frente do governo. Por este motivo, é importante também identificar o caráter problemático no que se refere ao grande desafio para as crenças no controle democrático sobre a burocracia e o Estado de Direito (MAYNARD-MOODY e PORTILLO, 2010).

Por outro lado, a discricionariedade acaba por ser essencial para a atuação de burocratas de rua pois dada a complexidade de todas suas tarefas, a elaboração de regras, guias e instruções não daria conta de cobrir as todas as alternativas de ação. Isso porque, apesar de serem capazes de “processar cidadãos em clientes”, a complexidade das situações não permite a redução das ações dos burocratas de rua a regulações programáticas. Além disso, em certas ocasiões, os burocratas lidam com uma dimensão humana, que necessita de uma observação e julgamento sensíveis, que não podem ser elencados em regulamentações. Por fim, a discricionariedade dos burocratas de rua contribui para a própria legitimidade dos serviços de bem-estar providos pelo Estado, uma vez que promove a autoestima dos funcionários e incentiva que os clientes acreditem que estes funcionários “seguram a chave” para o bem-estar (LIPSKY, 1980; MAYNARD-MOODY e PORTILLO, 2010).

No que se refere à relativa autonomia da qual os burocratas de rua dispõem quanto aos seus superiores e às formulações das políticas públicas vindas de cima, Lipsky (1980) afirma que o compartilhamento de objetivos entre funcionários em níveis mais baixos da hierarquia e superiores não acontece com frequência, uma vez que perspectivas e preferências não coincidem e, dessa forma, estes não podem ser induzidos a trabalhar em função de objetivos declarados da agência. Isso acontece quando o recrutamento dos funcionários independe dos objetivos da organização, quando os funcionários não aceitam a legitimidade das regras vindas de cima, ou quando os incentivos de que os supervisores dispõem para moldar a ação dos funcionários não são suficientes para tanto. Trata-se, portanto, de divergências de interesses entre os funcionários de maior e de menor nível na hierarquia organizacional e atores políticos.

Neste contexto, o autor identifica que, dadas diferenças distintas entre interesses e recursos que possibilitam aos burocratas de rua seguir suas próprias preferências, temos um cenário de discrepâncias entre a política pública formulada e a política implementada por estes funcionários. Para compreender tais cenários, portanto, é necessário um olhar com enfoque nas situações de trabalho em que tais interesses antagônicos surgem. Estas discrepâncias são possíveis devido aos diversos mecanismos de não-cooperação que podem ser utilizados pelos burocratas de rua – que vão desde não trabalhar, seguindo uma forma de “operação padrão”, à criação de sindicatos e acordos a partir de negociações coletivas. Todas elas, entretanto, dificultam o alcance dos objetivos da organização ou agência pública, uma vez que a performance dos funcionários não é adequada para tanto.

Por fim, cabe ainda ressaltar que muito do trabalho dos burocratas de rua acontece sem o alcance dos supervisores. Nesse contexto, a fim de alcançar maiores níveis de segurança, conforto, renda e gratificações, estes funcionários precisam desenvolver atalhos para lidar com a complexidade de seus trabalhos e, para tanto, necessitam da manutenção ou expansão de sua autonomia. Outro fator chave para a autonomia destes funcionários está na inadequação dos recursos de que dispõem para exercer suas funções de forma efetiva a fim de atingir os objetivos estabelecidos pela política pública. Dessa forma, adquirem o poder de decisões de alocação, o que os atribui maior autonomia (LIPSKY, 1980; MAYNARD-MOODY e PORTLLO, 2010).

2.2.2 As relações entre condições de trabalho, oferta e demanda por serviços públicos

A análise acerca dos recursos dos quais os burocratas de rua dispõem para execução de suas tarefas envolve diferentes dimensões de interação entre demanda e oferta de serviços públicos. Primeiramente, no que diz respeito ao acesso a recursos informacionais, os burocratas de rua têm seu trabalho permeado por um alto grau de incerteza. Isso porque, além da complexidade, frequência e rapidez com que as decisões são tomadas, a obtenção de informações completas e confiáveis tem um alto custo e são difíceis de obter. Além disso, a esporadicidade de encontros com os clientes e a constante pressão para tomar decisões fazem com que a busca por mais informações não seja sequer considerada. Uma segunda questão que está associada a relação entre oferta e demanda de serviços diz respeito à carga de trabalho a que os burocratas de rua estão submetidos que é, tipicamente, muito grande. Isso

não apenas em relação a número de casos e tempo para execução de tarefas, mas em relação a responsabilidades que lhes são atribuídas²⁵ (LIPSKY, 1980).

Dentre os fatores que afetam a performance dos burocratas de rua e, portanto, a oferta de serviços, temos os recursos pessoais, em termos de treinamento e experiência, ou da natureza do trabalho. Isso porque a inadequação de recursos pessoais para executar o trabalho, muitas vezes não está associado a falhas pessoais, mais ao próprio trabalho que, devido à ambiguidade de objetivos ou à insuficiência de tecnologia, não pode ser executado dentro dos padrões esperados. Isso pode acontecer pela simples falta de materiais ou por questões que tratam da própria formulação da política (LIPSKY, 1980). Por exemplo, um professor que é encarregado de executar um programa de melhoria nos níveis de aprendizado de alunos em matemática pode não alcançar bons resultados por diversos fatores. Dentre eles, este funcionário pode não ter experiência, não estar bem treinado, não dispor dos recursos de sala de aula que atendem ao que o programa orienta a fazer, ou porque o programa orienta uma ação que não é efetiva para o fim proposto.

Todos estes fatores afetam a oferta de serviços públicos pelos burocratas aos cidadãos. Isto, segundo Lipsky (1980), está diretamente relacionado à forma como se expressa a demanda por tais serviços. O autor define demanda por serviços públicos como um conceito transacional que representa uma

função não somente das expressões das preferências dos clientes, mas igualmente do esforço dos governos em oferecer serviços e registrar ou reconhecer as respostas destes cidadãos. A demanda como uma expressão do desejo por serviços é um conceito significativo somente se for acompanhada por uma explicação da extensão para a qual ela foi buscada (LIPSKY, 1980 p. 34. Tradução nossa).

Nesse sentido, o autor trata da questão da demanda e oferta de serviços públicos no contexto da inadequação dos recursos para ação dos burocratas do nível de rua em termos de quantidade e qualidade dos serviços executados. O olhar sobre a demanda por serviços parte da oferta, uma vez que “uma característica distinta do ambiente de trabalho dos burocratas de nível de rua é que a demanda por serviços tende a aumentar para atender à oferta. Se serviços adicionais são disponibilizados, a demanda irá aumentar para consumi-los” (LIPSKY, 1980 p. 33. Tradução nossa).

Sendo assim, a demanda por serviços pode ser tratada pela sua dimensão quantitativa ou qualitativa. Esta última diz respeito a constante demanda por parte dos clientes por serviços melhores e mais eficientes e eficazes, como já foi mencionado. Já a dimensão

²⁵ Outro fator organizacional que afeta o trabalho dos burocratas de rua diz respeito a grande quantidade de deveres acerca de “papeladas” e preparações que precisam ser realizados - como preenchimentos de formulários - que tomam uma considerável parte do tempo de trabalho (LIPSKY, 1980).

quantitativa da demanda por serviços, que aqui é de interesse, parte do entendimento de que, em geral, há uma grande demanda represada (ou latente) por serviços públicos e que expectativas e demandas do público por certos serviços aumentam com o tempo. Dessa forma, em praticamente todas as áreas de atuação dos burocratas de rua (saúde, educação, segurança, assistência, etc.) não há limites para o quanto as pessoas consomem ou demandariam de serviços se eles forem livres de custos²⁶. Nesse sentido, mudanças na demanda por serviços ocorrem mais devido a mudanças na oferta do que por alterações em condições que afetariam a demanda em si. Isso implica dizer que a oferta de serviços “puxa” a demanda, e não o contrário (LIPSKY, 1980).

No que se refere ao processamento da demanda por serviços socioassistenciais pelas burocracias de nível de rua e sua relação com a oferta e execução de tais serviços pelos municípios brasileiros, retomamos aqui o argumento de Sátyro *et al* (2016). Para os autores, maiores níveis de execução podem ser observados onde há maior demanda por proteção social, ou seja, onde há mais pobreza e maior número de pessoas suscetíveis à vulnerabilidade social (SÁTYRO *et al*, 2016). Isso porque, até a criação de uma política efetiva direcionada a tratar da questão da proteção social pela via da assistência, uma parte considerável da população brasileira não tinha sequer a possibilidade de demandar o serviço. Sendo assim, nos termos de Lipsky (1980), a demanda pelo serviço não era possível pois não havia um provedor minimamente motivado para oferecer o serviço.

Dessa forma, cabe aqui fazer uma importante ressalva. Ao tratarmos da importância da demanda e das suas interações com a burocracia na conformação dos serviços executados, estamos nos referindo à perspectiva da implementação destes serviços. Sendo assim, estamos partindo de um ponto em que a política pública já existente e institucionalizada nos proporciona a análise da sua execução de forma descentralizada no território nacional. É importante deixar isso claro porque sabemos que, mesmo havendo expressões de pobreza e vulnerabilidade social durante tantos anos, este não foi um fator que isoladamente levou a formulação da política de assistência social²⁷.

²⁶ Dado este cenário, agências que provém os bens públicos podem e devem racionalizá-los, determinando o nível ou a proporção de suas distribuições. É possível fixar a quantidade ou nível de bens e serviços em relação outros bens e serviços, ou alocar uma quantidade ou nível fixo de bens e serviços dentre diferentes grupos de beneficiários. Isso, é claro, representa um custo para os clientes que buscam serviços (LIPSKY, 1980).

²⁷ Para tanto, foi necessária uma conjunção de fatores que, segundo Sátyro e Cunha (2014a) compõem os três elementos, que são condições necessárias, mas não suficientes em si mesmas, do mecanismo causal explicativo da instituição da política de assistência social no Brasil. O primeiro elemento são as previsões constitucionais de 1988 que, mesmo não ligadas diretamente à criação da política, preveniram retrocessos, ancoraram a ação de grupos de pressão e permitiram a mudança de *status quo* por governos progressistas. Em segundo lugar, temos a ação dos grupos de pressão (*policy community*) no processo de implementação da reforma. O terceiro e último

Portanto, reafirmamos aqui a compreensão de Lipsky (1980): a demanda pelos serviços só é possível quando há um provedor minimamente motivado em oferecê-los. Ou seja, olhamos para a demanda a fim de analisar a implementação da política e não para tratar de sua formulação. Nesse sentido, dada a distribuição da pobreza e das condições de vulnerabilidade no país, argumenta-se que demanda potencial por serviços está regionalmente distribuída e é um fator condicionante para a execução dos serviços socioassistenciais pelos burocratas de nível de rua no âmbito da política de assistência social.

Dessa forma, estruturamos o quadro teórico proposto a partir da importância da discricionariedade na implementação das políticas por parte dos burocratas de nível de rua como já fundamentado, e na proposta de Tummers e Bekkers (2014). Para os autores, a discricionariedade vivenciada pelos burocratas de nível de rua tem um efeito positivo na motivação (ou disposição) em implementar a política pública. Primeiramente, a discricionariedade afeta a percepção dos funcionários sobre a significação da política para o cliente (*client meaningfulness*) uma vez que possibilita aos funcionários moldarem suas decisões e procedimentos em função de situações e necessidades específicas dos clientes. Ou seja, tem-se a possibilidade de aplicar os próprios julgamentos nas decisões sobre as vidas dos cidadãos, aumentando o significado da execução da política para estes. Dessa forma, a percepção que seu trabalho é significativo para seus clientes afeta positivamente a disposição que estes funcionários têm para executá-lo, dada a expectativa de que querem fazer diferença na vida dos clientes quando implementam a política²⁸.

Adicionando-se a esta proposição, o quadro teórico também se embasa em características tradicionalmente tratadas para compreender o funcionamento das burocracias implementadoras: as chamadas condições weberianas. Partimos aqui do entendimento de que características como a formalização e estabilidade dos cargos e a profissionalização dos burocratas também são fatores relevantes para o entendimento da execução dos serviços e

elemento foi o projeto de governo (ideologia) que reflete escolhas dos presidentes em termos de priorização de algumas ações (políticas públicas) em detrimento de outras.

²⁸ Proporcionando suporte para esta proposição, Jaccoud (2016), em trabalho qualitativo sobre o processo de implantação dos Centros de Referência da Assistência Social em diferentes contextos no Brasil aponta que, apesar das dificuldades de trabalho das equipes em termos de recursos e informações, “a identificação de condições específicas de vulnerabilidade amplia a efetividades na proteção oferecida pelo PAIF, orientando de forma diferenciada o seu trabalho” (JACCLOUD, 2016, p. 15). Entretanto, há que se fazer uma importante ressalva: a discricionariedade não pode ser vista unicamente como um mecanismo que proporciona aos burocratas de nível de rua a agir “pró-demanda”. No caso da assistência social, por exemplo, contextos de conservadorismo e argumentos baseados em questões religiosas (dada a tradição filantrópica que afeta, em grande medida, a formação dos profissionais da área) podem refletir o efeito negativo desta discricionariedade. Isso porque tais profissionais podem agir de formas discriminatórias com a população que seria atendida pelos serviços, por não enxergar como “merecedora” daquele benefício ou serviço ou por possuir características que sejam “transgressoras” a estas ideias pessoais que têm espaço devido ao poder de ação discricionária.

níveis de execução da política. Adiciona-se à proposta inicial de Tummers e Bekkers, a demanda, cujo papel é essencial na determinação da execução dos serviços. Além disso, também trazemos elementos tradicionais dos estudos sobre burocracias a fim de incorporar as características da carreira dos burocratas de nível de rua na análise, com a inclusão de fatores como estabilidade, formalização e profissionalização. Dessa forma, neste trabalho, iremos nos dedicar a abordar a segunda parte do mecanismo teórico proposto, por meio de análise descritiva, cujo desenho será explicitado no próximo capítulo²⁹.

²⁹ A compreensão do mecanismo completo para o contexto da política de assistência social não é o foco do trabalho, além de ser impossibilitado pela dificuldade de mensuração da discricionariedade. Esta, portanto, é uma tarefa que ficará para nossa agenda de pesquisa.

III. O papel da demanda na execução dos serviços socioassistenciais executados pelas burocracias de nível de rua nos municípios brasileiros

A análise empírica proposta por este trabalho tem o enfoque na dinâmica de execução dos serviços socioassistenciais de proteção básica nos municípios brasileiros. Assim, a partir da descrição detalhada acerca das definições dos serviços, dos públicos aos quais se direcionam e dos profissionais responsáveis por sua execução, estabelecemos um diálogo com as teorias que tratam das burocracias implementadoras de políticas públicas. Logo, esclarecemos os principais conceitos que serão utilizados para a análise, que tem como objetivo responder aos seguintes questionamentos:

- I. Quais são os serviços de proteção básica mais ou menos executados nos municípios brasileiros?
- II. Em que localidades aparece ou predomina cada serviço? Há alguma espacialidade na distribuição desses serviços? Em que localidades se encontra a demanda potencial?
- III. Quem são e quais as características de quem executa os serviços?
- IV. O serviço é ofertado em função da demanda potencial ou em função da capacidade dessa burocracia? A execução dos serviços de proteção social básica nos municípios brasileiros é função da capacidade de trabalho de quem os executa ou da expressão de demanda de quem os recebe ou tem potencial para receber?

Para responder a estas questões, recorreremos à análise dos serviços socioassistenciais de proteção básica, das configurações da burocracia responsável pela sua execução, e da demanda potencial por estes serviços composta pelos respectivos públicos-alvo. Isso tudo a fim de identificar as configurações específicas das dimensões de quem executa e de quem recebe os serviços e de buscar compreender de que forma as interações entre estas duas dimensões afeta a entrega dos serviços.

A hipótese clássica weberiana nos diz que uma burocracia mais qualificada e formalizada é mais eficiente e, portanto, seria capaz de ofertar mais serviços ao público. Argumentamos aqui que, dada a discricionariedade de que dispõem os burocratas de nível de rua, mesmo em condições de menor qualificação e formalização, maiores expressões de demanda potencial pelo recebimento do serviço geram mais execução. Esta discricionariedade pode ser inferida pelo fato de que, mesmo menos qualificada, em menor número e com um padrão de rotatividade maior, há uma decisão ali de responder positivamente a maiores demandas. Ou seja, buscamos identificar se, como defende a hipótese clássica, uma

burocracia mais formalizada e mais qualificada determina mais entrega de serviços ou se a demanda potencial para recebimento dos serviços tem maior peso. Entretanto, ressaltamos e importância desta capacidade de trabalho de quem executa os serviços no processamento das demandas e na utilização do seu poder discricionário na alocação e determinação de quais recursos e serviços serão executados. Isto é, o grau de formalização e profissionalização das burocracias também está relacionado à forma como processam as demandas e, conseqüentemente, executam os serviços.

A análise se dividirá em cinco partes. A primeira parte tem o objetivo de identificar a relação entre a capacidade de implementação dos municípios, em termos de execução financeira, com demanda potencial pelos serviços socioassistenciais. A hipótese é de que, conjuntamente à configuração da burocracia, a demanda potencial deve ser levada em consideração para compreender a implementação municipal da política de assistência social. Isso é relevante porque esta execução financeira é uma das dimensões de execução dos serviços e nos revela que um maior nível de demanda potencial pelos serviços impulsiona positivamente a sua execução. Além disso, a análise da execução financeira também nos aponta configurações regionais importantes acerca das interações entre as capacidades de trabalho das burocracias locais e das demandas potenciais pelos serviços.

Em seguida, parte-se para a análise empírica central acerca da execução dos serviços de proteção social básica e atividades realizadas no âmbito dos CRAS, que correspondem ao Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), Atividades de caráter individualizado e os Encaminhamentos realizados pelas equipes de referência. Isso nos permitirá ter uma visão panorâmica em termos da proteção social básica oferecida em todo o país. Para tanto, serão utilizados quatro conjuntos de indicadores quantitativos, com os quais buscaremos identificar que serviços e em qual proporção são executados nos municípios de todo o território nacional.

Dentro desta análise estabeleceremos as distribuições dos serviços conforme fatores considerados relevantes, como o porte dos municípios, as unidades federativas e regiões a que pertencem e, principalmente, as configurações das burocracias e demandas potenciais locais. Isso porque se espera que quanto maior for o porte populacional, maior a tendência a ter melhor estrutura em termos de burocracias e, conseqüentemente, maiores níveis de execução de serviços. Além disso, a distribuição espacial e regional já identificada sugere que haverá maior execução em estados das regiões em que há menores condições weberianas da

burocracia e maiores expressões de demanda, principalmente nos estados das regiões Norte e Nordeste do país (SÁTYRO et al, 2016).

Entretanto, primeiramente, faz-se necessário esclarecer as características do desenho de pesquisa adotado e das técnicas de análise. Além disso, e principalmente, explicitaremos as formas de mensuração para operacionalização destes conceitos centrais em indicadores que nos informam e oferecem evidências empíricas, que serão realizados a seguir.

3.1 Explicitando o desenho de pesquisa e as técnicas utilizadas para a análise empírica

Este trabalho configura-se como um estudo do caso acerca da execução dos serviços de proteção básica da política de assistência social no Brasil, cujo modelo selecionado para a análise empírica e construção de inferências é de natureza covariacional. Isso significa que, a partir de indicadores quantitativos dos serviços, da burocracia e da demanda potencial, buscaremos identificar tendências de variação simultânea a fim de identificar regularidades. Ou seja, ao passo que os serviços variam para mais ou para menos, em que sentido variam as configurações da burocracia e da demanda potencial? Nesse sentido, buscamos identificar regularidades empíricas e padrões de covariação entre o fenômeno de interesse (serviços) e os demais fatores elencados (burocracia e demanda potencial) (GERRING, 2015) a fim de construir inferências descritivas baseadas em evidências empíricas.

Apesar de se configurar como um estudo de caso, a análise proposta engloba o conjunto dos municípios brasileiros, que são as unidades de análise, trazendo uma nova perspectiva ao entendimento mais comum dos estudos de caso a partir de uma ou poucas unidades de análise. Portanto, tem-se um grande número de observações que proporcionam a realização de análises quantitativas e que geram um maior grau de generalização a respeito do fenômeno específico estudado.

Desse modo, a escolha por um desenho de pesquisa descritivo tem por fundamento o estágio inicial e ainda incipiente do conhecimento acerca da configuração de serviços executados na assistência social. Ou seja, dado que não temos informações e análises suficientemente fundamentadas a respeito da execução dos serviços socioassistenciais na ponta, partimos de uma análise descritiva que busca gerar conhecimento sobre as características sistemáticas e também não sistemáticas do fenômeno. Assim será possível levantar mais questionamentos e hipóteses acerca das razões e explicações para tais configurações. Isso tudo porque, no estágio em que se encontra o conhecimento acerca do fenômeno, a elaboração de explicações a respeito dele não é possível, uma vez que não se tem

conhecimento de como ele funciona. Nesse sentido, aqui nos apoiamos na ideia de que uma boa descrição abre espaço para uma explicação bem fundamentada. Portanto, esta escolha metodológica tem um objetivo maior de proporcionar bases sólidas para, a partir de então, elaborar propostas de trabalho de cunho explicativo a respeito da execução dos serviços socioassistenciais na ponta da política pública (KING, KEOHANE e VERBA, 1991; DE VAUS, 2001).

As técnicas a serem utilizadas visam identificar as distribuições, padrões de variação e dispersão e propriedades de cada indicador. Para tanto, recorre-se a estatísticas e gráficos que sintetizam a grande quantidade de informações fornecidas pelos dados. Em se tratando de variáveis contínuas, que aqui é o caso, podemos explorar estatísticas de ordenamento, como quartis, valores mínimos e máximos, e estatísticas de momento, como média, desvio-padrão, por exemplo. Graficamente, estas informações podem ser representadas por gráficos de caixa, ou *box-plots*, e gráficos de barra, que aqui iremos utilizar (KELLSTEDT e WHITTEN, 2013).

Com base na hipótese da distribuição regional dos serviços, da burocracia e da demanda potencial, também utilizaremos técnicas de estatística espacial, que nos permitem identificar e visualizar os padrões territoriais. Para tanto, recorreremos à utilização de mapas quantílicos e de indicadores de autocorrelação espacial. Com isso, é possível verificar a distribuição dos serviços individualmente, e se eles apresentam padrões de execução que estão relacionados com os municípios vizinhos.

O Índice de Moran nos oferece o coeficiente do grau de autocorrelação espacial da variável selecionada (de serviços, burocracia ou demanda potencial). Um indicativo de autocorrelação espacial implica cenários em que “especificações sobre como a magnitude de uma variável de interesse em uma determinada localização é determinada pelos valores da mesma variável em outros locais do sistema” (ANSELIN, 2003: p. 311. Tradução nossa). Ou seja, como o valor de execução do serviço, de configuração da burocracia ou da expressão da demanda em um determinado município está relacionado com os valores de outros municípios vizinhos. Isso porque, as estatísticas LISA³⁰ oferecem, para cada observação do banco de dados, uma indicação de *clusters* espaciais significantes de valores similares em torno da observação. Estas informações são apresentadas pelo diagrama de dispersão, ou *scatter plot*, e pelo mapa de identificação de relações de vizinhança, denominado LISA Univarido - Índice de Moran Local (ANSELIN, 1995).

³⁰ Do Inglês, estatísticas LISA significam “*Local Indicators os Spatial Autocorrelation*”, ou Indicadores Locais de Autocorrelação Espacial e são expressos em mapas.

Esta primeira forma de analisar os indicadores individualmente nos mostram a relação entre eles e o território analisado. Entretanto, também podemos recorrer a análises bivariadas que permitem identificar a relação entre dois indicadores e o território. Isso é possível através das estatísticas LISA bivariadas e do Índice de Moran Local Bivariado. Através desta técnica, podemos compreender em que medida a variação dos indicadores de serviços, burocracia e demanda potencial se relacionam entre si e com o território, identificando padrões de covariação regionais.

3.2 Serviços, Burocracia e Demanda Potencial: operacionalização de conceitos em indicadores

A análise empírica aqui pretendida se baseia na descrição quantitativa da configuração dos serviços socioassistenciais de proteção básica, das burocracias (quem executa) e da demanda potencial (quem recebe ou pode receber o serviço). Dessa forma, faz-se necessário explicitarmos o processo de operacionalização destes conceitos em indicadores capazes de refleti-los.

3.2.1 Dos serviços socioassistenciais e atividades realizadas no âmbito da proteção social básica

Os serviços de proteção social básica são aqueles executados no âmbito dos CRAS e que assumem centralidade na nossa análise. O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) tem como objetivo central o fortalecimento da função protetiva das famílias, a prevenção da ruptura de vínculos e a promoção de acesso e usufruto de direitos e serviços públicos. Isso se dá através de um trabalho social de caráter continuado que ocorre por meio de acompanhamentos das famílias inseridas no programa e de atendimentos individuais e coletivos realizados com estas famílias. Para este serviço, foi possível encontrar dois indicadores específicos. O primeiro é o indicador de *Acompanhamentos pelos PAIF*, que correspondem a atendimentos regulares, continuados e sistemáticos cujos objetivos possibilitam às famílias e indivíduos a reflexão sobre sua realidade, a construção de projetos de vida e a transformação das relações familiares e comunitárias. O segundo indicador se refere aos *Atendimentos coletivos em grupos do PAIF*, que corresponde às famílias que, dentre aquelas que estão em acompanhamento, participam regularmente de atividades em grupos que são executadas pela equipe de referência do PAIF.

O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) tem como objetivo central a complementariedade do trabalho social com famílias e prevenção de situações de risco social, ou seja, situações em que vínculos são quebrados ou perdidos podendo levar a situações de violação de direitos, que só serão tratadas pela proteção social especial. O SCFV tem o caráter de coletividade e de prestação contínua e se organiza com base em faixas etárias específicas. Dentro de cada faixa etária, são desenvolvidas atividades cujo foco é direcionado ao público correspondente: desde o envelhecimento saudável, do incentivo à autonomia e desenvolvimento de sociabilidade, ao fortalecimento de vínculos com as famílias e com a comunidade a que pertencem. Sendo assim, foi possível encontrar quatro indicadores que correspondem aos grupos específicos: *Atendimentos coletivos no SCFV 0 a 6 anos, 7 a 14 anos, 15 a 17 anos e Idosos*.

Devido à indisponibilidade de dados, não foi possível contemplar as faixas etárias de 18 a 29 anos e de 30 a 59 anos. De maneira semelhante, também não entra na análise os Serviços de Proteção Social Básica no Domicílio para pessoas com Deficiência e Idosas. Neste último caso, além da indisponibilidade de dados, a própria definição do serviço pela política pública impossibilita sua análise no total dos municípios brasileiros, como faremos com os demais serviços. Isso porque, a Tipificação Nacional dos Serviços (2009) o coloca sob responsabilidade de formulação no plano municipal, de acordo territorialização e identificação de demandas locais específicas, sendo assim, não podemos analisar para todo o país uma vez que este serviço assume formas e dimensões de execução diferentes para cada município.

Para além dos indicadores elencados para mensurar os dois serviços de proteção básica que iremos analisar, temos um conjunto de informações que correspondem às atividades no âmbito dos CRAS e nos mostram uma visão complementar à configuração dos serviços. Dentre estas atividades, as que têm caráter individual se referem aos *Atendimentos Individualizados*, definidos como atos isolados realizados por técnicos de nível médio ou superior da equipe do CRAS com um único indivíduo ou uma única famílias³¹. A segunda atividade de caráter individual são as *Visitas Domiciliares* realizadas pelos técnicos de nível médio e superior da equipe de referência do CRAS, que podem ter diferentes propósitos, podendo fazer parte do acompanhamento pelo PAIF, por exemplo³².

³¹ Diferentemente dos acompanhamentos, que têm caráter continuado, os atendimentos podem ser feitos com famílias que estão ou não em acompanhamento pelo PAIF.

³² Conforme anteriormente mencionado, dentro do tripé da proteção social básica, temos os Serviços no Domicílio para pessoas com Deficiência e Idosas, entretanto, este é um serviço que depende diretamente de uma formulação feita pelos próprios municípios e, portanto, não se presta a análises que abarquem o país como um todo, como a que estamos fazendo aqui. Dessa forma, a operacionalização da variável visitas domiciliares não se

Dentre as atividades no âmbito do CRAS que têm caráter coletivo, mas não se encaixam nas duas categorias de serviços anteriores, temos os *Atendimentos coletivos não continuados* e os *Atendimentos coletivos a Pessoas com Deficiência (PAIF/SCFV)*. O primeiro se refere a todos os atendimentos coletivos que não são realizados de forma sistemática, como palestras, oficinas e outras atividades, que são realizados conforme as agendas e determinações locais. A participação de usuários em atendimentos pelo PAIF e pelo SCFV não impede a participação também nestes de caráter não continuado. A segunda atividade de caráter coletivo se refere aos atendimentos a pessoas com deficiência tanto pelo PAIF quanto pelo SCFV. Devido a forma como é construído, este indicador não entrar no conjunto do PAIF nem do SCFV, uma vez que trata dos dois de forma agregada, não cabendo nenhuma das categorias específicas.

Por fim, o conjunto de atividades correspondentes aos CRAS, mas que não se encontram inseridas nos dois serviços, são os *Encaminhamentos* realizados para outros serviços e benefícios da assistência social. Estas são atividades que não dizem respeito diretamente aos serviços de proteção social básica, mas nos proporcionam um olhar sobre a dinâmica de trabalho das burocracias de nível de rua no âmbito da assistência social. Dentre estes indicadores, temos: *Encaminhamentos ao CadÚnico, para Atualização do CadÚnico, ao CREAS e ao BPC*.

Todos os indicadores que correspondem aos serviços e atividades aqui analisadas foram extraídos do Registro Mensal de Atendimentos (RMA), disponibilizado pela Vigilância Socioassistencial – SNAS/MDS. O RMA traz informações quantitativas acerca de todos os serviços e atividades que são executados mensalmente por unidade de atendimento - neste caso, por CRAS. A utilização destes dados nos oferece a possibilidade de ter um panorama geral acerca da execução dos serviços nos municípios brasileiros, além de identificar tendências territoriais e compreensão acerca das distribuições de cada tipo de serviço individualmente e também de forma relacionada com as configurações da burocracia municipal da assistência social e com as expressões da demanda potencial pelos serviços.

Entretanto, é necessário fazer algumas ponderações quanto às limitações desta fonte de dados. A primeira é de que, devido ao fato de ser derivada de registros realizados pelos próprios funcionários dos CRAS acerca dos serviços e atividades que executam, esses dados podem conter vieses, principalmente porque a tipificação dos serviços ainda é recente. Nesse sentido, apesar das orientações e definições advindas do governo federal que são expressas

refere a este serviço, mas como uma atividade dos trabalhadores dos CRAS dentro dos demais serviços desenvolvidos.

nos formulários, ainda há espaço para interpretações sobre o que se configura cada um dos itens. Por este motivo, pode haver problemas de sub e superdimensionamentos de determinadas categorias em detrimento de outras.

Porém, apesar de não termos uma forma de controlar ou de tratar este problema, acredita-se que sua influência maior seja para análises que lidam com um pequeno número de casos. Como aqui estamos tratando de todos os municípios brasileiros, os valores irão tender para a média, conforme nos assegura a Lei dos Grandes Números (KELLSTEDT e WHITTEN, 2013). Além disso, como o objetivo é identificar características sistemáticas (fundamentais e previsíveis) e não sistemáticas (não previsíveis) do fenômeno, melhor dizendo é identificar tendências no território e não fazer inferências para municípios individualmente, neste caso, a presença de viés não compromete a validade das inferências realizadas (KING, KEOHANE e VERBA, 1991).

Do ponto de vista prático, a utilização da base do RMA nos traz alguns desafios e limitações. Ela originalmente é estruturada em observações mensais para cada CRAS dentro dos municípios, totalizando 92.746 observações. Para realização das análises, foi necessário fazer agregação das observações por município para o ano de referência (2014), o que totalizou 5.497 observações. Isso significa que, dos 5.570 municípios brasileiros, 5.497 contam com, pelo menos um CRAS e responderam ao questionário do RMA. Ou seja, do universo dos municípios, apenas 73 ficam fora da análise³³. Além disso, a base de dados é submetida a um tratamento das informações de modo que são excluídos os formulários preenchidos com o valor "zero" em todos os campos e são aplicados critérios de limpeza a fim de descartar os *outliers*, utilizando valores de corte de acordo com o porte do município. Estes valores de corte, assim como o formulário de preenchimento do RMA, podem ser encontrados nos Anexo 1 e 2 deste trabalho.

A escolha por agregar as observações de CRAS/mês para município/ano se deu por três razões. Primeiro, do ponto de vista teórico e conceitual, o objetivo deste trabalho está em tratar a execução dos serviços pelas burocracias de nível e rua e condições de demanda potencial por serviços dentro dos municípios, daí a necessidade de agregação. Em segundo lugar, uma análise inicial dos dados mostrou não haver praticamente nenhuma variação nos valores entre os meses, ou nenhum tipo de tendência clara ao longo do ano que devesse ser

³³ O Censo SUAS aponta que, em 2014, havia 8.088 CRAS no Brasil, em 5.585 municípios, totalizando 98,5% dos municípios do país. Esta divergência de 12 municípios entre as informações publicadas no Censo Suas e as presentes na base de dados do RMA podem ser devido ao período de coleta das informações de cada um ou por alguma falha em alguma das bases de dados. De toda forma, é uma divergência muito pequena que, acredita-se, não afetará as análises aqui desenvolvidas.

levada em consideração. Por fim, para realização das análises por porte, demanda potencial e burocracia, as informações são disponibilizadas tomando o município como unidade de análise, dessa forma, sendo incompatível analisar os serviços por CRAS e os demais fatores por município³⁴.

3.2.2 *Das configurações da burocracia de nível de rua da assistência social*

As dimensões da burocracia responsável por executar os serviços socioassistenciais que serão analisadas correspondem as características de sua formalização e profissionalização. Entendemos aqui que a capacidade de quem executa em processar as demandas e se utilizar de discricionariedade na alocação e determinação de quais recursos e serviços serão executados está também relacionada às características de sua carreira em termos de estabilidade e de grau de formação (ou escolaridade). Sugerimos, portanto, um diálogo entre a teoria de burocracias de nível de rua e as condições weberianas para implementação de políticas públicas.

Dessa forma, os indicadores utilizados para a análise correspondem à *Proporção de Trabalhadores Formais* e a *Proporção de Trabalhadores de Nível Superior*. A primeira se refere à proporção de trabalhadores do CRAS cujo vínculo empregatício corresponde à categoria de estatutário ou celetista (emprego público regido pela Consolidação das Leis de Trabalho – CLT), dentro do total de trabalhadores. Já o segundo indicador se refere à proporção de trabalhadores do CRAS cuja escolaridade chega ao nível superior completo, dentro do total de trabalhadores. A combinação destes fatores traduz o que comumente se designa como “condições weberianas”, ou seja, aquelas burocracias formais, estáveis e com maiores níveis de profissionalização. Estes indicadores foram são provenientes do Censo SUAS.

³⁴ Sendo assim, a agregação por município foi feita utilizando a soma, a média e a mediana das observações CRAS/mês correspondentes a cada município. Por exemplo, um município A conta com n observações que precisam ser representadas por um único valor. Este valor será a soma, a média ou a mediana de n , a depender do significado do conceito e da distribuição da variável antes e depois da agregação. Entretanto, após discorrer análises prévias com todas as medidas, optou-se pela utilização da média municipal de cada um dos serviços, o que será esclarecido adiante.

3.2.3 Das expressões da demanda potencial por serviços socioassistenciais

Conforme explicitado anteriormente, o conceito de demanda potencial é aqui entendido com base na segunda dimensão necessária para a análise dos serviços: a de quem recebe ou é elegível para recebê-los. Ou seja, a partir do entendimento das características dos usuários, beneficiários e do público-alvo determinados, é possível identificar a configuração da demanda pelos serviços socioassistenciais que, por sua vez, afetam sua execução. Estas características são, de modo geral, todas associadas a situações de pobreza, vulnerabilidade e risco social e podem ser mensuradas de diferentes formas. Aqui, optou-se por mensurar a demanda de três maneiras distintas, a fim de proporcionar uma maior abrangência e validade conceitual.

A primeira forma de mensuração da demanda potencial se dá pela *Proporção de Pobres* por município, que corresponde à proporção de indivíduos cuja renda mensal familiar per capita é igual ou menor de R\$ 140,00 (em 2010). Entende-se que, quanto maior for a proporção de pessoas pobres residentes nos municípios, maior a vulnerabilidade e o risco social e, portanto, maior a demanda por serviços de proteção social. Este indicador foi extraído do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil e é calculado com base nas informações disponibilizadas pelo Censo IBGE.

As outras duas medidas para a demanda potencial são *Proporção de domicílios chefiados por mulheres analfabetas sem cônjuge* e a *Proporção de domicílios sem banheiro ou fossa*. A primeira representa uma faceta muito importante da situação de vulnerabilidade, uma vez que a maior parte das famílias pobres são chefiadas por mulheres com pouca ou nenhuma escolaridade e, normalmente, composta por crianças e idosos. Já a segunda é uma forma de medir a pobreza e a vulnerabilidade por meio das condições de moradia das pessoas que, quanto mais pobres, tendem a ser mais precárias. Sendo assim, quanto maiores forem estas proporções dentro dos municípios, assim como na primeira medida, maior a vulnerabilidade e o risco social e, portanto, maior a demanda potencial por serviços de proteção social³⁵.

No Quadro 1, encontra-se o resumo da operacionalização dos conceitos em indicadores que serão utilizados na análise, com suas respectivas fontes e anos de referência. Antes de partir para as análises dos serviços socioassistenciais em suas duas dimensões

³⁵ Apesar da tentativa de aumentar a validade conceitual a partir da ampliação do leque de indicadores selecionados para refletir o conceito de demanda potencial, sabe-se que ele está diretamente ligado ao de vulnerabilidade social, que é um conceito multidimensional, em disputa e sobre o qual não há consenso quanto a sua mensuração. Sendo assim, cabe aqui reconhecer a limitação dos indicadores utilizados e destacar que esta utilização é fruto de uma escolha discricionária, mas consciente.

(burocracia e demanda potencial), passaremos iniciaremos esta etapa com a análise sobre a execução financeira municipal dos recursos advindos de transferências federais destinados a serviços socioassistenciais, explicitada a seguir.

Quadro 2: Operacionalização dos Conceitos

Conceito	Indicadores	Fonte
Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)	Acompanhamentos pelos PAIF	Registro Mensal de Atendimentos (RMA) 2014
	Atendimentos coletivos em grupos do PAIF	
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)	Atendimentos coletivos no SCFV 0 a 6 anos	
	Atendimentos coletivos no SCFV 7 a 14 anos	
	Atendimentos coletivos no SCFV 15 a 17 anos	
	Atendimentos coletivos no SCFV Idosos	
Outros Serviços	Atendimentos Individualizados	
	Visitas Domiciliares	
	Atendimentos coletivos não continuados	
	Atendimentos coletivos a Pessoas com Deficiência (PAIF/SCFV)	
Encaminhamentos	Encaminhamentos ao CadÚnico	
	Encaminhamentos para Atualização do CadÚnico	
	Encaminhamentos ao BPC	
	Encaminhamentos ao CREAS	
Burocracia	Proporção de Trabalhadores Formais	Censo SUAS 2014
	Proporção de Trabalhadores Nível Superior	
Demanda Potencial	Proporção de Pobres	Censo IBGE 2000 e 2010
	Proporção de domicílios chefiados por mulheres analfabetas sem cônjuge	Censo IBGE 2010
	Proporção de domicílios sem banheiro ou fossa	

Fonte: Formulação própria com base nas informações do Registro Mensal de Atendimentos-RMA (2014), Censo SUAS (2014) e Censo IBGE (2010).

Além das dimensões selecionadas para a análise da burocracia de nível de rua responsável pela execução e da demanda potencial pelos serviços socioassistenciais de proteção básica, um fator de extrema importância e que, muito provavelmente, afeta o papel da discricionariedade neste cenário é a questão de gênero. Sabe-se que, não ao acaso, a burocracia implementadora da assistência social é formada por mulheres que, na maioria das vezes, atende usuárias e beneficiárias também mulheres. Sendo assim, faz-se necessário entender como as questões de gênero importam nesta dinâmica de interação.

Essa necessidade se justifica por duas razões: a primeira se refere ao já conhecido fenômeno da feminização da pobreza, ou seja, ao fato de que a maior parte do público alvo e da demanda potencial pelos serviços de proteção social ofertados por esta política é composta por mulheres (CASTRO, 2001; NOVELLINO, 2004). A segunda razão está no fato de que, na política de assistência social, tem-se uma burocracia implementadora que é historicamente marcada pela presença majoritária de mulheres. Entretanto, além de não fazer parte do escopo

original deste trabalho, diante da grande presença de mulheres na burocracia dos CRAS (81,8% da burocracia dos CRAS, segundo o Censo SUAS 2016) e da pouca variação destes dados, a técnica de análise empírica adotada para este trabalho não é capaz de abarcar esta questão. Para verificação empírica desta dinâmica, faz-se necessário recorrer a outras estratégias de pesquisa e de análise empírica a fim de responder a outros tipos de questões, que é um desafio que compõe nossa agenda de pesquisa.

3.3 A demanda potencial como fator de conformação da execução financeira da política de assistência social pelos municípios

Conforme já mencionado, a análise de Sátyro *et al* (2016) acerca da capacidade de implementação dos municípios brasileiros e das configurações da burocracia local revela que as áreas com maior informalidade e menor profissionalização da burocracia, apresentam maiores taxas de execução financeira dos recursos destinados aos serviços socioassistenciais. Notadamente, estas áreas correspondem aos municípios situados nas regiões Norte e Nordeste do país, em que há menor desenvolvimento socioeconômico e onde haveria maior demanda por proteção social. A partir de então, argumenta-se que, conjuntamente à configuração da burocracia, a demanda local deve ser levada em consideração para compreender a implementação da política pública nos municípios brasileiros.

Dessa forma, iniciamos nossa análise no sentido de testar a hipótese de que a demanda potencial por proteção social se configura como fator de conformação para a capacidade de implementação do município. A mensuração adotada para a demanda potencial é a Proporção de Pobres por município, e a mensuração da capacidade de implementação é dada pela Taxa de Execução Financeira Ajustada do Fundo de Assistência Social (Censo SUAS)³⁶. Esta última medida compreende a execução financeira municipal dos recursos advindos de transferências federais, fundo a fundo, destinados a serviços socioassistenciais³⁷.

³⁶ Este indicador é calculado e disponibilizado pelo Censo SUAS (2010) e se refere ao montante que foi gasto pelo município de todo o recurso que foi transferido pelo Fundo de Assistência Social.

³⁷ Estes resultados foram apresentados em formato de pôster no X Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (2016), cujo resumo está publicado em Anais Eletrônicos do evento sob o título “Capacidades Estatais e Implementação de Políticas Públicas: O caso da Política de Assistência Social”.

Figura 1: Estatística LISA Bivariada: Taxa de Execução e Proporção de Pobres por Município

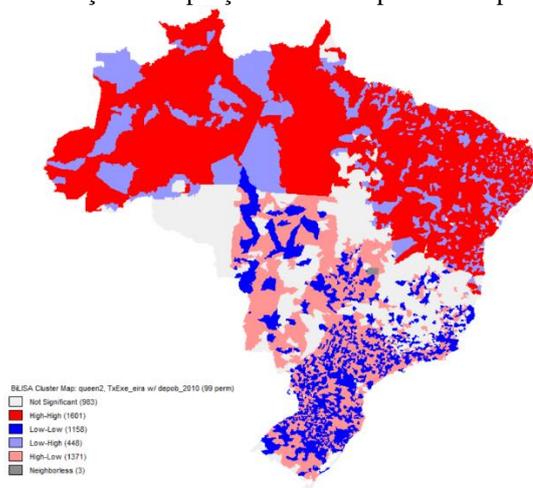
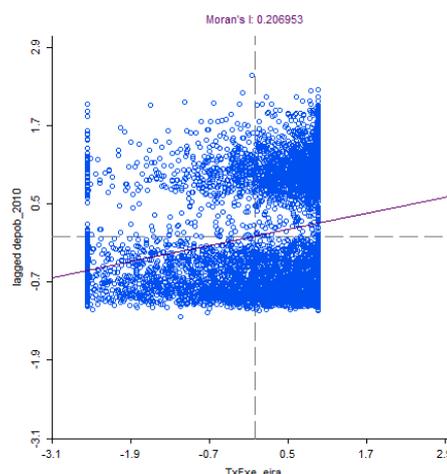


Gráfico 1: I de Moran Bivariado: Taxa de Execução e Proporção de Pobres por Município



Fonte: Formulação própria com base nos dados do Censo SUAS (2010) e Censo IBGE (2010).

Os resultados sugerem a existência de padrões regionais e indícios de confirmação da hipótese. O Mapa 1 nos revela dois padrões regionais distintos: o primeiro, marcado em vermelho e roxo, onde há maioria de municípios com alta taxa de execução financeira da política e alta proporção de pobres notadamente nas regiões Norte e Nordeste; e o segundo, em azul e rosa, onde há menores níveis de pobreza com taxas de execução que variam em alta e baixa. O Gráfico 1 nos mostra o claro recorte na dispersão dos casos, onde se observa duas nuvens de dados correspondentes aos dois padrões regionais. O cruzamento da demanda com a execução financeira alcança um *score* de 0.20 para o Índice de Moran Bivariado³⁸, que indica a autocorrelação deste cruzamento com o território analisado. Esta execução financeira é aqui entendida como uma das dimensões da execução dos serviços socioassistenciais. Portanto, a análise oferece indícios de que a alta proporção de pessoas pobres aparece em municípios onde também há altos níveis de execução da política.

De modo geral, podemos identificar, pelo menos, três cenários de relações entre demanda e execução financeira: (i) regiões em que há mais condições weberianas e pouca demanda tendem a apresentar menores níveis de execução; (ii) regiões em que há mais condições weberianas e muita demanda tendem a apresentar maiores níveis de execução; (iii) regiões em que há menos condições weberianas e muita demanda, ainda assim, tendem a apresentar maiores níveis de execução do que aqueles com menor demanda. Ou seja, a

³⁸ No Apêndice 2 deste trabalho, é possível encontrar a Tabela Coeficientes I de Moran Univariado e Bivariados com o compilado das informações correspondentes a todos os serviços analisados.

hipótese aqui levantada é de que um maior nível de demanda pelos serviços impulsiona positivamente a sua execução. Apesar de não fazerem parte da análise central discutida neste trabalho, estes resultados nos proporcionam uma forma de fundamentação empírica inicial para a hipótese descritiva que é apresentada neste trabalho referente à execução dos serviços socioassistenciais.

3.4 Compreendendo a interação entre demanda potencial e as configurações da burocracia de nível de rua na execução dos serviços socioassistenciais

A análise que se segue tem como objetivo investigar as dinâmicas de execução dos serviços de proteção social básica e atividades realizadas no âmbito dos CRAS, quais sejam: o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), Atividades de caráter individualizado e os Encaminhamentos realizados pelas equipes de referência. Esta abordagem, a partir de quatro conjuntos de indicadores quantitativos, tem a intenção de oferecer uma sistematização inicial do conhecimento acerca da oferta destes serviços.

Para tanto, buscará responder questões básicas como: Há algum padrão de oferta de serviços socioassistenciais entre os municípios brasileiros? Se sim, qual ou quais são? Há alguma espacialidade nessa oferta? Há diferenças entre os serviços ofertados em diferentes lugares? Há relação entre a oferta de serviços e a formalização e profissionalização da burocracia ou com a demanda potencial? Dessa forma, buscamos proporcionar uma visão geral sobre cada conjunto com todas as informações, estatísticas, gráficos e mapas elaborados para cada indicador³⁹. Acredita-se que, assim, será possível compreender a dinâmica de execução de cada serviço isoladamente e em relação às configurações das burocracias e às demandas potenciais locais.

³⁹ Na seção de Apêndices deste trabalho, é possível encontrar o compilado de análises complementares realizadas que não estão presentes no corpo do texto.

3.4.1 Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família: a demanda potencial como fator de impulso na sua execução

A execução do PAIF tem base no trabalho social de caráter continuado com as famílias a que atende e pode se dar por diferentes vias. Dentre elas estão os acompanhamentos familiares, cujo objetivo é estabelecer contato sistemático e planejado com as famílias a fim de perseguir objetivos estabelecidos para cada uma delas. Mas o PAIF também oferece atendimentos coletivos com as famílias que estão em acompanhamento. Estes atendimentos correspondem a atividades em grupos que são executadas pela equipe de referência do PAIF.

Dessa forma, podemos analisar estas duas vias de atuação deste serviço através da “Média Municipal de Acompanhamentos pelo PAIF” e da “Média Municipal de Atendimentos Coletivos em Grupos do PAIF”⁴⁰. A partir da análise dos dois indicadores, buscaremos identificar em que medida a distribuição destes serviços pelo território nacional apresenta algum tipo de padrão quanto ao porte dos municípios, às unidades da federação e às regiões a que pertencem.

Inicialmente, observamos que, para ambos os indicadores, as distribuições são bastante assimétricas à esquerda⁴¹, isso indica que há uma grande quantidade de observações cujo valor encontrado é zero e poucos valores altos. Além disso, observamos uma grande variação nos dois indicadores que nos é evidenciada pelos valores das médias e desvios-padrão: a média nacional é de 212.80 acompanhamentos familiares (desvio-padrão de 199.07) e 92.60 atendimentos coletivos nos grupos do PAIF por município (desvio-padrão de 105.19).

Entretanto, estes valores se comportam de maneira distintas de acordo com o porte populacional do município (pequeno I, pequeno II, médio, grande e metrópole), conforme apresentam os Gráficos 2 e 3. Para os acompanhamentos familiares, os maiores valores de execução estão nos municípios de porte médio e grande, também com maior variação, principalmente no terceiro quartil, ou seja, dos valores cima da mediana. Já para os atendimentos nos grupos do PAIF, as maiores médias de execução correspondem aos

⁴⁰ Este caráter de continuidade e regularidade das duas dimensões levaram à escolha de medidas de tendência central para a agregação dos dados por município. Isso porque a agregação por soma acabaria por contabilizar a mesma família diversas vezes. Por isso a agregação das observações por município se fez por meio da média e da mediana municipal que resultaram em distribuições similares (em valores, mínimos, máximos, média, mediana, *skewness* e *kurtosis*).

⁴¹ A alta assimetria à esquerda marca as distribuições de todos os indicadores provenientes da base do RMA, o que impossibilita a realização de análises gráficas do tipo *scatter-plot*. Mesmo com a transformação na métrica das variáveis, não foi possível atingir uma distribuição mais apropriada para este tipo de análise. Por este motivo, optou-se por utilizar gráficos de caixa e de barras e tabelas descritivas a fim de conhecer as relações dos indicadores referentes aos serviços e as variáveis de demanda potencial e burocracia.

municípios de porte pequeno II, ou seja, aqueles com população entre 20 e 50 mil habitantes, sendo menos executados nas metrópoles.

Gráfico 2: Média Municipal de Acompanhamentos pelo PAIF por Porte

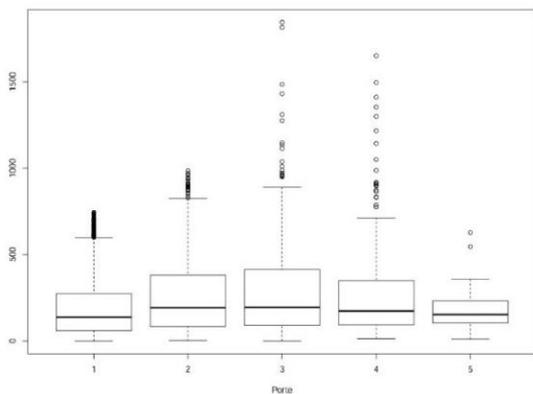


Gráfico 3: Média Municipal de Atendimentos Coletivos em Grupos do PAIF por Porte

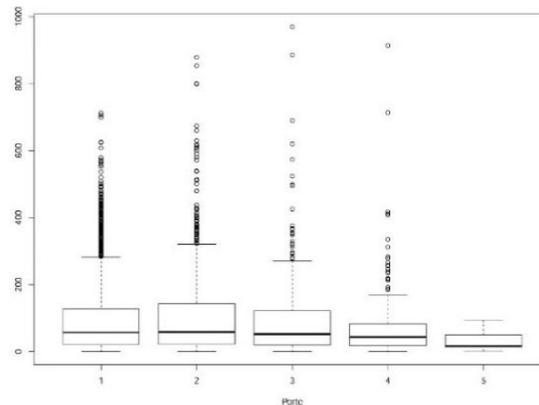


Gráfico 4: Ranking da Média Municipal de Acompanhamentos pelo PAIF por UF

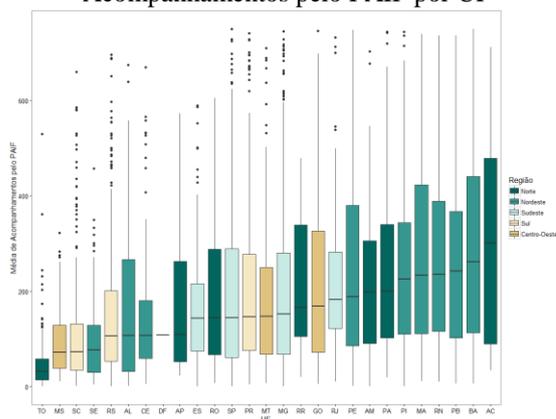
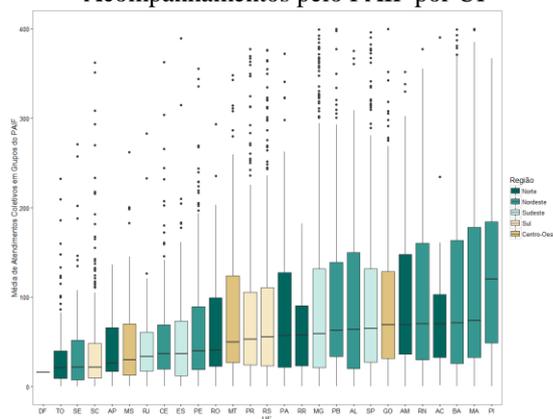


Gráfico 5: Ranking da Média Municipal de Atendimentos Coletivos em Grupos do PAIF por UF



Quando olhamos as médias de acompanhamentos familiares e de atendimentos nos grupos do PAIF pelas unidades federativas, observamos um claro padrão regional de execução do serviço⁴². De acordo com os Gráficos 4 e 5, dentre os 10 estados brasileiros com maiores médias de execução do serviço, os 9 primeiros estão nas regiões Norte e Nordeste do país. Para os atendimentos nos grupos do PAIF, os 6 primeiros são destas mesmas regiões.

Com estes indícios iniciais, partimos para analisar a distribuição espacial dos acompanhamentos familiares e atendimentos coletivos do PAIF. As figuras a seguir (mapas) nos mostram a distribuição da média e do total de acompanhamentos e atendimentos por

⁴² Para a construção dos gráficos por UF foram realizados cortes de alguns valores extremos, para além daqueles realizados no tratamento dos dados feito pelo próprio RMA. Isso foi feito de acordo com a distribuição de cada variável e com o único objetivo de tornar a visualização mais clara. No Apêndice deste trabalho, é possível encontrar as versões dos gráficos por UF sem cortes de valores extremos, assim como a tabela de valores de corte e a quantidade de casos perdidos e cada corte conforme a variável.

município por 100 mil habitantes. Observamos que a grande variação da execução do serviço também se expressa em termos espaciais. A distribuição da média municipal revela maiores níveis de execução nas regiões Norte e Nordeste, porém, quando ponderamos o total de acompanhamentos pela população dos municípios, observamos que a região Norte perde um pouco da expressão (em comparação ao primeiro mapa) destacando-se a região Nordeste e aumentando a expressão da execução na região Centro-Oeste. Estas ilustrações corroboram os achados anteriores e nos levam a questionar em que medida essas tendências regionais estão também relacionadas às configurações da burocracia local e da demanda potencial pelos serviços.

Figura 2: Média Municipal de Acompanhamentos pelo PAIF

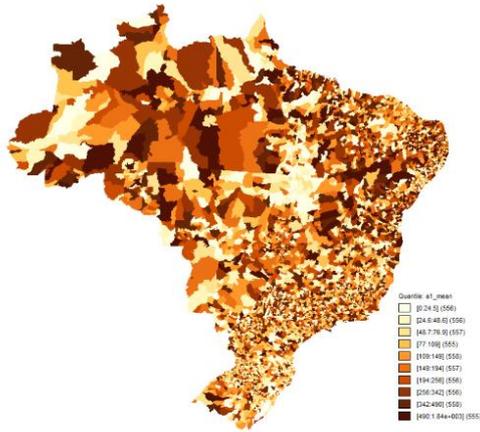


Figura 3 : Total de Acompanhamentos pelo PAIF por 100 mil habitantes

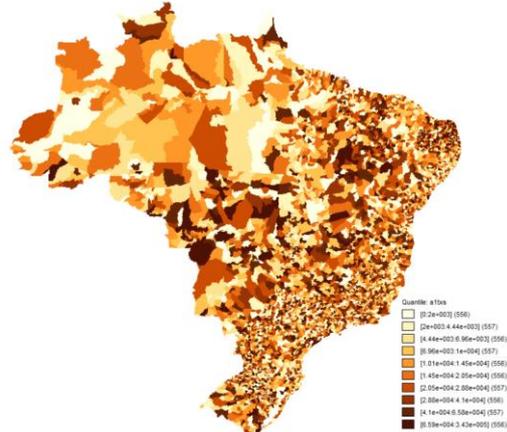


Figura 4: Média de Atendimento Coletivos em Grupos do PAIF

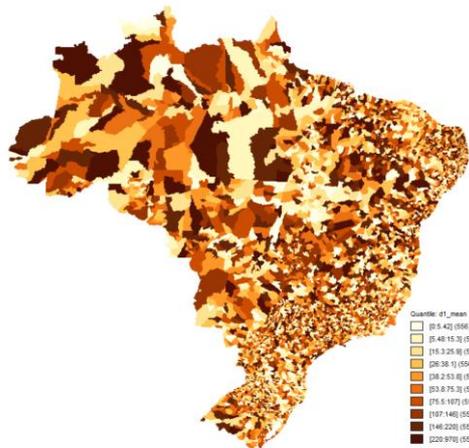
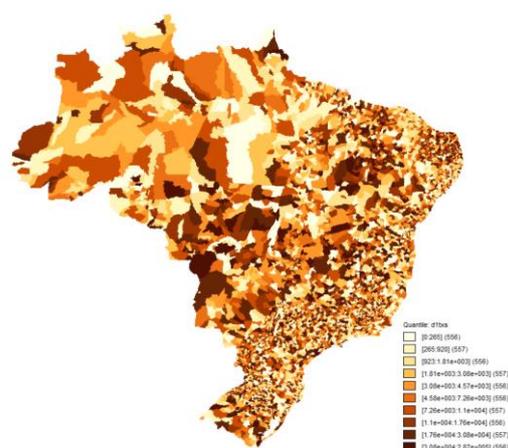


Figura 5: Total de Atendimento coletivos em Grupos do PAIF por 100 mil habitantes



A partir desta análise inicial do serviço, partimos para compreender em que medida a interação entre as configurações da burocracia local, em termos de formalização e profissionalização, e as expressões de demanda potencial afetam as médias de execução municipal dos acompanhamentos e dos atendimentos coletivos do PAIF. Segue-se a hipótese de que municípios onde há maior demanda potencial tendem a apresentar maiores níveis de execução.

Primeiramente, observamos que, conforme aumenta a demanda potencial, as médias de execução de ambos os indicadores tendem a crescer, como apontam os Gráficos 6 e 7. Aqui dividimos a medida da proporção de pobres (numérica) em quatro partes (ou categorias) que correspondem aos quartis da variável, e são representados pelas barras coloridas dentro de cada porte: sendo a barra azul o 1º quartil, onde há menor proporção de pobreza, e a barra laranja o 4º quartil, onde há maior proporção de pobreza⁴³. Sendo assim, notamos uma tendência de que as médias de execução são maiores quando há maior demanda potencial pelos serviços, porém, conforme aumenta o porte do município esta relação vai se alterando. Isso implica dizer que para os municípios de menor porte, demanda potencial tem maior peso na conformação da execução do serviço.

Gráfico 6: Média Municipal de Acompanhamentos pelo PAIF por Quartil de Pobreza por Porte

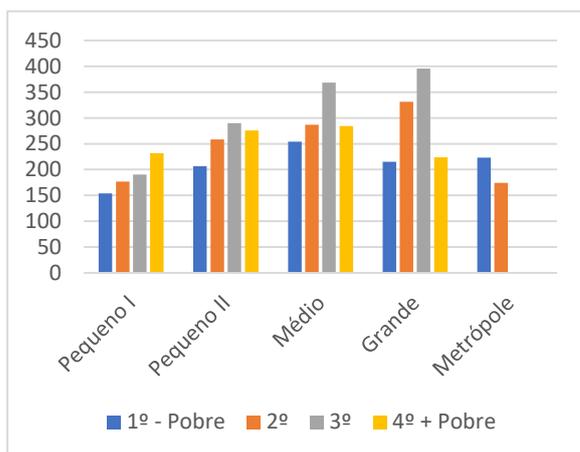
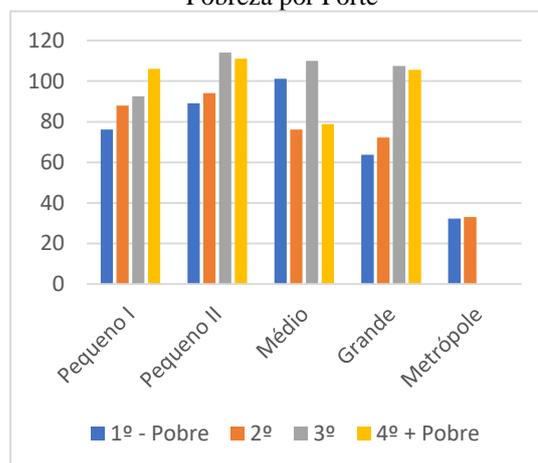


Gráfico 7: Média Municipal de Atendimentos Coletivos em Grupos do PAIF por Quartil de Pobreza por Porte



Quando interagimos a medida de demanda potencial com a proporção de formalização da burocracia local, encontramos resultados semelhantes. Apesar da hipótese clássica indicar que maior formalização e profissionalização implicam em mais eficiência e execução,

⁴³ Esta forma de operacionalização se deu pela dificuldade já mencionada em utilizar os dados originais (variáveis contínuas) para análise. Sendo assim, optou-se por categorizar as distribuições conforme explicitado.

encontramos mais uma vez que maior demanda potencial alavanca as médias de execução. Além da divisão feita na medida de pobreza, também dividimos a medida da proporção de trabalhadores formais e de trabalhadores com nível superior em quatro partes que correspondem aos quartis das variáveis. No 1º quartil temos a situação com menor formalização e menor qualificação e no 4º quartil temos as maiores proporções.

Gráfico 8: Média Municipal de Acompanhamentos pelo PAIF por Quartil de Pobreza por Quartil de Trabalhadores Formais

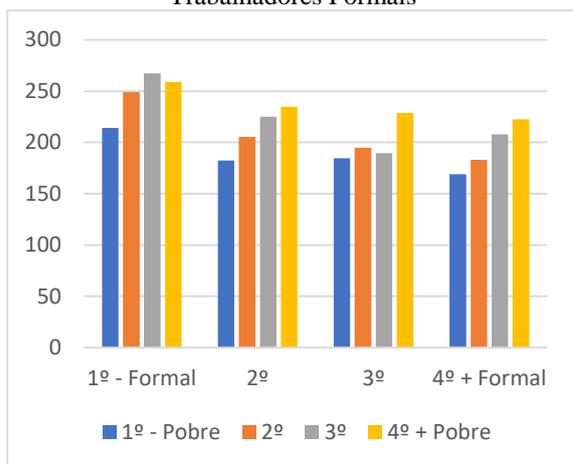


Gráfico 9: Média Municipal de Atendimentos Coletivos em Grupos do PAIF por Quartil de Pobreza por Quartil de Trabalhadores Formais

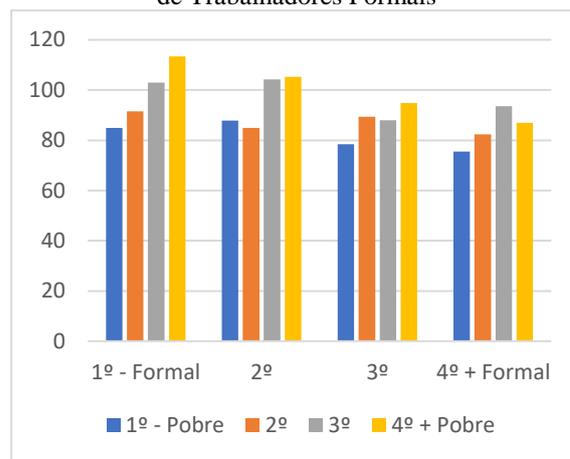


Gráfico 10: Média Municipal de Acompanhamentos pelo PAIF por Quartil de Pobreza por Quartil de Trabalhadores Nível Superior

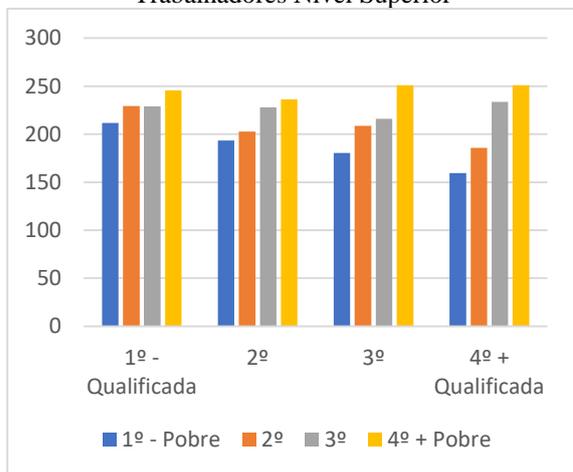
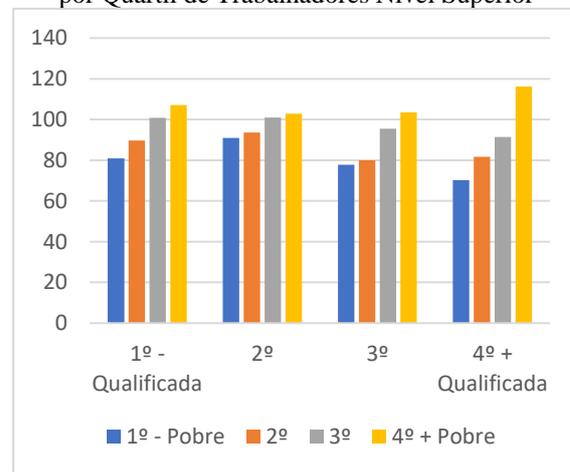


Gráfico 11: Média Municipal de Atendimentos Coletivos em Grupos do PAIF por Quartil de Pobreza por Quartil de Trabalhadores Nível Superior



Os gráficos acima evidenciam uma tendência clara de que, dentro de cada quartil de formalidade e de qualificação, quanto maior a demanda potencial, maior a média de execução dos acompanhamentos familiares e dos atendimentos nos grupos do PAIF. Observamos ainda que as médias tendem a ser menores quanto maior a formalidade para os dois indicadores. Já quando olhamos a qualificação, as médias também tendem a cair, porém, ficam estáveis ou

aumentam quando a demanda potencial é maior. Isso implica dizer que a demanda potencial tem um papel importante na determinação dos níveis de execução do PAIF no sentido de impulsioná-la para cima. Enquanto isso, a configuração da burocracia em termos de formalidade tem relação inversa, sendo quanto mais formal, menos se executa, em média, para todos os níveis de demanda potencial. Já em termos de profissionalização, as médias tendem a se manter mais estáveis conforme ela aumenta, porém, quando estamos no quartil de maior qualificação e formalização, é quando observamos a maior tendência de aumento da média pela demanda potencial.

Finalmente, partimos para analisar a execução do PAIF de forma espacializada, a fim de identificar a sua dinâmica territorial já exposta anteriormente. Partimos aqui das evidências que indicam haver relação entre a execução do serviço e as regiões do país, uma vez que municípios que têm menores níveis de desenvolvimento socioeconômico e maior demanda potencial estão mais marcadamente presentes nas regiões Norte e Nordeste. Assim, encontramos que, para todas as medidas de demanda potencial utilizadas, as relações de vizinhança identificadas seguem a mesma lógica. Identificam-se *clusters* do tipo alto-alto nas regiões Norte e Nordeste, principalmente no sertão, o que significa dizer que há uma alta execução e alta demanda potencial. Há também *clusters* do tipo baixo-baixo principalmente na região Sul, indicando baixa execução e baixa demanda potencial, no que se refere aos acompanhamentos pelo PAIF. Vale ressaltar ainda que, para o estado do Tocantins especificamente, temos uma clusterização do tipo alto-baixo, ou seja, há alta demanda potencial e baixa execução. Isso reafirma o que observamos no gráfico por UF, em que o estado está em última posição em termos de execução, com valores muito abaixo dos demais.

Figura 6: LISA Bivariado da Média Municipal de Acompanhamentos pelo PAIF pela Proporção de Pobres (2010)

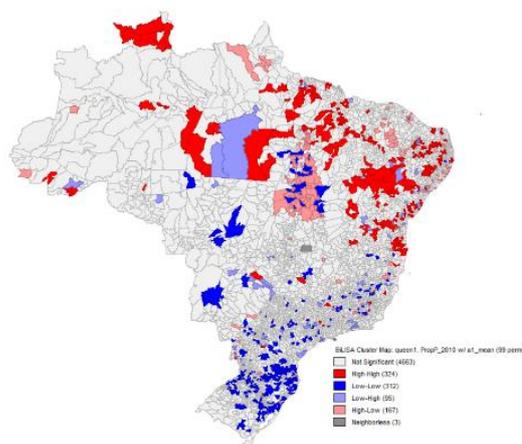


Figura 7: LISA Bivariado da Média de Atendimentos Coletivos em Grupos do PAIF pela Proporção de domicílios chefiados por mulheres analfabetas sem cônjuge

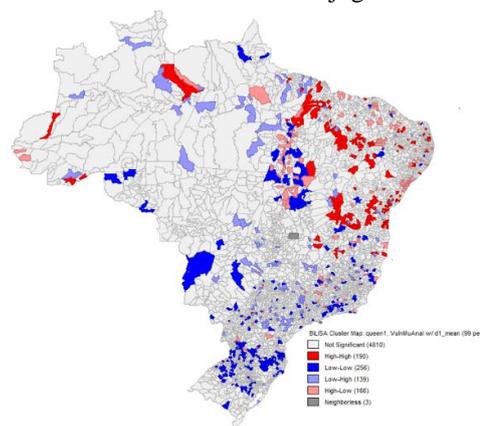


Figura 8: LISA Bivariado da Média Municipal de Acompanhamentos pelo PAIF pela Proporção de Trabalhadores Formais

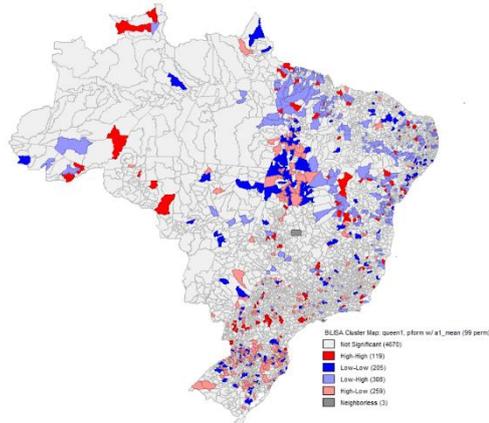
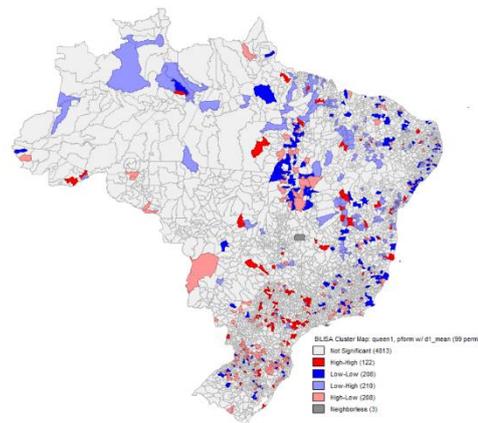


Figura 9: LISA Bivariado da Média de Atendimentos Coletivos em Grupos do PAIF pela Proporção de Trabalhadores Formais



Quanto às relações entre execução e burocracia, observam-se conjuntos de municípios onde há baixa formalização e alta execução nas regiões Norte e Nordeste; e onde há alta formalização e baixa execução na região Sul. No que se refere à profissionalização, para ambos os indicadores do serviço, não há nenhum padrão claro. Novamente, destaca-se o estado do Tocantins, com baixa execução e variação nos níveis de formalização.

A análise dos dois indicadores referentes ao PAIF nos levou a conhecer a distribuição deste serviço em termos de sua relação com a demanda potencial e as configurações da burocracia responsável por executá-lo. De modo geral, esperava-se que municípios com maior porte populacional tenderiam a apresentar maiores médias de execução, em função de melhores condições em termos de estrutura burocrática. Entretanto, observamos que o porte dos municípios condiciona apenas em certa medida, o comportamento das médias de execução, especialmente quando em interação com as medidas de demanda potencial. O menor porte municipal apresenta maior força da demanda no condicionamento da média de execução, já para as metrópoles a relação pode se mostrar inversa.

Finalmente, a análise espacial nos mostra a existência de *clusters* de vizinhança que conformam alta execução e estão geralmente, localizados nas regiões mais pobres e vulneráveis do norte e nordeste do país; e onde há baixa média de execução e baixa demanda potencial, no sul. Quanto à burocracia, observa-se a maior formalização no sul do país, que também tende a executar menos, e baixa formalização com maiores médias de execução nas regiões Norte e Nordeste.

Isso tudo nos leva a inferir que a configuração da burocracia em termos weberianos (formal e capacitada) por si só é um fator limitado para a compreensão acerca das médias dos serviços que são executados por burocratas de nível de rua. Isso porque, como proposto

anteriormente, sua capacidade de ação discricionária mediante as demandas locais tem grande peso, o que acaba por explicitar a demanda como fator alavancador das médias de execução destes serviços. Entretanto, isso não significa dizer que a formalidade e a profissionalização não importam na implementação de políticas, apenas que, quando tratamos de serviços entregues à população por burocratas que lidam diretamente com o público, estes funcionários têm o poder de conformar a sua execução em termos de quantidade, conforme percebem o significado daqueles serviços para o público. Esta pessoalidade e contato direto dos burocratas com os cidadãos, em regiões com maior nível de pobreza e vulnerabilidade, levam a maior disposição em implementar a política o que, no limite, se expressa em maiores médias de execução do serviço. Encontramos também que, quanto maior a formalização e a qualificação da burocracia, menores são as médias de execução, fato explicado provavelmente pela menor demanda potencial.

3.4.2 Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos: demandas potenciais, territórios e padrões de execução distintos

O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) traz consigo o caráter essencial da coletividade como forma de proporcionar ambientes prevenção de situações de risco social que levam à quebra de vínculos e violação de direitos. Esta coletividade está no cerne da sua execução que se dá por meio de grupos de indivíduos constituídos segundo as faixas etárias, com o objetivo de estabelecer a continuidade e de considerar as trajetórias de cada fase da vida. Assim, a equipe técnica dos CRAS é responsável por ofertar atividades direcionadas aos grupos específicos, que vão da primeira infância às pessoas idosas⁴⁴.

Para a análise deste serviço, foi possível encontrar quatro indicadores que correspondem a “Média Municipal de Atendimentos no SCFV” para as faixas de 0 a 6 anos, 7 a 14 anos, 15 a 17 anos e para os Idosos. Sendo assim, nos questionamos em que medida a execução do serviço para cada faixa etária segue um padrão próprio de distribuição e variação ou podemos analisá-lo em conjunto? Como estão distribuídos pelo território? Existem relações distintas entre a execução para cada faixa etária e as configurações da burocracia e da demanda potencial?

⁴⁴ Mesmo que haja outros programas que se direcionem a determinados grupos, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o ProJovem ou os centros de convivência para pessoas idosas, a equipe de referência do CRAS é responsável por ofertar este serviço que abarque o público específico que pode, ou não, também participar de tais programas.

Já os primeiros resultados no mostram que temos dinâmicas bastante distintas na execução do serviço para cada faixa etária analisada. Apesar de encontrarmos, novamente, grande assimetria, concentração de valores zero e alta variação em todas as distribuições, os valores médios de execução e as distribuições territoriais destes serviços variam conforme o grupo a que se destinam. As maiores médias nacionais estão entre a faixa de 7 a 14 anos (74.26 atendimentos) e de idosos (55.16 atendimentos), enquanto a menor média de execução deste serviço está entre as crianças de 0 a 6 anos, com apenas 15.68 atendimentos. A faixa de 15 a 17 anos apresenta média de 36.01 atendimentos.

Este pode ser um indicativo de que, por diferentes motivos, a demanda potencial dos diferentes públicos-alvo se expressa em dimensões distintas às equipes do CRAS, ou que esta não consegue desenvolver atividades específicas para determinadas faixas etárias. Acredita-se que, devido a existência de outros programas que ocorrem de forma concomitante no âmbito da assistência social, muitas vezes utilizando o espaço do CRAS, a questão da captação do público seja mais fácil para algumas faixas etárias. Além disso, acredita-se que o fato das crianças entrarem em idade escolar tem influência na captação desse público, principalmente no que se refere ao cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, cujas famílias beneficiárias têm prioridade no atendimento do SCFV.

Quando analisamos a distribuição dos serviços por faixa etária levando em consideração a unidade federativa, também encontramos configurações distintas. Para as faixas de 0 a 6 e 7 a 14 anos, as regiões Norte e Nordeste dominam os primeiros lugares nas médias de execução, seguidas pelo sul e centro-oeste. Com exceção de Minas Gerais, o sudeste está entre os últimos lugares, com destaque para São Paulo com média de execução baixíssima na faixa de 0 a 6 anos. Na faixa de 15 a 17 anos, o norte e o nordeste chegam a ter os 13 primeiros lugares, como observamos no Gráfico 12. Entretanto, a configuração muda quando observamos a execução para os idosos, pois a região Centro-Oeste aparece entre os primeiros lugares com os estados do Mato Grosso e Goiás, tendo ocupado pontos médios do *ranking* nos casos anteriores. Com exceção da faixa de 15 a 17 anos, o Distrito Federal teve médias de execução muito baixas para o SCFV, ficando em último lugar.

Gráfico 12: Ranking da Média Municipal de Atendimentos no SCFV 15 a 17 anos

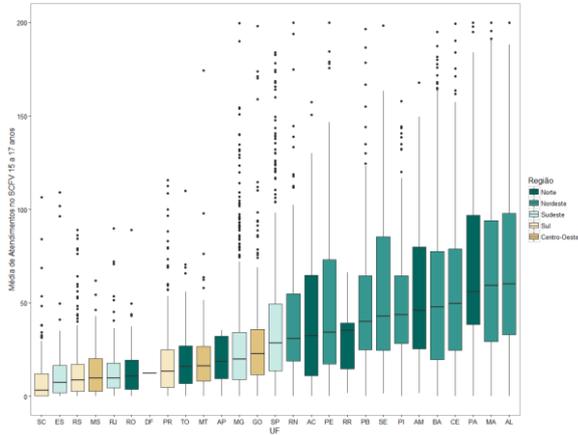


Figura 10: Total de Atendimentos no SCFV 0 a 6 anos por 100 mil habitantes

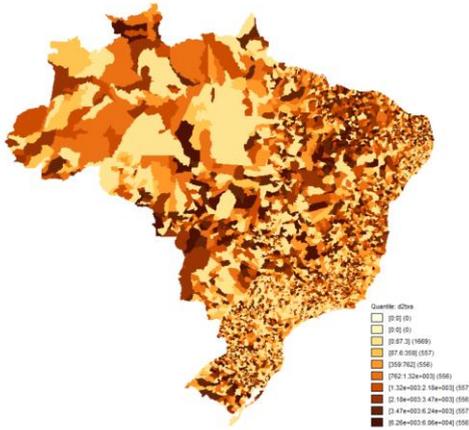


Figura 12: Total de Atendimentos no SCFV 15 a 17 anos por 100 mil habitantes

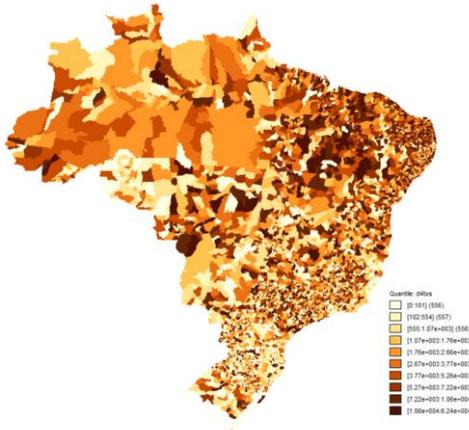


Gráfico 13: Ranking da Média Municipal de Atendimentos no SCFV Idosos

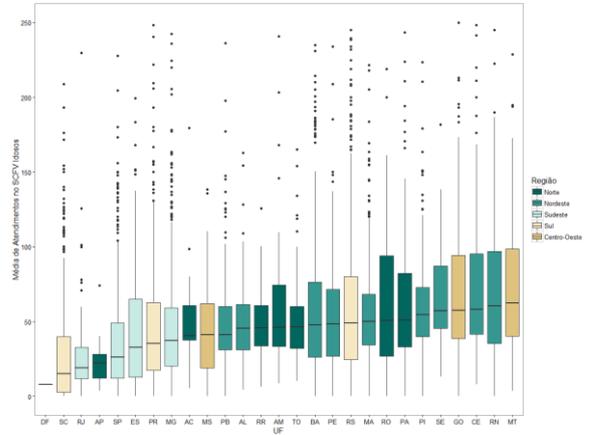


Figura 11: Total de Atendimentos no SCFV 7 a 14 anos por 100 mil habitantes

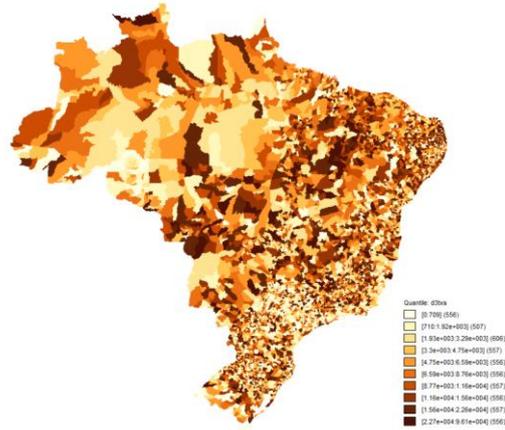
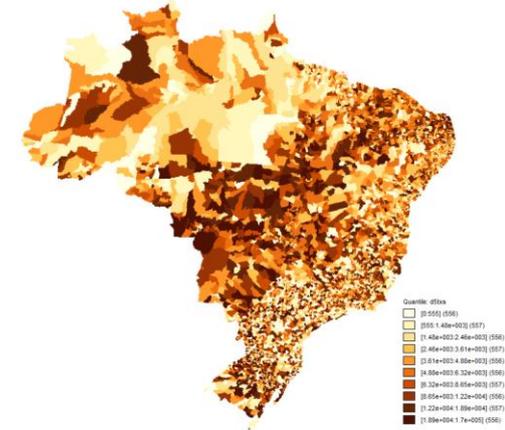


Figura 13: Total de Atendimentos no SCFV Idosos por 100 mil habitantes



As diferenças regionais encontradas estão ilustradas nos mapas acima, nos quais podemos identificar as diferenças entre o total de atendimentos no SCFV por faixa etária ponderado pela população do município. Observamos claramente a distinção da faixa etária

dos idosos em relação às demais, onde se destaca da região Centro-Oeste, enquanto na faixa de 15 a 17 anos temos destaque mais claro para as regiões Norte e Nordeste. Dados os diferentes cenários de distribuição territorial dos atendimentos coletivos do SCFV, questionamos: como cada um destes padrões de execução se comporta quando em interação com a demanda potencial e as configurações das burocracias? Haverá diferenças ou encontraremos relações semelhantes?

Os gráficos abaixo evidenciam que as médias de execução aumentam conforme aumenta a demanda potencial para os municípios de todos os portes populacionais, exceto no caso dos atendimentos aos idosos que apresenta alguma variação para os portes pequeno II e médio.

Gráfico 14: Média Municipal de Atendimentos no SCFV 0 a 6 anos por Quartil de Pobreza por Porte

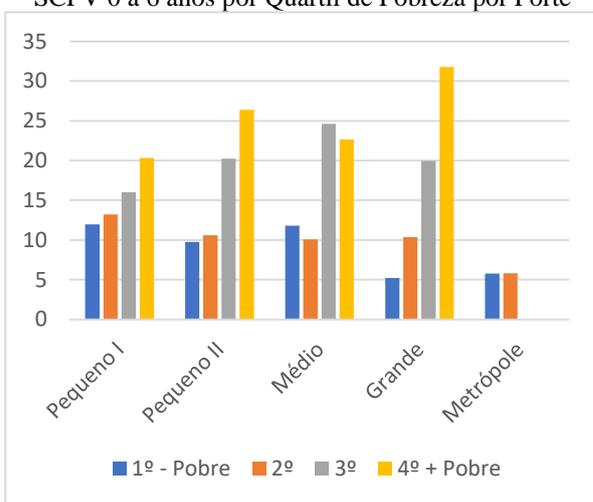


Gráfico 15: Média Municipal de Atendimentos no SCFV 7 a 14 anos por Quartil de Pobreza por Porte

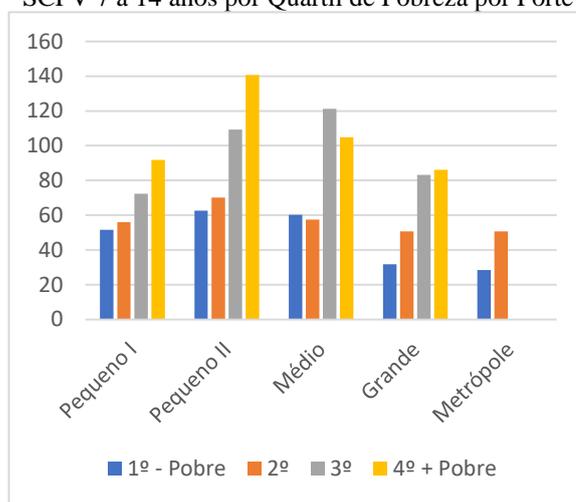


Gráfico 16: Média Municipal de Atendimentos no SCFV 15 a 17 anos por Quartil de Pobreza por Porte

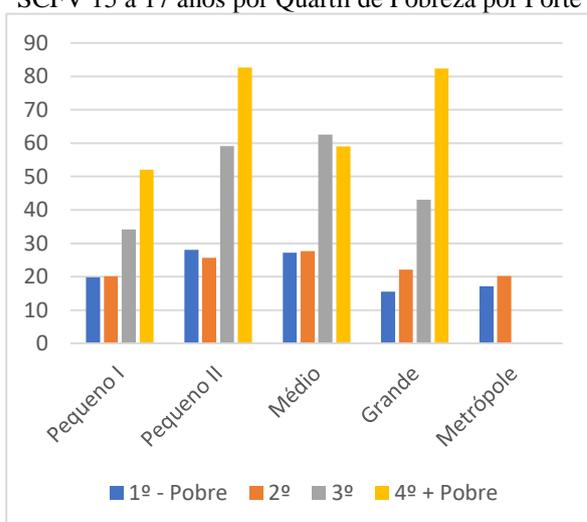
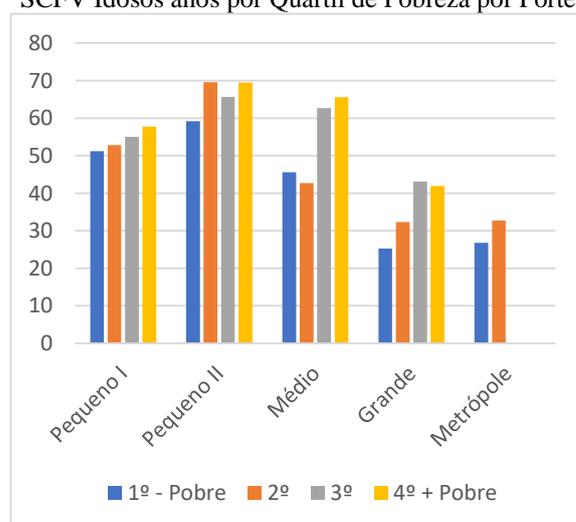


Gráfico 17: Média Municipal de Atendimentos no SCFV Idosos anos por Quartil de Pobreza por Porte



No que se refere às configurações da burocracia que executa tais atendimentos, observamos cenários semelhantes. Para as faixas etárias de 7 a 14 anos e de 15 a 17 anos, as médias tendem a cair conforme aumenta a formalização da burocracia. Entretanto, observamos que, dentro de cada quartil de formalização, as médias de execução aumentam claramente conforme a demanda potencial aumenta, exceto no caso dos Idosos onde há alguma variação nessa tendência. A mesma dinâmica é identificada quando analisamos pela proporção de qualificação da burocracia. Sendo assim, na interação entre burocracia e demanda, para as três primeiras faixas etárias, temos que, em todos os quartis de proporção de trabalhadores formais e de nível superior, quanto maior a demanda, maior a média de execução. Ou seja, dentro da burocracia mais ou menos formalizada e profissionalizada, quando há maior demanda também há mais execução.

Gráfico 18: Média Municipal de Atendimentos no SCFV 0 a 6 anos por Quartil de Pobreza por Quartil de Trabalhadores Formais

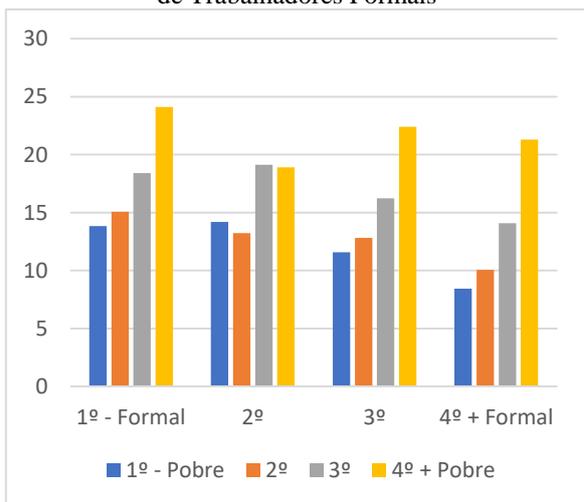


Gráfico 19: Média Municipal de Atendimentos no SCFV 7 a 14 anos por Quartil de Pobreza por Quartil de Trabalhadores Formais

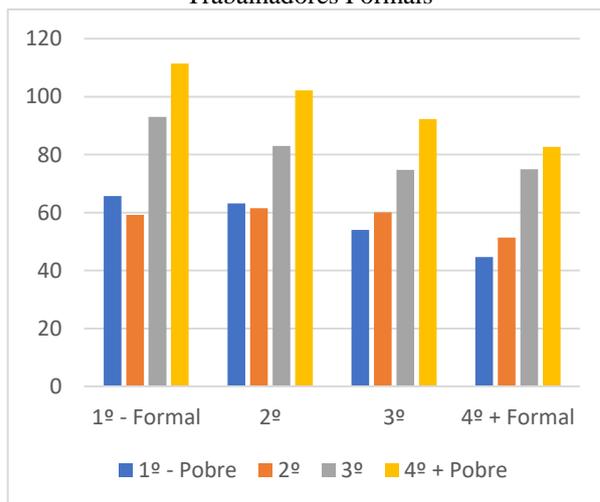


Gráfico 20: Média Municipal de Atendimentos no SCFV 15 a 17 anos por Quartil de Pobreza por Quartil de Trabalhadores Formais

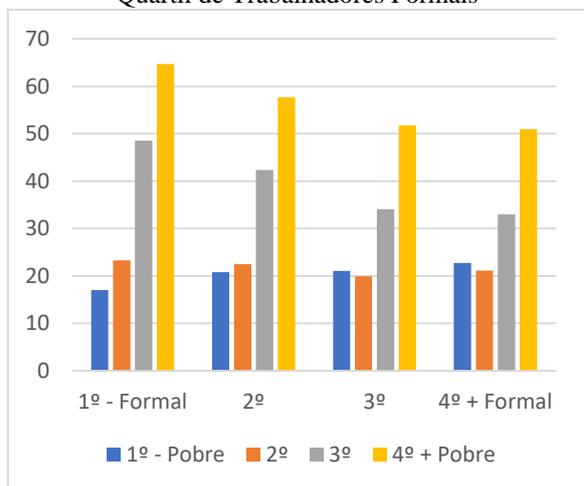
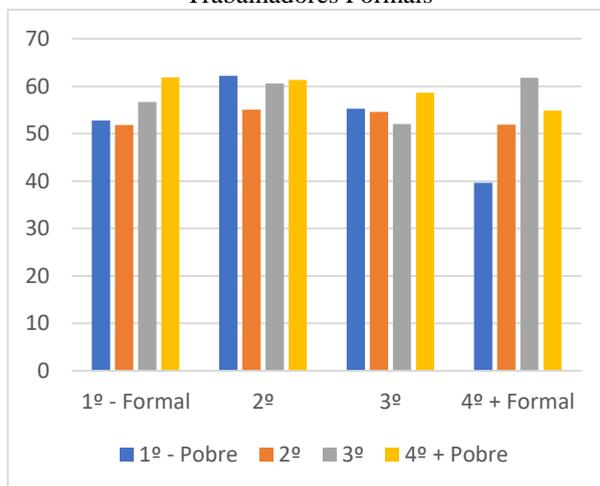


Gráfico 21: Média Municipal de Atendimentos no SCFV Idosos por Quartil de Pobreza por Quartil de Trabalhadores Formais



Cabe aqui fazer uma importante ressalva. Neste primeiro momento, utilizamos uma medida de demanda potencial mais geral que corresponde a proporção de pobreza no município. Entretanto, dadas as distinções observadas entre os grupos de atendimento do SCFV em termos de distribuição espacial, é necessário ressaltar que as expressões de demanda potencial para cada grupo também são distintas, pois compreendem realidades diferentes. Dessa forma, utilizaremos indicadores que remetem a condições de pobreza e vulnerabilidade e abarcam as faixas etárias específicas.

Para as faixas de 0 a 6 e 7 a 14 anos, utilizaremos o indicador da *Proporção de crianças pobres* que corresponde à proporção de crianças até 14 anos com renda familiar per capita igual ou menor que R\$ 140,00. Espera-se que quanto maior for esta proporção, maior a demanda potencial pelo serviço para estas faixas etárias. Para a faixa de 15 a 17 anos, utilizaremos a medida de escolaridade que corresponde à proporção de adolescentes nesta faixa etária que têm o ensino médio incompleto. A utilização desta medida se justifica pela sabida alta correlação positiva identificada entre escolaridade e renda, sendo assim, quanto maior for esta proporção, menor o nível de renda e maior a demanda potencial pelo serviço.

Por fim, para a faixa etária dos idosos, utilizaremos o indicador da *Proporção de pessoas em domicílios vulneráveis à pobreza e dependentes de idosos*. Este indicador corresponde à razão entre as pessoas residentes de domicílios vulneráveis em que ao menos metade da renda domiciliar é garantida por moradores acima de 65 anos e a população total que vivem em domicílios vulneráveis. São considerados domicílios vulneráveis aqueles com renda per capita inferior a meio salário mínimo. Espera-se que quanto maior esta proporção, maior a demanda potencial pelo SCFV para idosos.

Estas diferentes expressões de demanda potencial e de execução dos serviços nos levam a questionar: existem relações territoriais entre os atendimentos do SCFV nas diferentes faixas etárias e as configurações da burocracia e da demanda potencial? O que podemos ver aqui é que, nas análises espaciais utilizando o indicador geral de proporção de pobreza, revelam-se dinâmicas específicas para cada faixa etária do SCFV. Os serviços voltados para as faixas de 7 a 14 e 15 a 17 anos são os que apresentam comportamentos espaciais mais claros: chegam a atingir coeficientes de 0.29 e 0.34 no Índice de Moran, que determina o grau de autocorrelação espacial, sendo possível, assim identificar padrões de vizinhança mais evidentes.

Figura 14: LISA Bivariado da Média Municipal de Atendimentos no SCFV 0 a 6 anos pela Proporção de Pobres (2010)

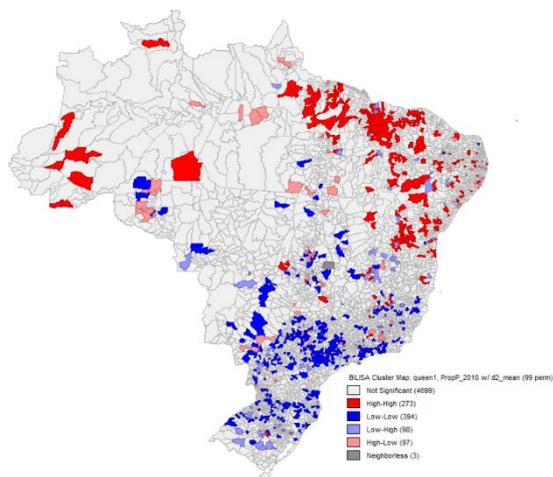


Figura 15: LISA Bivariado da Média Municipal de Atendimentos no SCFV 7 a 14 anos pela Proporção de Pobres (2010)

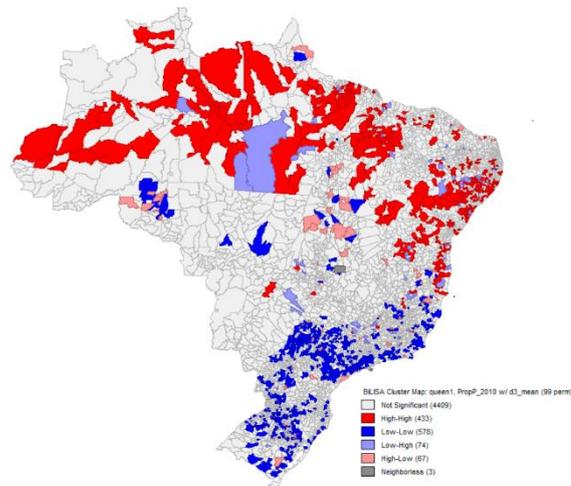


Figura 16: LISA Bivariado da Média Municipal de Atendimentos no SCFV 15 a 17 anos pela Proporção de Pobres (2010)

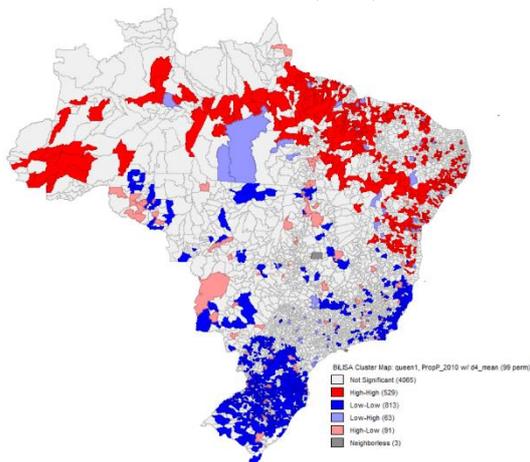
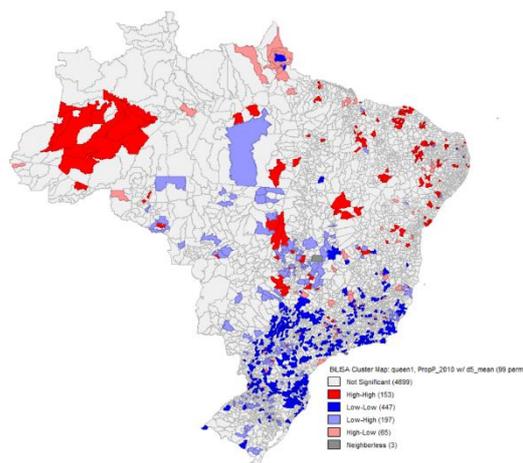


Figura 17: LISA Bivariado da Média Municipal de Atendimentos no SCFV Idosos pela Proporção de Pobres (2010)



O SCFV para crianças e adolescentes de 7 a 14 anos se apresentam em dois padrões marcados territorialmente a respeito da sua relação com a demanda potencial: padrão alto-alto marcadamente no norte do país e nas regiões mais pobres do nordeste (como o estado do Maranhão e o sertão da Bahia), onde há alta demanda e altas médias de execução; e o padrão baixo-baixo presente na região Sudeste, principalmente no estado de São Paulo, mas também no Espírito Santo e no Rio de Janeiro e em partes da região Sul, onde há baixa proporção de pobres e também baixa média de execução do serviço. Já o SCFV para adolescentes de 15 a 17 anos assume mais força na região Nordeste, concentrando-se em áreas mais pobres, e também na região Norte, principalmente no estado do Pará. Nestas regiões, segue o padrão alto-alto, em que há uma alta demanda potencial e uma alta execução do serviço. Já o padrão

baixo-baixo aparece muito marcadamente em praticamente toda a região Sul, mas também no sudeste nos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo. Neste caso, temos cenário de baixa demanda e baixa execução do serviço para jovens de 15 a 17 anos.

Por sua vez, os SCFV para a faixa etária de 0 a 6 anos apresentam *clusters* mais discretos, sendo possível dar destaque ao padrão alto-alto em algumas partes do norte e nordeste, e do baixo-baixo especificamente no estado de São Paulo e na região Sul. Por fim, os SCFV para idosos assume, mais uma vez, sua particularidade, com padrões distintos dos demais. Identificam-se alguns pequenos agrupamentos de municípios do padrão alto-alto em parte isoladas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, mas, e principalmente, o padrão baixo-baixo nas regiões Sudeste e Sul, em que há pouca demanda e também baixa execução do serviço.

A segunda análise, utilizando as demandas específicas para cada faixa etária, nos reafirma as relações entre a demanda potencial e a execução do SCFV já identificadas. Para as faixas de 0 a 6 anos, ainda identificamos agrupamentos discretos correspondentes a áreas de alta execução e alta demanda potencial em regiões do norte e nordeste do país, e as áreas onde há baixa execução e baixa demanda potencial na região Sul e no estado de São Paulo. Na faixa etária de 7 a 14 anos, também identificamos um cenário semelhante à primeira análise, com dois padrões regionais específicos: o primeiro onde há alta execução e alta demanda potencial na região Norte e nas áreas mais pobres da região Nordeste, e o segundo do tipo baixo-baixo, marcado fortemente na região Sudeste, com exceção de Minas Gerais, e áreas do sul.

Figura 18: LISA Bivariado da Média Municipal de Atendimentos no SCFV 0 a 6 anos pela Proporção de Crianças Pobres

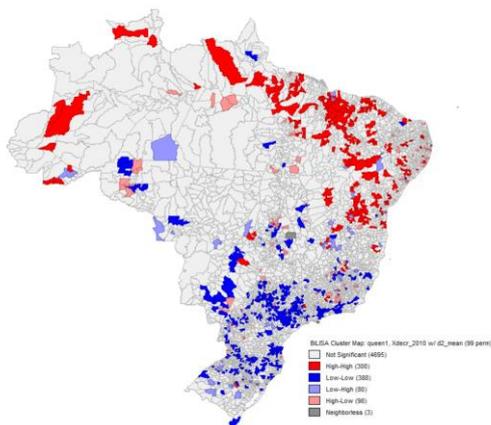


Figura 19: LISA Bivariado da Média Municipal de Atendimentos no SCFV 7 a 14 anos pela Proporção de Crianças Pobres

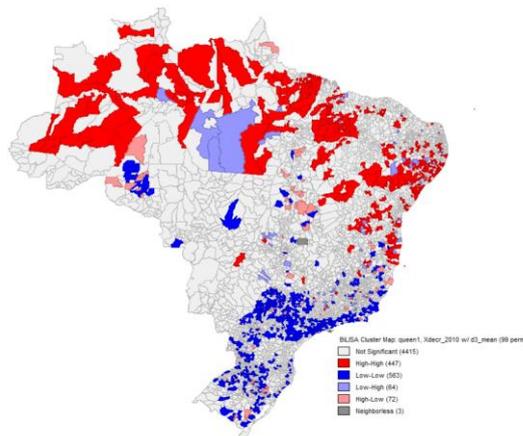


Figura 20: LISA Bivariado da Média Municipal de Atendimentos no SCFV 15 a 17 anos pela Proporção Adolescentes de 15 a 17 anos com Ensino Fundamental Incompleto

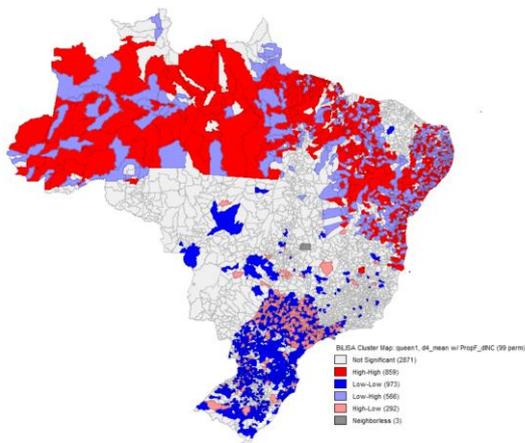
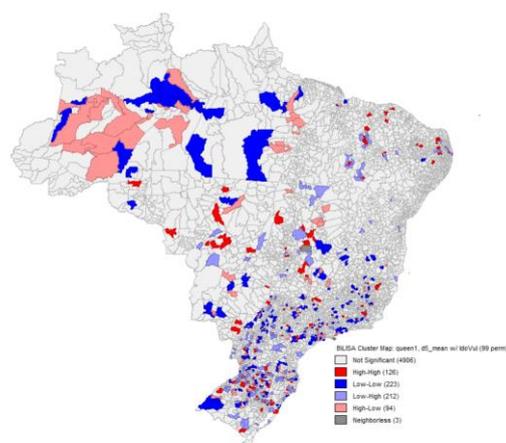


Figura 21: LISA Bivariado da Média Municipal de Atendimentos no SCFV Idosos pela da Proporção de pessoas em domicílios vulneráveis à pobreza e dependentes de idosos



Para a faixa etária de 15 a 17 anos, temos a formação de três padrões espaciais muito claros no que se refere a relação entre demanda potencial e execução do SCFV, como se vê no Mapa 20. O primeiro corresponde ao padrão alto-alto nas regiões Norte e Nordeste do país, ou seja, onde há alta demanda potencial pelo serviço e altas médias de execução. O segundo padrão espacial identificado corresponde à região Sul do país, onde há baixas médias de execução do serviço e baixas proporções de demanda potencial. Aqui chegamos a atingir um coeficiente de 0.29 no Índice de Moran Local Bivariado, o que implica um forte grau de autocorrelação espacial entre a demanda potencial e a execução do serviço. Além desses, um terceiro padrão pode ser observado especificamente no estado de São Paulo, onde há altas médias de execução e baixa expressão de demanda potencial. Para a faixa etária dos idosos não foi possível encontrar padrões regionais claros com a utilização da medida específica de demanda potencial.

No que se refere às relações com as configurações de formalidade e profissionalização, encontram-se novamente cenários que marcam a relação inversa com a média de execução do SCFV por faixa etária. Os padrões regionais identificados para o cruzamento dos serviços com a proporção de trabalhadores formais, exposto nos mapas abaixo, se repetem para o cruzamento com a proporção de trabalhadores com nível superior. Dessa forma, podemos observar que, as áreas que apresentam maiores médias de execução também apresentam menores proporções de formalidade, o que caracteriza o padrão baixo-alto presente nos mapas e representado pela cor lilás. Com exceção dos SCFV para idosos, todas as médias de execução, quando cruzadas com a proporção de formalidade da burocracia que executa os serviços tiveram coeficientes maiores que -0,11 para o Índice de Moran.

Figura 22: LISA Bivariado Média Municipal de Atendimentos no SCFV 0 a 6 anos pela Proporção de Trabalhadores Formais

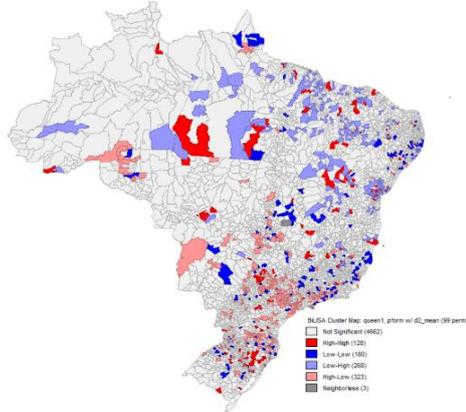


Figura 23: LISA Bivariado Média Municipal de Atendimentos no SCFV 7 a 14 anos pela Proporção de Trabalhadores Formais

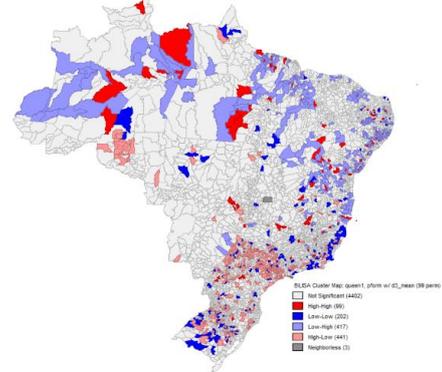


Figura 24: LISA Bivariado Média Municipal de Atendimentos no SCFV 15 a 17 anos pela Proporção de Trabalhadores Formais

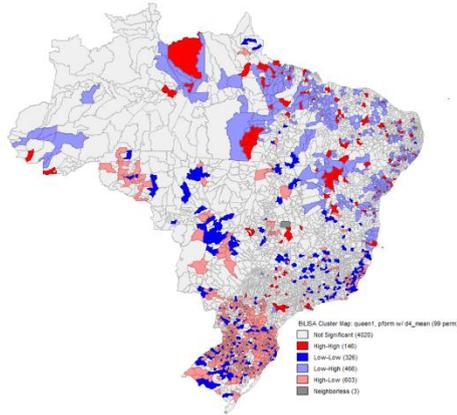
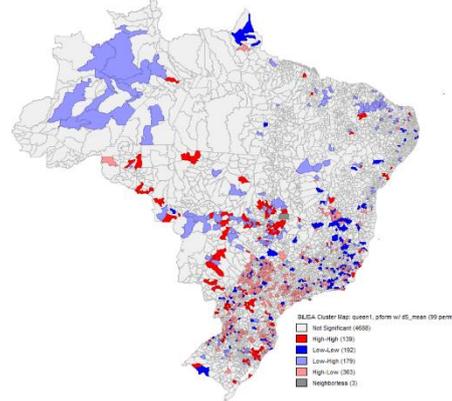


Figura 25: LISA Bivariado Média Municipal de Atendimentos no SCFV Idosos pela Proporção de Trabalhadores Formais



Nesse sentido, de maneira semelhante aos resultados encontrados para o PAIF, a interação entre a demanda potencial e as condições weberianas de burocracia ressaltam a importância da primeira na conformação da execução dos serviços. Logo, estes resultados nos oferecem indícios para a confirmação da hipótese descritiva proposta por este trabalho, quando estamos tratando destes dois conjuntos de serviços especificamente. Ou seja, dada a discricionariedade de que dispõem os burocratas responsáveis pela execução dos serviços socioassistenciais, a demanda assume um papel importante na motivação para executar a política pública.

3.4.3 A execução de atividades de caráter individualizado: a demanda como fator de priorização da coletividade

Dentre as atividades que correspondem ao trabalho das equipes de referência dos CRAS e que estão associadas aos serviços de proteção básica, temos os atendimentos individualizados e as visitas domiciliares. Um entendimento acerca da configuração geral da execução destas atividades é importante porque nos proporciona visão complementar à dinâmica de execução destes serviços. Estas atividades têm caráter individual pois requerem que trabalhadores técnicos de nível médio ou superior se dediquem a realizá-las “isoladamente”, e não em grupos, como os serviços anteriores.

Dessa forma, aqui analisaremos a “Média Municipal de Atendimentos Individualizados” que corresponde a atos isolados (em contraste com os acompanhamentos) que são realizados com um único indivíduo ou família. Analisaremos também a “Média Municipal de Visitas Domiciliares” que corresponde a deslocamentos destes funcionários para as casas de indivíduos ou famílias, por diferentes propósitos, inclusive como parte do acompanhamento pelo PAIF.

Um olhar inicial sobre as medidas descritivas nos revela uma alta variação das distribuições e médias que assumem comportamentos distintos dos até agora observados em termos de porte, relações com a demanda potencial e com a burocracia. A média nacional de execução dos atendimentos individualizados é de 139.80, enquanto a média de visitas domiciliares chega a 23.85. Para os atendimentos individualizados, a média cresce conforme aumenta o porte populacional do município. Dessa maneira, conforme a hipótese do porte populacional sugere, encontramos que municípios de maiores portes populacionais, devido a melhores condições na estruturação burocrática, são capazes de executar mais atendimentos individualizados. Entretanto, no que se refere às visitas domiciliares, a relação não é tão clara, como observamos nos gráficos a seguir.

Gráfico 22: Média Municipal de Atendimentos Individualizados por Porte

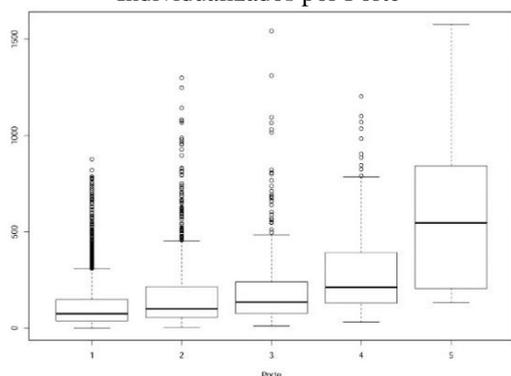
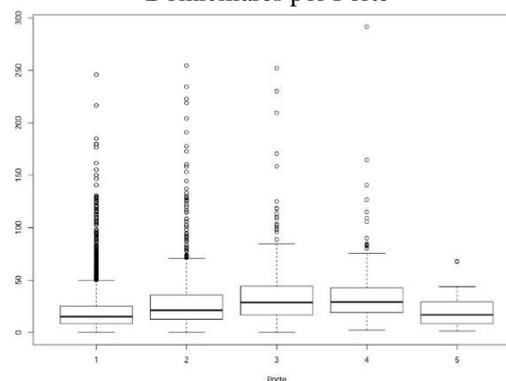


Gráfico 23: Média Municipal de Visitas Domiciliares por Porte



Quando analisamos a execução destas atividades pela perspectiva regional, observamos também uma tendência distinta da observada no PAIF e no SCFV. Aqui, as maiores médias estão entre os estados que compõem as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul, ficando o Norte e o Nordeste marcadamente entre as últimas colocações para os atendimentos individualizados. Já para as visitas domiciliares, o *ranking* é mais equilibrado, havendo representantes de todas as regiões entre os primeiros lugares. Entretanto, observa-se a presença marcada dos estados do nordeste entre as médias de execução mais baixas.

Gráfico 24: Ranking da Média Municipal de Atendimentos Individualizados

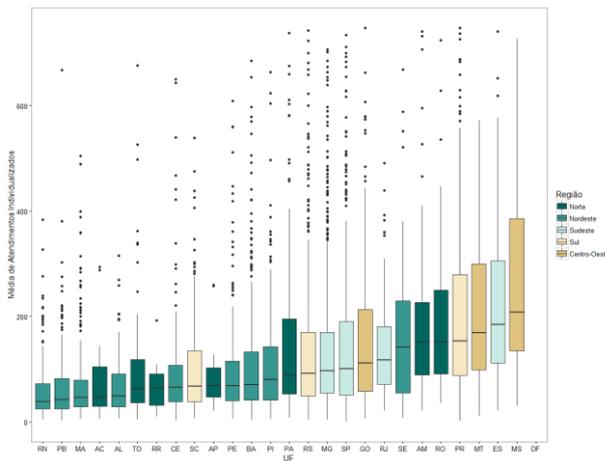


Figura 26: Total de Atendimentos Individualizados por 100 mil habitantes

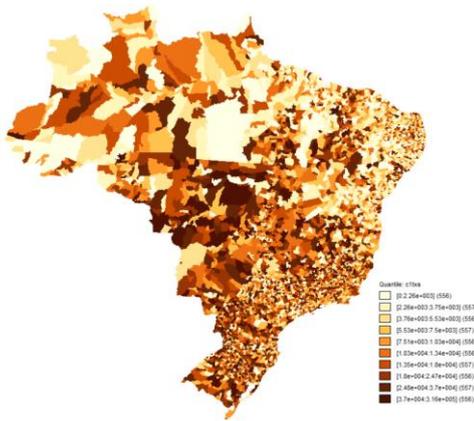


Gráfico 25: Ranking da Média Municipal de Visitas Domiciliares por UF

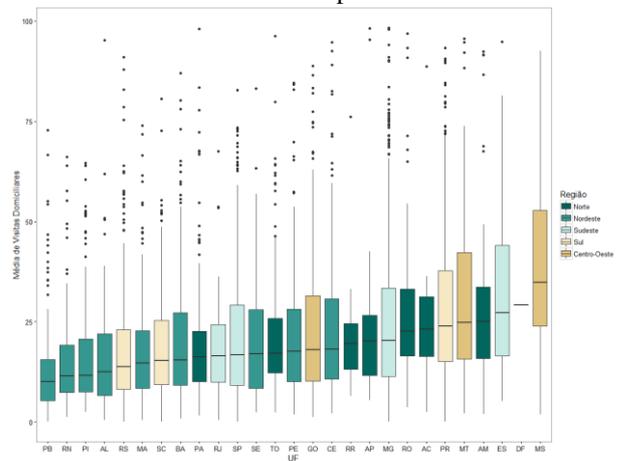
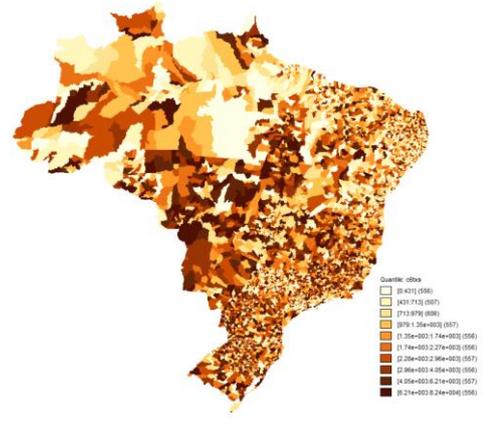


Figura 27: Total de Visitas Domiciliares por 100 mil habitantes



A análise da distribuição espacial do total de atendimentos individualizados e de visitas domiciliares ponderadas pela população dos municípios nos reafirma as evidências anteriores. Para ambos os casos, notamos uma concentração de valores maiores nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul, quanto as regiões Norte e Nordeste são as áreas mais claras dos mapas. Isso implica dizer que a execução deste tipo de atividade está concentrada em regiões

já identificadas como sendo de maior capacidade burocrática em termos weberianos. Sendo assim, passamos para a investigação acerca das relações entre a execução dos atendimentos individualizados e das visitas domiciliares com as configurações da burocracia e da demanda potencial. Aqui nos questionamos: Qual o papel da demanda na execução de atividades de caráter individualizado? Em que direção a oferta destas atividades irá: onde há mais formalidade e profissionalização da burocracia ou onde temos maiores níveis de demanda potencial pelos serviços?

Gráfico 26: Média Municipal de Atendimentos Individualizados por Quartil de Pobreza por Porte

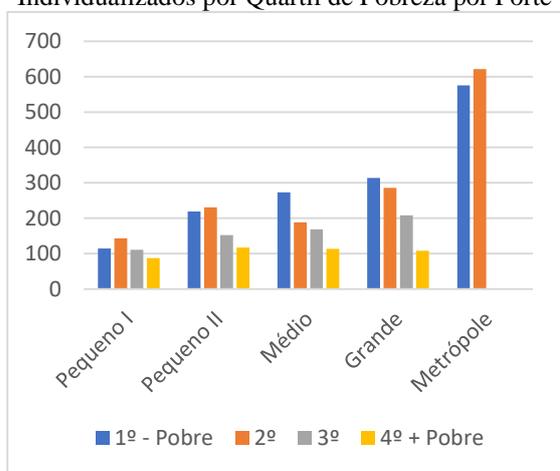
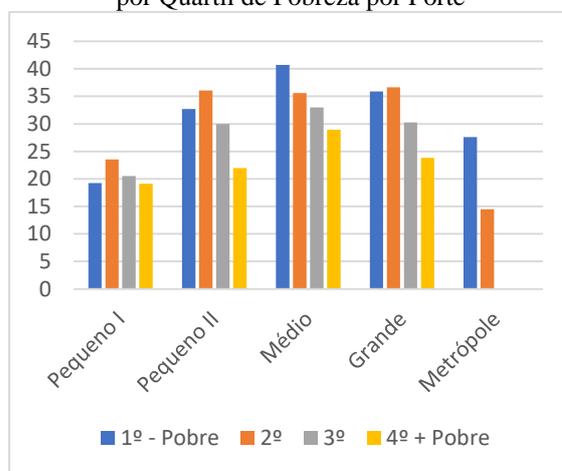


Gráfico 27: Média Municipal de Visitas Domiciliares por Quartil de Pobreza por Porte



Os gráficos acima nos mostram que, em se tratando da demanda potencial e do porte municipal, para os atendimentos individualizados, quanto maior o porte, maior a média de execução, como já mencionado. Porém, dentro de cada porte, maior demanda potencial coincide com menores médias de execução, exceto para as metrôpoles. Já para as visitas domiciliares, encontramos tendências que variam entre os portes mas apontam na mesma direção: quanto maior a demanda potencial, menor a execução.

Para investigar melhor este cenário, partimos, então, para as interações entre demanda potencial e as configurações da burocracia. Tanto para os atendimentos individualizados quanto para as visitas domiciliares, quanto maior a demanda potencial e conforme aumenta a formalidade e a qualificação da burocracia, as médias de execução tendem a diminuir. Entretanto, em todos os cenários de formalidade e qualificação, observa-se a tendência de que, quanto maior a demanda potencial, menores as médias de execução das atividades de caráter individualizado.

Gráfico 28: Média Municipal de Atendimentos Individualizados por Quartil de Pobreza por Quartil de Trabalhadores Formais

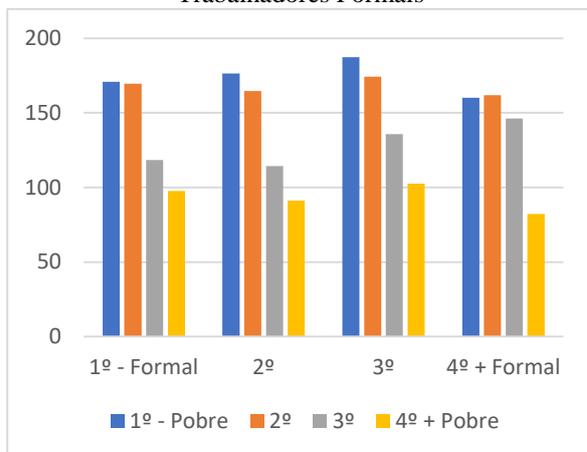


Gráfico 29: Média Municipal de Visitas Domiciliares por Quartil de Pobreza por Quartil de Trabalhadores Formais

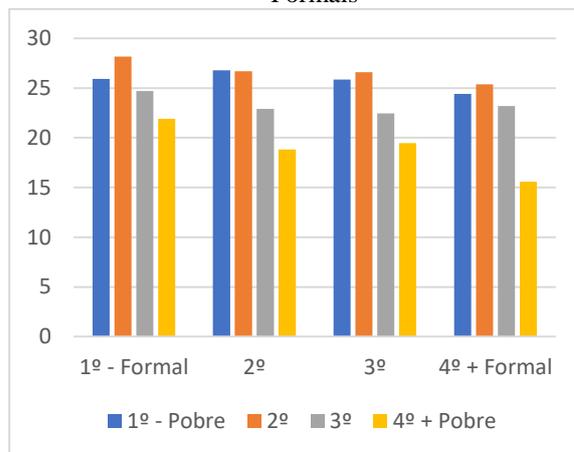


Gráfico 30: Média Municipal de Atendimentos Individualizados por Quartil de Pobreza por Quartil de Trabalhadores Nível Superior

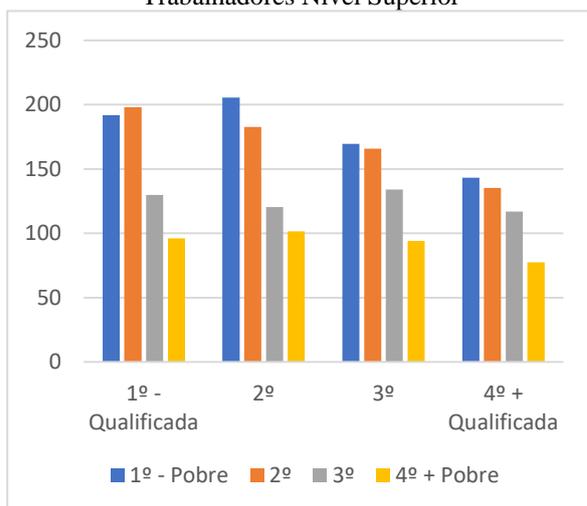
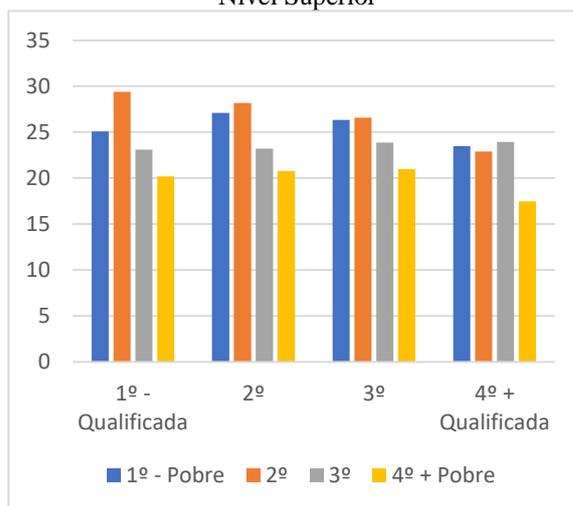


Gráfico 31: Média Municipal de Visitas Domiciliares por Quartil de Pobreza por Quartil de Trabalhadores de Nível Superior



Na análise espacializada, por sua vez, os comportamentos dos dois indicadores são distintos. Para os atendimentos individualizados, quando cruzamos com a demanda potencial, observam-se áreas cujo padrão é alto-baixo, ou seja, há alta demanda potencial, porém, baixa média de execução, que estão localizadas, principalmente, na região Nordeste: no estado do Maranhão, e em toda região que vai do norte da Bahia ao Rio Grande do Norte. Ainda se nota o padrão alto-alto em regiões do estado do Amazonas e o baixo-alto em áreas do centro-oeste, ou seja, onde há baixa demanda e maiores médias de execução. Quanto à burocracia, para formalização e profissionalização, encontra-se o padrão baixo-baixo claramente no nordeste e alto-alto em áreas da região Sul. Ou seja, encontramos padrões de vizinhança que reforçam a

relação entre maior execução dos atendimentos individualizados em localidades onde há mais condições weberianas de burocracia e menor demanda potencial.

Figura 28: LISA Bivariado da Média Municipal de Atendimentos Individualizados pela Proporção de Pobres (2010)

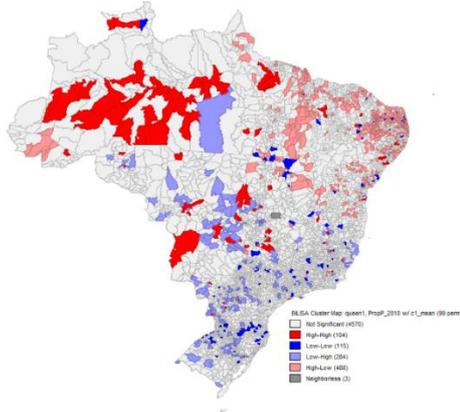


Figura 29: LISA Bivariado Média Municipal de Atendimentos Individualizados pela Proporção de Trabalhadores Formais

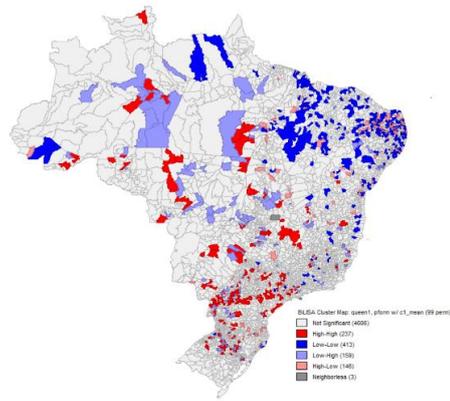


Figura 30: LISA Bivariado da Média Municipal de Visitas Domiciliares pela Proporção de Pobres (2010)

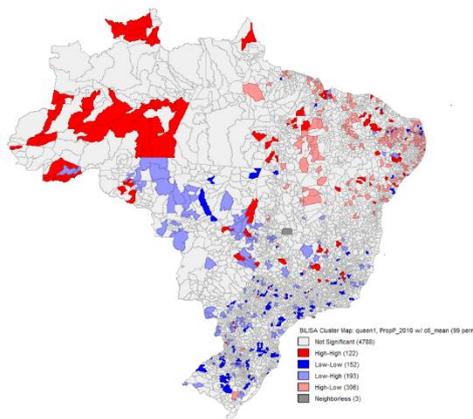
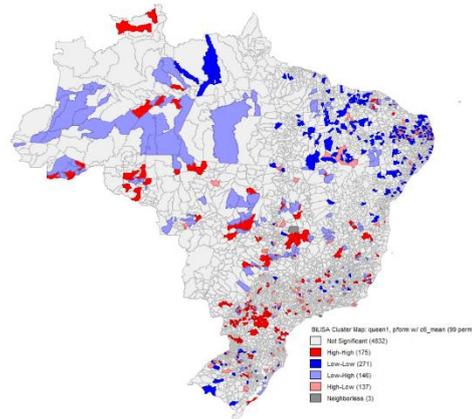


Figura 31: LISA Bivariado Média Municipal de Visitas Domiciliares pela Proporção de Trabalhadores Formais



Já em se tratando das visitas domiciliares, podemos observar a formação de alguns pequenos agrupamentos de municípios: quanto à demanda potencial, tem-se principalmente o padrão alto-baixo em regiões do sertão nordestino e partes do estado do Rio Grande do Norte, isto é, onde há alta demanda potencial e baixa média de execução; alto-alto em regiões dos estados do Amazonas, Roraima e Acre; baixo-baixo em áreas espalhadas pela região Sul e baixo-alto em áreas do centro-oeste, onde se tem baixa demanda potencial e alta execução. Quanto à burocracia, em áreas do nordeste, temos baixa formalização e baixa execução, áreas do norte com baixa formalização e alta execução e áreas pulverizadas da região Sul com alta formalização e alta média de execução das visitas domiciliares. A mesma dinâmica é observada quando analisamos a profissionalização. Estas evidências, mais uma vez, nos

mostram a tendência de maior execução deste tipo de atividade em localidades onde há menor demanda potencial e maiores níveis de profissionalização e formalização da burocracia.

Encontramos aqui, portanto, uma dinâmica espacial também diferente das até então explicitadas. Para os atendimentos individualizados e para as visitas domiciliares, a demanda potencial tem influência negativa na média de execução, enquanto a formalização e a profissionalização da burocracia aparecem como fatores de alavancamento para a média de execução destas atividades – com menos clareza no caso das visitas domiciliares. Entretanto, assim como não descartamos a importância dos fatores de configuração das burocracias anteriormente, também não podemos descartar a importância da demanda aqui. Acredita-se que, devido à natureza individual deste serviço a demanda tem uma influência inversa na média de execução: situações em que se tem maior demanda e, portanto, mais pessoas para atender, prioriza-se o atendimento coletivo em detrimento do individual a fim de aumentar a abrangência. Aqui, mais uma vez, a discricionariedade dos burocratas responsáveis pela execução dos serviços do CRAS se mostra como fator importante no condicionamento da quantidade e natureza dos serviços prestados.

3.4.4 Demais atividades de caráter coletivo e a retomada da demanda potencial como fator de impulso

Além dos serviços de caráter coletivo e atividades de caráter individualizado, a proteção social básica também abarca as atividades coletivas não continuadas, que correspondem a palestra, oficinas e outras atividades. Elas se caracterizam por não ocorrerem de forma sistemática, mas conforme as agendas e determinações de cada equipe de referência ou órgão gestor municipal e são direcionadas por quaisquer usuários dos serviços, que podem estar ou não em acompanhamento pelo PAIF ou participando do SCFV.

Uma segunda atividade de caráter coletivo que entra nesta seção da análise corresponde aos atendimentos coletivos a pessoas com deficiência, que ocorrem no âmbito do PAIF ou do SCFV. Estes atendimentos são contabilizados em separado aos respectivos serviços e a agregação da informação referente aos dois serviços impede de alocar este indicador nas seções específicas sobre o PAIF ou SCFV. Dessa forma, estes atendimentos correspondem àqueles realizados com pessoas que são portadoras de alguma deficiência e que se encontram em acompanhamento pelo PAIF ou inseridas em atividades do SCFV.

Para estas duas atividades observamos, além da alta variação e assimetria da distribuição com muitos valores zero, uma grande quantidade de valores *outliers*, ou seja, de

valores que se encontram muito distantes das demais observações. A média nacional é de 80.01 atendimentos coletivos não continuados por município e de 5.75 atendimentos coletivos a pessoas com deficiência no PAIF ou SCFV. Observando a média conforme a unidade da federação correspondente, temos pouca variação e tendências regionais pouco claras para ambos os casos. Apenas para os atendimentos coletivos não continuados podemos identificar que a região Centro-Oeste tem todos os seus estados entre os 7 primeiros lugares do ranking, enquanto as menores médias ficam com os estados das regiões Sul e Sudeste.

Gráfico 32 Ranking da Média Municipal Atendimentos Coletivos não Continuados

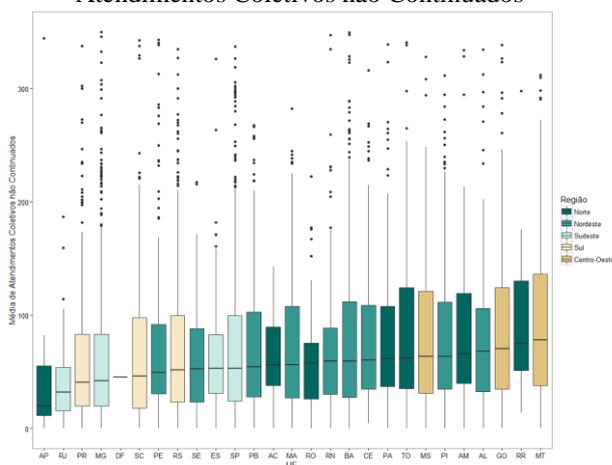
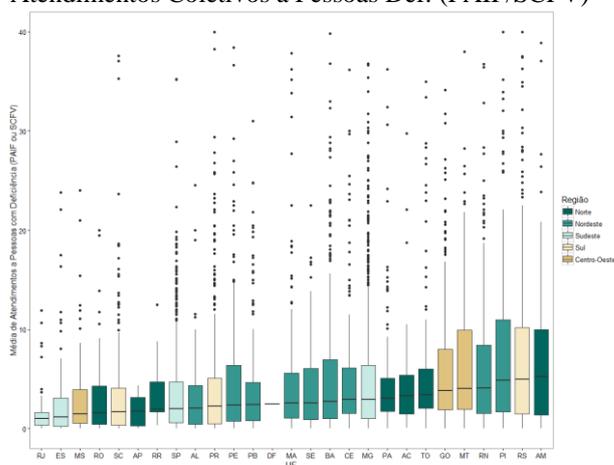


Gráfico 33: Ranking da Média Municipal Atendimentos Coletivos a Pessoas Def. (PAIF/SCFV)



Dado que não encontramos padrões regionais explícitos, mantém-se o questionamento de em que medida as relações entre a demanda potencial, o porte dos municípios e a configuração da burocracia se expressam na execução dos serviços. Isso porque, como já observamos, a demanda potencial e as condições weberianas da burocracia local na assistência social estão regionalmente distribuídas. Sendo assim, como se comporta a execução destes atendimentos quando colocada em interação com estes fatores?

Os gráficos 34 e 35 nos mostram que, no caso os atendimentos coletivos não continuados, para os portes pequeno I e II, a média da execução aumenta conforme a demanda potencial cresce, mesmo que de maneira bastante discreta. Já nos portes médio e grande não há tendência clara quanto à execução pelo nível de demanda potencial. Nas metrópoles, entretanto, esta relação fica bastante evidente pois a maior média de execução aparece conjuntamente à maior demanda potencial. No caso dos atendimentos coletivos a pessoas com deficiência, observamos que as médias caem conforme aumenta o porte do município, sendo muito menores para as metrópoles do que para os demais. Entretanto, não há tendência clara da execução quanto à demanda potencial.

Gráfico 34: Média Municipal de Atendimentos Coletivos não Continuados por Quartil de Pobreza por Porte

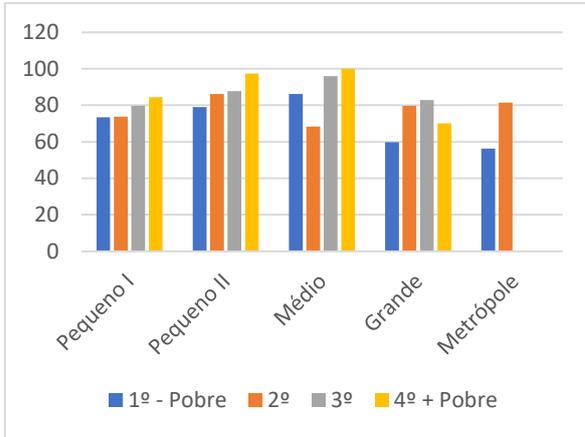


Gráfico 35: Média Municipal de Atendimentos Coletivos a Pessoas com Deficiência (PAIF/SCFV) por Quartil de Pobreza por Porte

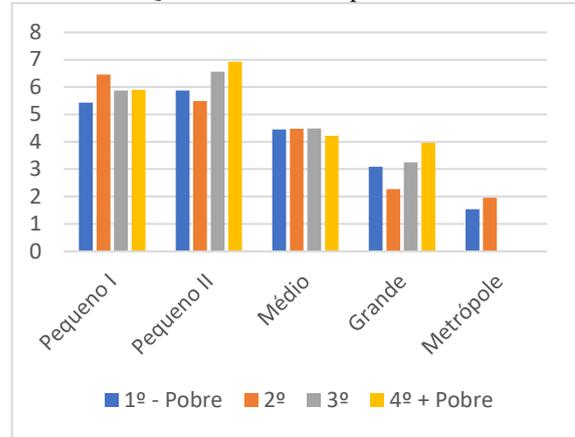


Gráfico 36: Média Municipal de Atendimentos Coletivos não Continuados por Quartil de Pobreza por Quartil de Trabalhadores Formais

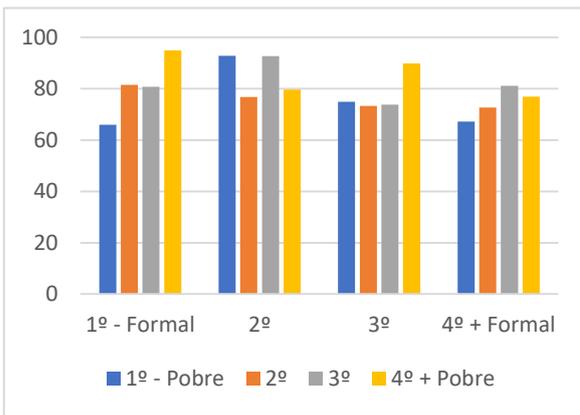


Gráfico 37: Média Municipal de Atendimentos Coletivos a Pessoas com Deficiência (PAIF/SCFV) por Quartil de Pobreza por Quartil de Trabalhadores Formais

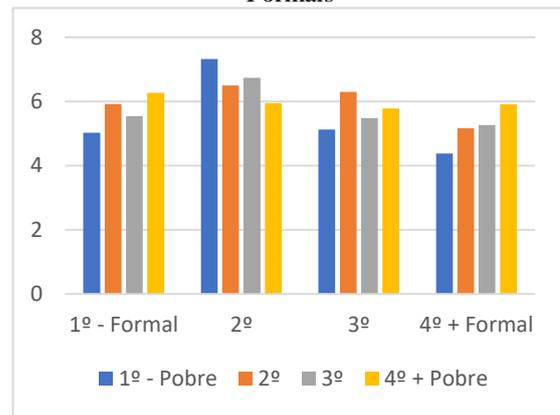


Gráfico 38: Média Municipal de Atendimentos Coletivos não Continuados por Quartil de Pobreza por Quartil de Trabalhadores com Nível Superior

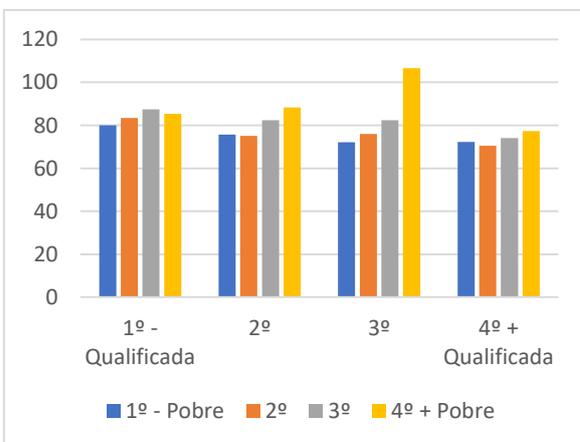
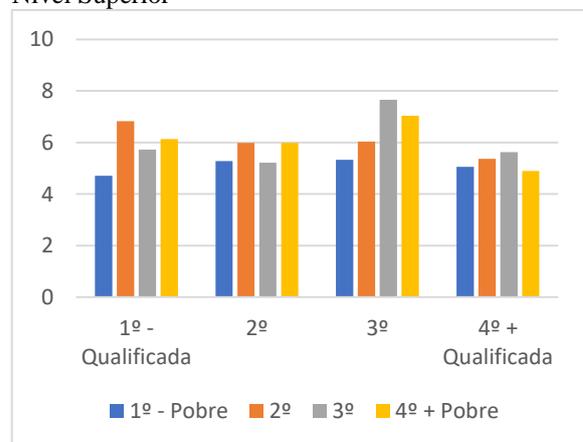


Gráfico 39: Média Municipal de Atendimentos Coletivos a Pessoas com Deficiência (PAIF/SCFV) por Quartil de Pobreza por Quartil de Trabalhadores com Nível Superior



Na interação entre a demanda potencial e as condições da burocracia local, as médias de execução dos atendimentos também se comportam de forma distinta. Não há grande variação na média de execução dos dois serviços conforme aumenta a profissionalização e a formalidade. Entretanto, dentro dos quartis de formalidade e profissionalização, há indícios de que maiores níveis de execução se apresentam quando há demanda potencial maior, na maioria dos cenários.

Conforme observado, a análise inicial não nos revelou tendências regionais claras quanto à execução destes dois tipos de atendimento coletivo. Por esta razão, a análise espacial das médias de execução em interação com as configurações da burocracia e da demanda potencial nos revelam resultados bem tímidos. Observamos que em áreas da região Norte há *clusters* de municípios que tem alta demanda potencial e alta média de execução dos atendimentos coletivos não continuados, que também é onde há baixa proporção de formalização e profissionalização da burocracia. Além disso, observamos também o padrão alto-alto em algumas poucas áreas do nordeste e centro-oeste, e do padrão baixo-baixo no sul e sudeste. Já para os atendimentos coletivos a pessoas com deficiência no PAIF ou SCFV, identificou-se dois padrões de vizinhança muito tímidos no cruzamento da média de execução com a demanda potencial: alto-alto nas regiões Norte e Nordeste e baixo-baixo nas regiões Sul e Sudeste. Entretanto, para ambos, os *clusters* aparecem com tamanho pequeno e bastante pulverizados.

Figura 32: LISA Bivariado da Média Municipal de Atendimentos Coletivos não Continuados pela Proporção de Pobres (2010)

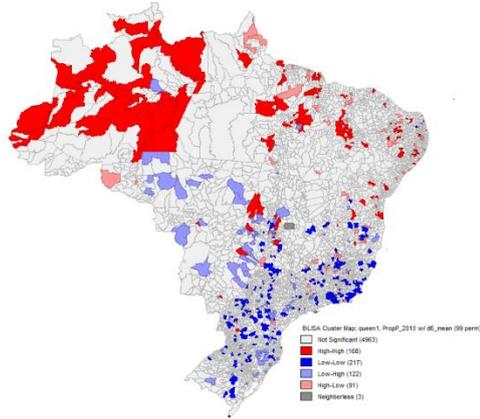


Figura 33: LISA Bivariado Média Municipal de Atendimentos Coletivos não Continuados pela Proporção de Trabalhadores Formais

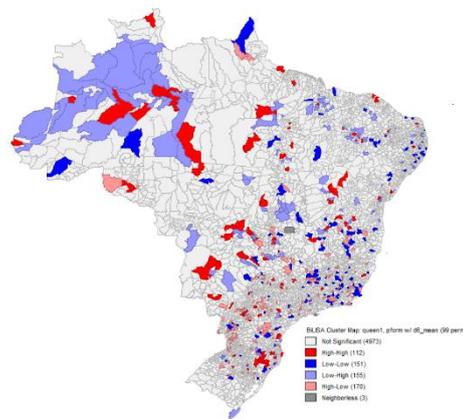


Figura 34: LISA Bivariado da Média Municipal de Atendimentos Coletivos a Pessoas Def. (PAIF/SCFV) pela Proporção de Pobres (2010)

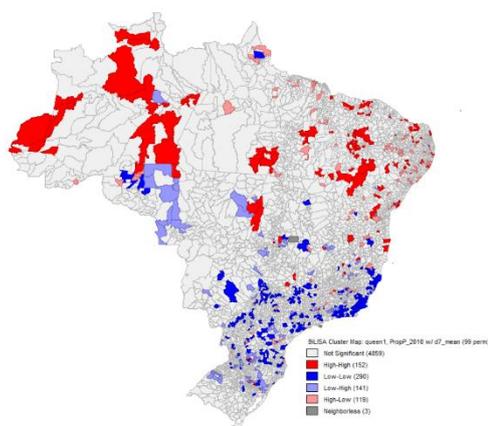
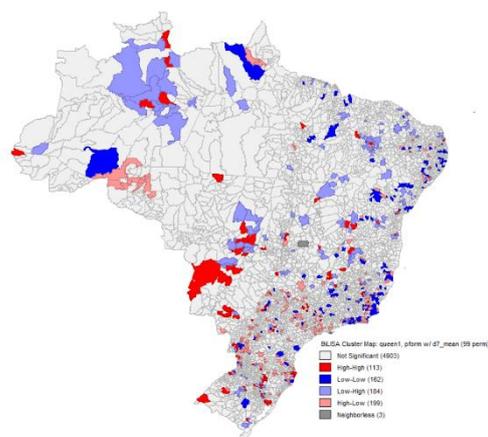


Figura 35: LISA Bivariado Média Municipal de Atendimentos Coletivos a Pessoas Def. (PAIF/SCFV) pela Proporção de Trabalhadores Formais



Nesta seção pudemos compreender que, em se tratando de atividades de caráter coletivo, a demanda potencial volta a impulsionar a execução de serviços para cima. Não foi possível encontrar resultados tão claros acerca da execução em interações entre demanda potencial e configurações da burocracia quanto aqueles observados para o PAIF e o SCFV, principalmente em termos espaciais. Entretanto, há indícios de que o caráter coletivo destas atividades faz com que maior demanda potencial leve a sua priorização pela burocracia executora. Isso porque, dada a discricionariedade de que dispõem os trabalhadores responsáveis pela execução dos serviços, estes tendem a priorizar serviços e atividades coletivos a fim de atender ao maior número de pessoas que demandam.

3.4.5 O trabalho dos burocratas de nível de rua pelos encaminhamentos a serviços e benefícios e a (pouco clara) relação com a demanda

A última seção da análise proposta tem como objetivo investigar a conformação de um conjunto de atividades correspondentes aos funcionários dos CRAS, mas que não fazem parte dos serviços de proteção básica em si. Estas atividades compreendem os Encaminhamentos realizados pelas equipes de referência da proteção básica para outros serviços e benefícios da assistência social: à inclusão no CadÚnico, à atualização do CadÚnico, ao CREAS e ao BPC. A análise destes encaminhamentos nos proporciona um olhar diferente sobre a dinâmica de trabalho das burocracias de nível de rua no âmbito da assistência social.

Não foi possível encontrar tendências claras acerca da execução dos encaminhamentos em relação ao porte populacional, à demanda potencial e às configurações da burocracia

através das análises descritivas, devido ao grande número de casos *outliers* e à grande assimetria das distribuições. Nesse sentido, partimos diretamente para sua investigação pela via espacial a fim de identificar em que localidades são mais executados quais tipos de encaminhamentos e como a interação entre demanda potencial e burocracia se relacionam com estas execuções e com o território.

Primeiramente, notamos que, conforme sugerem os mapas do total de encaminhamentos por 100 mil habitantes, os encaminhamentos se distribuem de formas distintas pelo país. Em se tratando de CadÚnico, podemos analisar os encaminhamentos para inclusão (dirigido a famílias não cadastradas na base) e para atualização (para aquelas já cadastradas, mas que passaram por mudanças na configuração familiar). Nestes dois casos, observamos maior expressão da execução na região Centro-Oeste e menor no Norte e Nordeste. Dado que estamos tratando do ano de 2014, é de se esperar que a cobertura de cadastramento de famílias elegíveis a benefícios e serviços socioassistenciais pelo CadÚnico seja menor nas áreas mais pobres, as quais foram foco principal de ação desde a implantação deste sistema no início dos anos 2000.

Já os encaminhamentos aos Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS) ocorrem quando famílias ou indivíduos procuram o CRAS mas precisam de serviços que ultrapassam seu escopo, ou seja, necessitam de proteção social especial de média ou alta complexidade. Estes encaminhamentos também ocorrem quando as famílias ou indivíduos que já estão sendo acompanhados pela proteção básica do CRAS e identifica-se a demanda por outros tipos de serviços e atendimentos que são ofertados pelos CREAS. Observamos aqui as médias muito baixas de um modo geral e sem padrões de destruição regional.

Por fim, quanto aos encaminhamentos ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), diferente dos demais encaminhamentos que são para outros serviços ou atendimentos, trata-se do recebimento de um benefício. O encaminhamento ao BPC ocorre quando indivíduos procuram o CRAS para recebimento de benefício, ou já são acompanhados pela proteção básica e a equipe técnica identifica algum caso de possível elegibilidade. Notamos uma tendência de menor execução na região Sul do país e no estado de São Paulo. Estas também são áreas de menor pobreza, na qual haveria menor demanda potencial por tal benefício.

Figura 36: Total de Encaminhamentos ao CadÚnico por 100 mil habitantes

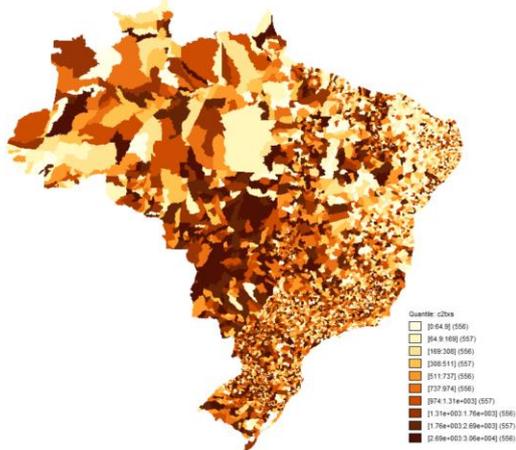


Figura 37: Total de Encaminhamentos para Atualização do CadÚnico por 100 mil habitantes

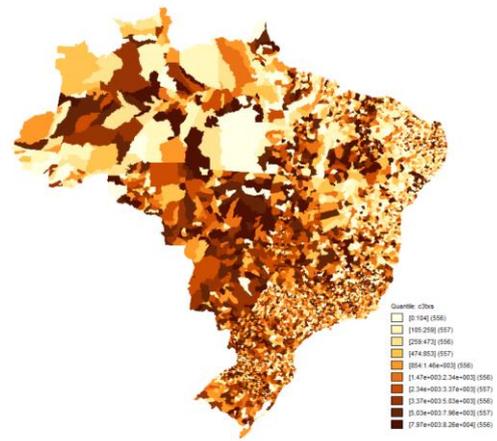


Figura 38: Total de Encaminhamentos ao CREAS por 100 mil habitantes

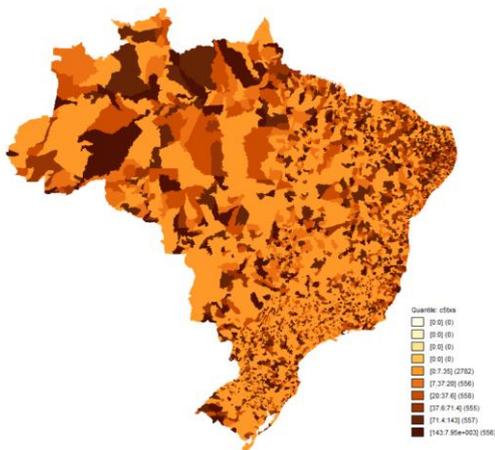
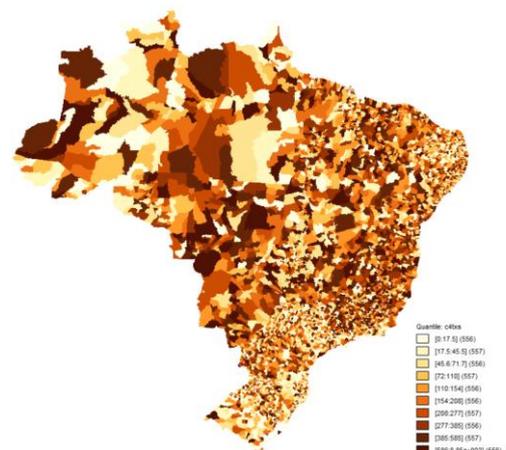


Figura 39: Total de Encaminhamentos ao BPC por 100 mil habitantes



Estas distribuições distintas nos levam a questionar: existem relações de vizinhança entre os municípios que executam determinados encaminhamentos quando postos em interação com a demanda potencial e as configurações da burocracia? Os resultados das interações com a execução de encaminhamentos para inclusão e atualização do CadÚnico apontam para a formação de um padrão de vizinhança muito claro entre municípios que vão do estado do Ceará a Pernambuco, em que há uma alta demanda potencial, baixa formalização da burocracia e baixa média de execução. Além deste, também encontramos o padrão alto-alto em partes da região Norte em que há alta demanda potencial e alta execução, com baixa formalização da burocracia. Há também um padrão presente em áreas da região Centro-Oeste, em que há baixa demanda potencial, porém, altas médias de encaminhamentos realizados, mas sem padrões claros quanto à relação com a burocracia.

Figura 40: LISA Bivariado da Média Municipal de Encaminhamentos ao CaDÚnico pela Proporção de Pobres (2010) demanda

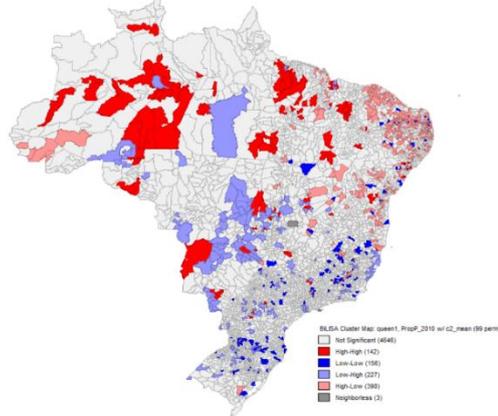


Figura 41: LISA Bivariado Média Municipal de Encaminhamentos ao CaDÚnico pela Proporção de Trabalhadores Formais demanda

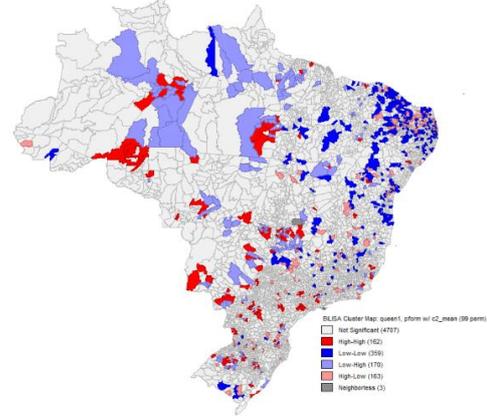


Figura 42: LISA Bivariado da Média Municipal de Encaminhamentos Atualização CaDÚnico pela Proporção de Pobres (2010)

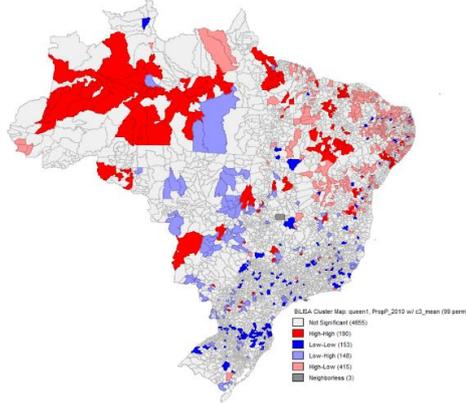
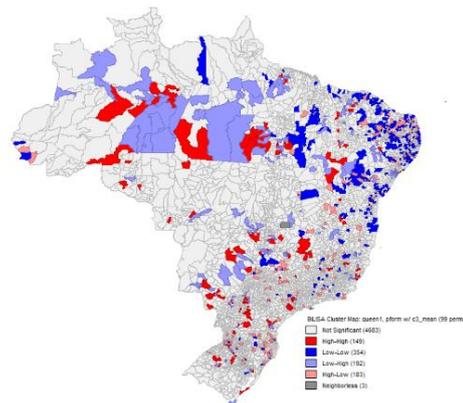


Figura 43: LISA Bivariado Média Municipal de Encaminhamentos Atualização CaDÚnico pela Proporção de Trabalhadores Formais



No que se refere aos encaminhamentos ao CREAS, podemos observar que a distribuição das médias de execução em relação à demanda potencial e às configurações da burocracia nos informam muito pouco, como ilustrado nas Figuras 44 e 45. É possível observar apenas um pequeno e discreto padrão regional no que se refere ao sul do país: baixa demanda potencial, baixa execução e alta formalização da burocracia. Quanto ao BPC, os encaminhamentos realizados em interação com a demanda potencial e a formalização da burocracia nos revelam, pelo menos, três padrões de vizinhança claros. O primeiro está na região Norte, onde há altas médias de execução e de demanda com baixa formalização da burocracia; o segundo, em parte concentrada da região Nordeste, onde há baixa execução, com alta demanda e baixa formalização da burocracia; e, por fim, na Região Sul, especialmente nos estados de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, em que temos baixas médias de execução, com baixa demanda e alta proporção de formalização da burocracia.

Figura 44: LISA Bivariado da Média Municipal de Encaminhamentos ao CREAS pela Proporção de Pobres (2010)

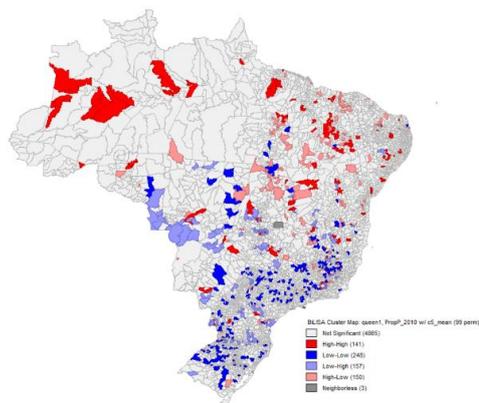


Figura 45: LISA Bivariado Média Municipal de Encaminhamentos ao CREAS pela Proporção de Trabalhadores Formais

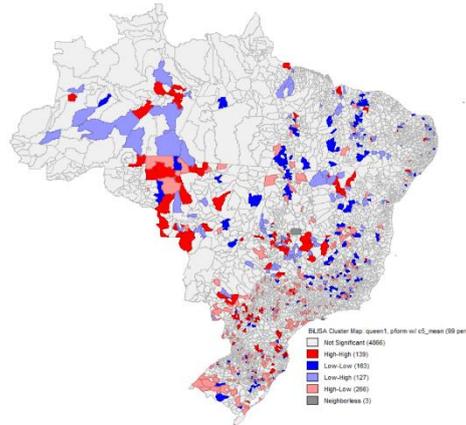


Figura 46: LISA Bivariado da Média Municipal de Encaminhamentos ao BPC pela Proporção de Pobres (2010)

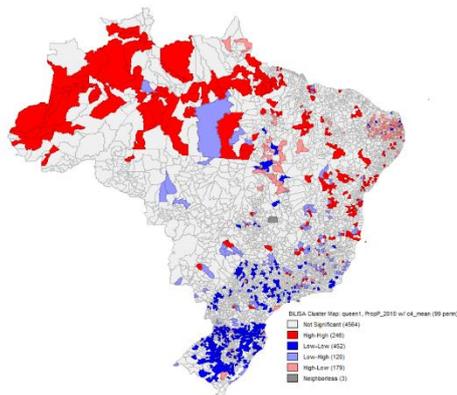
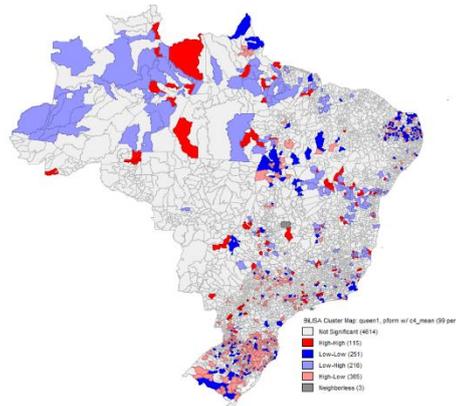


Figura 47: LISA Bivariado Média Municipal de Encaminhamentos ao BPC pela Proporção de Trabalhadores Formais



Dessa forma, compreende-se que, no que se refere aos encaminhamentos realizados pelas equipes dos CRAS nos municípios brasileiros, não é possível encontrar relações claras a respeito da relação com demanda potencial. Isso porque, para diferentes territórios, encontramos situações em que há alta ou baixa média de execução com alta demanda, e vice-versa. Já quanto às configurações da burocracia, para todos os casos, a maior formalização e profissionalização estão presentes conjuntamente a menores médias de encaminhamentos realizados. A razão disso, acredita-se, pode estar no fato de que estas são atividades que, além de acontecerem em menor quantidade que as demais, não estão no cerne da ação dos burocratas de nível de rua no que diz respeito à utilização do seu poder discricionário. Dado que estes burocratas são cercados por regras, estas não são atividades que vão priorizar a utilização da discricionariedade, seguindo os procedimentos-padrão determinados pela normatização e, por isso, sendo menos sensíveis à demanda.

Considerações Finais

O papel da política de assistência social como parte do tripé da proteção social no Brasil se dá por duas vias distintas: pela concessão de benefícios de transferência de renda e pela oferta de serviços socioassistenciais. Estes serviços são de grande importância, porque correspondem diretamente à execução descentralizada da política, cujos principais provedores são os municípios brasileiros. Nesse contexto da recente institucionalização da política como um todo e, principalmente, dos serviços socioassistenciais, observa-se uma limitação de estudos que se dediquem à sua compreensão e que considerem a perspectiva de quem os executa e de quem é o público-alvo que pode recebê-los. Sendo assim, apesar de identificarmos esforços na literatura no sentido de compreender a atuação da assistência social pela via dos benefícios, pouco se tem de conhecimento sistematizado sobre os serviços que se oferta.

O objetivo central deste trabalho foi, portanto, dar um primeiro passo para o preenchimento desta lacuna de conhecimento sobre os serviços socioassistenciais no Brasil, a partir da investigação da dinâmica de execução deste conjunto de serviços públicos recentemente implantados e executados de forma descentralizada em todo o território nacional. Para tanto, partimos de um conceito de serviços que possui duas dimensões. O argumento base é de que a compreensão acerca da execução dos serviços socioassistenciais depende de uma análise que considere a dimensão da burocracia que os executa e do público-alvo e usuários, que configura a demanda potencial por tais serviços.

Uma vez que a execução dos serviços na assistência social depende fundamentalmente de recursos humanos, recorreu-se à literatura que trata das burocracias implementadoras de políticas públicas. Dessa forma, foi possível formular um quadro teórico capaz de agregar os principais fatores e mecanismos pelos quais as configurações das burocracias – em termos de capacitação, formalização e discricionariedade – afetam a execução dos serviços públicos. A chave teórica central se fundamenta, portanto, na forma como as burocracias responsáveis pela entrega direta dos serviços para os cidadãos na ponta são dotadas de um poder discricionário que as permite processar as demandas potenciais em alocação de serviços públicos. Além disso, agrega-se a hipótese clássica de que a capacidade de trabalho das burocracias reflete maiores níveis de eficiência na execução de políticas públicas.

Sendo assim, estabeleceram-se os questionamentos centrais sobre (i) quais são os serviços de proteção básica mais ou menos executados nos municípios brasileiros, (ii) em que localidades estes serviços aparecem, (iii) por qual perfil de funcionários que os executam e

(iv) em que locais se encontram as demandas potenciais. Em suma, a pergunta principal é se a oferta destes serviços se dá em função da demanda potencial ou da capacidade da burocracia que os executa. Ou seja, se esta capacidade de trabalho de quem executa ou se a expressão da demanda de quem recebe (ou tem potencial para receber) os serviços tem maior peso.

Nesse sentido, partiu-se do entendimento de que o trabalho dos burocratas de nível de rua na assistência social é permeado de discricionariedade e, portanto, possibilita a aplicação de julgamentos próprios nas decisões sobre as vidas dos cidadãos. Isso eleva a percepção que estes burocratas têm sobre o valor do seu trabalho para a vida dos cidadãos, o que acaba por afetar positivamente a sua disposição para executá-lo. Isso significa que, o grau de discricionariedade de que dispõem e a percepção do significado da política para os cidadãos em regiões mais pobres afetam positivamente a disposição para implementá-la, aumentando os níveis de execução da política nestas regiões, mesmo face a um perfil burocrático e relações de trabalho precárias. Sendo assim, a hipótese central deste trabalho foi a de que maiores expressões de demanda potencial pelos serviços socioassistenciais levam a mais execução. Esta é uma hipótese alternativa à clássica, cuja defesa está em uma burocracia mais qualificada e formal como chave para maiores e melhores níveis de entrega dos serviços públicos.

As análises empíricas realizadas com os serviços de proteção social básica da assistência social nos revelaram que a demanda potencial pelos serviços socioassistenciais, de fato, determina mais a sua execução do que a qualificação, formalização e estabilidade – características que indicam a capacidade das burocracias. Esta influência da demanda, entretanto, varia de acordo com a natureza do serviço.

No caso dos serviços de caráter coletivo, PAIF e SCFV, uma maior demanda potencial pelo serviço implicou em mais execução, com destaque para a distribuição regionalizada destas demandas; marcadamente nas regiões mais pobres e vulneráveis do país. Estas regiões também correspondem a condições de menor formalização e profissionalização da burocracia executora dos serviços. Nestes cenários, os burocratas responsáveis pela execução dos serviços, que lidam diretamente com os cidadãos e a realidade do território em que atuam, têm a capacidade de processar as demandas potenciais de modo a executar mais, mesmo tendo menores níveis de escolarização e vínculos mais frágeis de trabalho.

Por sua vez, a respeito das atividades de natureza individual, como os atendimentos individualizados e as visitas domiciliares, encontramos uma relação inversa. Há maior execução em municípios que têm características mais weberianas da burocracia e em que a

expressão das demandas potenciais é menor. Dessa forma, identificou-se que a atuação da demanda potencial na conformação da execução destas atividades também se expressa pela escolha que os burocratas fazem de priorizar atividades coletivas, quando a demanda é maior, ou individuais, quando a demanda pressiona menos. Essa priorização ocorre porque, dotados de discricionariedade, os burocratas têm capacidade de alocação de serviços e recursos de acordo com julgamentos próprios. Sendo assim, executam-se atividades coletivas em detrimento das individuais quando há alta demanda potencial porque há mais pessoas para serem atendidas e, por isso, as atividades de caráter coletivo se apresentam como a alternativa mais eficiente de ação das burocracias.

Estas tendências foram evidenciadas pelos padrões de variação conjunta dos indicadores de serviço, burocracia e demanda potencial que foram ilustrados em gráficos e mapas descritivos, e também por meio de estatísticas espaciais que identificaram os graus de correlação entre a execução dos serviços e os fatores de interesse (burocracia e demanda potencial) com os territórios. De um modo geral, foi possível identificar a formação de *clusters* de vizinhanças entre municípios das regiões Norte e Nordeste do país em que há alta demanda potencial, baixa capacidade da burocracia com altas médias de execução dos serviços de caráter coletivo e baixas médias de atividades de caráter individualizado. Identificou-se também um padrão oposto no qual há baixa demanda potencial, alta capacidade da burocracia com alta execução de atividades individualizadas e baixas médias de execução de serviços coletivos, principalmente na região Sul e em áreas da Sudeste.

Dessa forma, pode-se inferir que, em todo o país, as burocracias de nível de rua da assistência social dispõem de certo grau de discricionariedade uma vez que executam mais diante de maiores demandas potenciais por serviços, mesmo quando são menos capacitadas. Assim, entende-se que o poder discricionário destes burocratas afeta a execução em termos de quantidade e qualidade do serviço que é entregue na ponta da política pública, mesmo diante das regras, normatizações e tipificação destes serviços. Aqui, entretanto, tratamos apenas da dimensão quantitativa desta execução e entendemos que, para abordar o impacto destes fatores na qualidade dos serviços, é necessário recorrer a outros desenhos e métodos de pesquisa.

Compreende-se, portanto, que a entrega dos serviços de proteção social básica e das atividades a eles correlatas ocorre em função da capacidade da burocracia de processar as demandas potenciais. Capacidade esta que é fruto da discricionariedade, não das condições objetivas de seus vínculos empregatícios ou formação profissional. O contexto dá margem ao

comportamento discricionário, pois é nele onde encontramos menor nível de qualificação e de estabilidade dos funcionários, devido à baixa formalização. Evidencia-se, assim, que a estrutura de trabalho dos burocratas responsáveis pela execução destes serviços analisados envolve mais do que a qualificação ou as formas de vínculos empregatícios, sendo necessário levar em conta outros fatores que refletem as relações com os cidadãos: como a discricionariedade.

Portanto, compreende-se a dinâmica de execução dos serviços socioassistenciais de proteção básica, no contexto de implementação descentralizada da política pública, por meio da interação entre as burocracias de nível de rua e as expressões da demanda potencial pelos serviços nos municípios brasileiros. Fica claro que a interação entre as demandas potenciais locais e as configurações de capacidade das burocracias que são dotadas de discricionariedade na alocação de serviços é um fator explicativo que deve ser explorado em trabalhos que busquem evidenciar mecanismos ou efeitos causais para o fenômeno. Isso porque o objetivo deste trabalho foi de, através de um desenho descritivo, contribuir com esta discussão, colocando a demanda potencial no centro do debate e incentivando uma agenda de estudos que busque a identificação de outros fatores que nos levem a pensar em possíveis explicações para o fenômeno.

Dentre as possibilidades de prosseguimento desta pesquisa está a realização de um estudo utilizando dados em painel dos serviços socioassistenciais, a fim de acompanhar o comportamento da execução dos municípios ao longo do tempo e identificar se há mudanças significativas no papel da interação entre demanda potencial e burocracia em diferentes contextos. Outra possibilidade é a de expandir o escopo de serviços para aqueles de proteção social especializada, com o objetivo de entender como se aplica a hipótese da demanda potencial em situações de rompimento de vínculos e violação de direitos. Entretanto, para que seja possível partir para a vertente explicativa, faz necessário um esforço conjunto de, em primeiro lugar, aumentar a base de conhecimentos sobre como o fenômeno funciona.

Referências Bibliográficas

ANSELIN, Luc. Local Indicators of Spatial Association - LISA. *Geographical Analysis*, Vol. 27, No. 2. 1995.

ANSELIN, Luc. Spatial Econometrics. In: BALTAGI, Badi H.A Companion to Theoretical Econometrics. Blackwell Publishing Ltd. 2003.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *Rev. São Paulo Perspectiva*, Vol.18 no.2. pp. 17-26. 2004

_____. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Fundação Getúlio Vargas, Fiocruz, 2012.

BATISTA, Mariana. "Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros". *Revista do Serviço Público*, vol. 66, n° 3, p. 345-370, jul.-set. 2015.

BICHIR, Renata M. O Bolsa Família na Berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Revista Novos Estudos CEBRAP*, vol. 87, julho 2010, pp. 115-129. 2010.

_____. Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família. 2011. Disponível em: http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/static/uploads/Bichir_tese_rev.pdf

_____. Novas Agendas, Novos Desafios: Reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*. Vol. 104, p. 104-137. 2016.

BRASIL. "Censo Suas 2014". Disponível em:

http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Censo%20SUAS%202014.pdf

_____. Comissão Intergestores Tripartite - CIT. Resolução nº 4, 2011. Disponível em:

http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2013/04/26/15_19_38_962_Manual_CRAS_Manual_de_Instru%C3%A7%C3%B5es_para_o_Registro_das_Formas_Especificadas_na_Resolu%C3%A7%C3%A3o_n%C2%BA_04_2011_da_Comiss%C3%A3o_Intergestores_Tripartite_CIT.pdf

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Política Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Norma Operacional Básica: NOB/RH/Suas. Brasília, 2005. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Norma Operacional Básica dos Recursos Humanos do Suas – NOB/RH, 2006. Disponível em: <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-RH.pdf>

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, 2009. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf

CASTRO, Mary G. "Feminização da pobreza" em cenário neoliberal. *Revi. Mulher e Trabalho*. Vol. 6, 89-96. 2006.

COSTA, Bruno Lazzarotti D. PALOTTI, Pedro Lucas de M. Federalismo, Descentralização e o Novo Arranjo Institucional da Política de Assistência Social: lidando com problemas de coordenação e autonomia. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. Federalismo e Políticas Públicas no Brasil, Rio de Janeiro: Editora Fiocruz. 2013.

CINGOLANI, L.; THOMSSON, K.; CROMBRUGGHE, D. Minding Weber more than ever? The impacts of State capacity and bureaucratic autonomy on development goals. Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP12.UNU-MERIT. 2013. Disponível em: <<http://portal.unu.edu/news/7196>>.

DE VAUS, David. *Research Design in Social Research*. Ed. David De Vaus. Thousand Oaks, CA: Sage. 2001.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. "Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of 'weberian' state structures on economic growth". *American Sociological Review*, vol. 64, n° 5, p. 748-765, October 1999.

EVANS, Tony. Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy. *British Journal of Social Work*, 41, 368–386. 2011.

FERREIRA, Stela. NOB-RH Anotada e Comentada – Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social. 2011.

GERRING, John. Case Study Research: Principles and Practices. New York. Cambridge University Press. 2015.

GOMES, Sandra. Políticas Nacionais e Implementação Subnacional: Uma Revisão da Descentralização Pós-Fundef. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 3, 2009, pp. 659 a 690. 2009.

HUPE, Peter. Dimensions of Discretion: Specifying the Object of Street-Level Bureaucracy Research. Public Policy, Recht und Management, 6. Jg., Heft 2/2013, S. 425-440. 2013.

JACCOUD, Luciana. HADJAB, Patricia D.E.. CHAIBUB, Juliana R.. Assistência Social e Segurança Alimentar: Entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). In: Políticas Sociais: acompanhamento e análise - Vinte Anos da Constituição Federal. 2ª Edição, Nº 17, Volume 1. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2009.

JACCOUD, Luciana de B. Família e assistência social no Brasil: uma análise do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família. Trabalho a ser apresentado no 40º Encontro Anual da ANPOCS, ST24 Políticas públicas: reconfiguração dos modelos de desenvolvimento e bem-estar social no Brasil e na América Latina. 2016.

JANUZZI, PAULO de M.; MARTIGNONI, Enrico M.; SOUTO, Baiena F. Programa Bolsa Família e sua contribuição para a redução da pobreza no Brasil. Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação - MDS, N. 4. Pp. 40-61. 2012.

KELLSTEDT, Paul M. WHITTEN Guy D.. Fundamentos da Pesquisa em Ciência Política. Tradução da 2ª Edição Americana. São Paulo: Blucher. 2013.

LIPSKY, Michael. Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service. New York: Russel Sage Foundation. 1980.

LOTTA, Gabriela S., PAVEZ, Thais R.. Agentes de Implementação: Mediação, Dinâmicas e Estruturas Relacionais. Cadernos Gestão Pública e Cidadania / v. 15, n. 56. 2010.

KING, Gary; KEOHANE, Robert, VERBA, Sidney. Designing Social Inquiry. Princeton University Press. 1991.

MARQUES, E. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES, E.; FARIA C. A. P. A política pública como campo multidisciplinar. (org.). São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

MAYNARD-MOODY, Steven. PORTILLO, Shannon. Street-Level Bureaucracy Theory. In: DURANT, Robert F.. The Oxford Handbook of American Bureaucracy. New York: Oxford University Press. 2010.

MIRANDA, Geralda L. Serviços de Acolhimento a Crianças e Adolescentes: Path Dependence, Inflexões e Desafios Atuais. Anais Eletrônicos: 10º Encontro Associação Brasileira de Ciência Política. 2016.

NEVES, Jorge A. B.. CIRENO, Flávio. The State, Bureaucracy, and Social Development in Brazil. Trabalho apresentado no evento " Ciclo de Seminários Temáticos do Programa de Pós-Graduação em Sociologia". Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas - UFMG, 2016.

NOVELLINO, Maria Salet F. Os Estudos sobre a Feminização da Pobreza e Políticas Públicas para Mulheres. Trabalho apresentado no XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, realizado em Caxambú- MG – Brasil, de 20- 24 de Setembro de 2004.

OLIVEIRA, A. "Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas". Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 46, nº 6, p. 1.551-1.573, nov.-dez. 2012.

ROWE, Mike. Going Back to the Street: Revisiting Lipsky's Street-level Bureaucracy. Teaching Public Administration 30(1) 10–18. 2012.

SÁTYRO, Natália. CUNHA, Eleonora. Projeto: O papel da burocracia e das instâncias de articulação federativa nas políticas sociais: o caso do Sistema Único de Assistência Social. Projeto de Pesquisa apresentado como requisito para financiamento nos termos do CHAMADA MCTI-CNPq/MDS-SAGI Nº 24/2013. 2013.

SÁTYRO, Natália; SOARES, Sergei. Análise de Impacto do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada na Redução da Desigualdade nos Estados Brasileiros 2004-2006. IPEA. 2009. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1435.pdf

SÁTYRO, Natália. CUNHA, Eleonora. Building institutional capacity at the local level: the case of social assistance in Brazil. Trabalho Apresentado no evento "Catching Up To the Future? Advances and Challenges in the Politics, Society, and Social Policies of Contemporary Brazil". Brown University. 2014.

SÁTYRO, Natália. CUNHA, Eleonora. The Path of Brazilian Social Assistance Policy Post-1988: the Significance of Institutions and Ideas. Brazilian Political Science Review, Vol 8, No 1, pg. 80 – 108. 2014a.

SÁTYRO, Natália. CUNHA, Eleonora. Building institutional capacity at the local level: the case of social assistance in Brazil. Trabalho Apresentado no evento "Catching Up To the Future? Advances and Challenges in the Politics, Society, and Social Policies of Contemporary Brazil". Brown University. 2014.

SÁTYRO, Natália. CUNHA, Eleonora. CAMPOS, Jarvis. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 22, nº 2, agosto, 2016.

SOARES, Márcia M.; CUNHA, Edite P. Política de Assistência Social e Coordenação Federativa no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 67, p. 85-108. 2016.

SOUZA, Celina. *Governo Locais e Gestão de Políticas Sociais Universais*. São Paulo Perspectiva, Vol.18 no.2. pp. 27-4, 2004.

TUMMERS, Lars. BEKKERS, Victor. Policy Implementation, Street-Level Bureaucracy, and the Importance of Discretion. *Public Management Review*, Vol. 16, No. 4, 527–547. 2014.

VAZ, Alexander Cambraia N. Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a extrema pobreza: análise e evidências a partir do Censo Demográfico de 2010. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação - MDS*, N. 3. Pp. 76-95. 2012.

WEBER, Max. *Ciência e Política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix. 1970.

_____. *Os Fundamentos da Organização Burocrática: Uma Construção do Tipo Ideal*. In: CAMPOS, Edmundo. *Sociologia da Burocracia*, Quarta Edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1978.

_____. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Ed. UnB. 1999.

ANEXOS

ANEXO 1: Formulário para preenchimento dos dados do RMA

Formulário 1

Relatório Mensal de Atendimento - RMA CRAS

(dados da Resolução CIT 04/2011 alterada
pela Resolução CIT 20/2013)

FORMULÁRIO 1 - RELATÓRIO MENSAL DE ATENDIMENTOS DO CRAS MÊS: _____ / 20____

Nome da Unidade: _____ Nº da Unidade: |_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|

Endereço: _____

Município _____ UF _____

Bloco I - Famílias em acompanhamentos pelo PAIF

A. Volume de famílias em acompanhamento pelo PAIF	Total
A.1. Total de famílias em acompanhamento pelo PAIF	
A.2. Novas famílias inseridas no acompanhamento do PAIF durante o mês de referência	
B. Perfil das novas famílias inseridas em acompanhamento no PAIF, no mês de referência	Total
B.1. Famílias em situação de extrema pobreza	
B.2. Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família	
B.3. Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, em descumprimento de condicionalidades	
B.4. Famílias com membros beneficiários do BPC	
B.5. Famílias com crianças ou adolescentes em situação de trabalho infantil	
B.6. Famílias com crianças ou adolescentes em Serviço de Acolhimento	

* Atenção! Os itens B1 a B6 buscam identificar apenas alguns "perfis" de famílias, portanto é normal que algumas famílias contadas no item A2 não se enquadrem em nenhuma das condições acima, enquanto outras podem se enquadrar simultaneamente em mais de uma condição; portanto a soma de B1 a B5 não terá, necessariamente, o mesmo valor relatado em A2

Bloco 2 - atendimentos individualizados realizados no CRAS

C. Volume de atendimentos individualizados realizados no CRAS, no mês de referência	Quantidade
C.1. Total de atendimentos individualizados realizados, no mês	
C.2. Famílias encaminhadas para inclusão no Cadastro Único	
C.3. Famílias encaminhadas para atualização cadastral no Cadastro Único	
C.4. Indivíduos encaminhados para acesso ao BPC	
C.5. Famílias encaminhadas para o CREAS	
C.6. Visitas domiciliares realizadas	

* Nos campos C1 a C6 devem ser contabilizadas todas as famílias/indivíduos, independente de estarem, ou não, em acompanhamento sistemático do PAIF

Bloco 3 - Atendimentos coletivos realizados no CRAS

D. Volume dos Serviços de Convivência e Fortalecimentos de Vínculos, no mês de referência	Quantidade
D.1. Famílias participando regularmente de grupos no âmbito do PAIF	
D.2. Crianças de 0 a 6 anos em Serviços de Convivência e Fortalecimentos de Vínculos	
D.3. Crianças/ adolescentes de 7 a 14 anos em Serv. de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	
D.4. Adolescentes de 15 a 17 anos em Serviços de Convivência e Fortalecimentos de Vínculos	
D.5. Idosos em Serviços de Convivência e Fortalecimentos de Vínculos para idosos	
D.6. Pessoas que participaram de palestras, oficinas e outras atividades coletivas de caráter não continuado	
D.7. Pessoas com deficiência, participando dos Serviços de Convivência ou dos grupos do PAIF	

* Apesar dos serviços de convivência e fortalecimentos não estarem mais vinculados a faixas etárias, para facilidade de registro, os usuários devem ser contabilizados, de acordo com a sua idade, independente de estarem, ou não, no mesmo grupo.

Nome do Coordenador do CRAS: _____

Assinatura: _____ CPF: _____

Instruções detalhadas para preenchimento do Formulário 1

Bloco I - Famílias em acompanhamentos pelo PAIF

Para efeito dos registros de informação de que trata a Resolução CIT 04/2011, entende-se por **acompanhamento familiar do PAIF**, as atividades desempenhadas por meio de atendimentos sistemáticos, e planejadas com objetivos estabelecidos, que possibilitem às famílias/indivíduos o acesso a um espaço onde possam refletir sobre sua realidade, construir novos projetos de vida e transformar suas relações, sejam elas familiares ou comunitárias. Trata-se, portanto, de um processo de caráter continuado e planejado, por período de tempo determinado, no qual, a partir da compreensão das vulnerabilidades, demandas e potencialidades apresentadas pela família, são definidas estratégias de ação e objetivos a serem alcançados. O acompanhamento familiar pode materializar-se a partir do atendimento sistemático e planejado de um ou mais membros do grupo familiar.

Geralmente, o acompanhamento realiza-se por meio da participação sistemática da família em atividades coletivas desenvolvidas no âmbito do PAIF, mas em circunstâncias específicas, o acompanhamento pode realizar-se de forma particularizada com uma família, sem que a mesma esteja participando das atividades coletivas do PAIF. Portanto, o que caracteriza o acompanhamento é, fundamentalmente, o contato sistemático e planejado com a família, orientado ao alcance de objetivos estabelecidos.

A. VOLUME DE FAMÍLIAS EM ACOMPANHAMENTO PELO PAIF

A.1. Total de famílias em acompanhamento pelo PAIF

É a soma das famílias que já vêm sendo acompanhadas (compreendendo "acompanhamento" conforme definido acima), mais aquelas que ingressaram no decorrer do mês de referência.

Exemplo 1:

No dia 01 de setembro, o CRAS possuía 282 famílias em acompanhamento pelo PAIF e entre os dias 01 e 30 de setembro, 26 novas famílias foram inseridas no acompanhamento. Logo, o "Total de famílias em acompanhamento pelo PAIF" no mês de setembro é de 308 famílias (282 + 26).

As famílias cujo acompanhamento foi encerrado no decorrer do mês de setembro (ou que desistiram do acompanhamento) ainda serão contabilizadas no total do mês, devendo ser retiradas no cálculo do mês seguinte. Ou seja, se durante o mês de setembro, 12 famílias tiveram o acompanhamento encerrado com base em avaliação da equipe técnica e detectou-se que outras 18 famílias desistiram do acompanhamento (por razões diversas), o mês de outubro iniciará com 278 famílias em acompanhamento (308 famílias, menos 12 famílias, menos 18 famílias = 278 famílias), às quais devem ser acrescentadas as novas famílias que vierem a ser inseridas no acompanhamento durante o mês de outubro.

A.2. Novas famílias inseridas no acompanhamento do PAIF durante o mês de referência

Do número total de famílias acompanhadas pelo PAIF e que foram registradas na questão anterior (A.1), informe a quantidade de famílias que iniciaram o acompanhamento pelo PAIF neste mês. Ou seja, corresponde às 26 novas famílias mencionadas no exemplo acima (Exemplo 1).

B. PERFIL DE FAMÍLIAS INSERIDAS EM ACOMPANHAMENTO NO PAIF, NO MÊS DE REFERÊNCIA

Atenção! Os itens B.1 a B.6 buscam identificar apenas alguns “perfis” de famílias, portanto é normal que algumas famílias contadas no item A.2 não se enquadrem em nenhuma das condições acima, enquanto outras podem se enquadrar simultaneamente em mais de uma condição; portanto a soma de B.1 a B.6 não terá, necessariamente, o mesmo valor relatado em A.2.

As famílias a serem computadas nos itens B1 a B6 são um subconjunto das famílias computadas no item A.2. Ou seja, referem-se exclusivamente às características das novas famílias inseridas no PAIF no mês de referência. Neste sentido, utilizando mais uma vez o Exemplo 1, deve-se informar quantas famílias, dentre as 26 novas famílias inseridas no mês de setembro, estão em situação de extrema pobreza, e/ou são beneficiárias do Bolsa Família, e/ou possuem crianças em situação de trabalho infantil, etc. Deve-se, ainda, observar que uma mesma família pode enquadrar-se, simultaneamente, em mais de uma categoria. Quando isso ocorrer, ela deve ser contabilizada em todas elas. Por exemplo:

Exemplo 2:

A senhora Maria da Silva tem três filhos e foi inserida em acompanhamento pelo PAIF no mês de setembro. Ela é beneficiária do Programa Bolsa Família (deve ser contabilizada em B.2) e, descontado o valor do próprio benefício, a renda per capita da família é de R\$65,00 (logo é classificada como em extrema pobreza e deve, também, ser contabilizada em B.1). Um dos seus filhos teve frequência escolar inferior a 85%, incorrendo em descumprimento de condicionalidade com conseqüente bloqueio do benefício (deve, também, ser contabilizada em B.3). Outro filho da senhora Maria já esteve em situação de trabalho infantil e, atualmente, está inserido no PETI (deve, também, ser contabilizada em B.5). Neste caso, a mesma família deve ser contabilizada nas quatro categorias correspondentes.

B.1. Famílias em situação de extrema pobreza

Das “Novas famílias inseridas no acompanhamento do PAIF durante o mês de referência” (A.2) indique quantas se encontram em situação de extrema pobreza.

Considera-se famílias em situação de extrema pobreza aquelas cuja soma do rendimento bruto mensal auferido pelos seus membros, dividido pelo número de membros da família, é igual ou inferior a R\$ 70,00. No cálculo da renda da família não devem ser considerados os recursos recebidos por meio do Programa Bolsa Família, do PETI ou de outros programas de transferência de renda (exceto BPC), conforme instruções do Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico).

B.2. Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família

Das “Novas famílias inseridas no acompanhamento do PAIF durante o mês de referência” (A.2) indique quantas recebem benefício do Programa Bolsa Família.

As famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) são aquelas famílias cadastradas no CadÚnico, com renda per capita de até R\$ 70,00, ou de R\$ 70,00 a R\$ 140,00, havendo a presença de crianças ou adolescentes, e que recebem o benefício pago pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

B.3. Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, em descumprimento de condicionalidades

Das “Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família inseridas no acompanhamento do PAIF durante o mês de referência” (B.2) indique quantas estavam em situação de descumprimento de condicionalidades.

O descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF) é o não cumprimento das regras estabelecidas pelo PBF para a aquisição deste benefício. Para mantê-lo é necessário que as famílias cumpram as condicionalidades, previstas neste programa, e que se referem aos compromissos assumidos pela família e pelo poder público, visando ampliar o acesso a direitos sociais básicos. Além da responsabilidade das famílias em assumir compromissos para continuar recebendo os benefícios provenientes destes programas, as condicionalidades responsabilizam o poder público pela oferta dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social. O atendimento prioritário às famílias nesta situação é previsto no Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. As condicionalidades do PBF se referem às áreas de saúde, educação e assistência social. Na área de Saúde, as famílias beneficiárias devem acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 7 anos, participar do pré-natal e comparecer às consultas na unidade de saúde para o acompanhamento da sua saúde e do bebê, para mulheres gestantes ou nutrizas. Na Educação, as crianças e adolescentes de 6 a 17 anos devem estar matriculadas na escola e devem ter frequência de, pelo menos, 85% nas aulas, para a faixa etária de de 6 a 15 anos, e de 75% para os adolescentes de 16 e 17 anos.

A listagem de famílias em descumprimento de condicionalidades no município está disponível na tela inicial do RMA e também pode ser consultada por meio do SICON – Sistema de Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família.

Atenção! O número famílias informadas em B.3 deve ser, necessariamente, menor que o número informado em B.2, visto que o B.3 é um subconjunto de B.2.

B.4. Famílias com membros beneficiários do BPC

Das "Novas famílias inseridas no acompanhamento do PAIF durante o mês de referência" (A.2) indique quantas famílias possuem beneficiários do BPC.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um benefício socioassistencial garantido pela Constituição Federal, que assegura um salário mínimo mensal ao idoso, com idade de 65 anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, incapacitada para a vida independente e para o trabalho, que comprove não possuir meios de garantir o próprio sustento, nem tê-lo provido por sua família. Em ambos os casos, é necessário que a renda mensal bruta familiar per capita seja inferior a um quarto do salário mínimo vigente.

B.5. Famílias com crianças ou adolescentes em situação de trabalho infantil

Das "Novas famílias inseridas no acompanhamento do PAIF durante o mês de referência" (A.2) indique quantas famílias possuem crianças ou adolescentes em situação de Trabalho Infantil.

Atenção! Devem ser incluídas famílias com crianças em situação ou retiradas do trabalho infantil, participando ou não do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Isto é, devem ser consideradas aquelas crianças que ainda tenham algum vínculo com o mundo do trabalho ou que estiveram na condição de trabalho infantil em algum momento, mesmo que não estejam mais nessa condição no momento da inserção da família em acompanhamento.

A Constituição Federal de 1988 no Art. 7º afirma a "proibição de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos;"

B.6. Famílias com crianças ou adolescentes em Serviço de Acolhimento

Das “Novas famílias inseridas no acompanhamento do PAIF durante o mês de referência” (A.2) indique quantas famílias possuem crianças ou adolescentes em Serviço de Acolhimento.

Conforme a Tipificação de Serviços Socioassistenciais, Serviço de Acolhimento é aquele acolhimento provisório e excepcional para crianças e adolescentes de ambos os sexos, inclusive crianças e adolescentes com deficiência, sob medida de proteção (Art. 98 do Estatuto da Criança e do Adolescente) e em situação de risco pessoal e social, cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção.

Os Serviços de Acolhimento para crianças e adolescentes podem assumir os seguintes tipos: Acolhimento Institucional (Casa-lar ou Abrigo Institucional) ou Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora.

Atenção! *Devem ser incluídas famílias com crianças e/ou adolescentes em situação ou egressos de Serviços de Acolhimento seja Institucional ou Familiar.*

Bloco 2 - atendimentos individualizados realizados no CRAS

*Para efeito dos registros de informação de que trata a Resolução CIT 04/2011, são considerados **atendimentos individualizados** no CRAS, aqueles realizados de maneira isolada com um indivíduo ou com uma única família, ou seja, todos aqueles atendimentos concretizados pela equipe técnica do CRAS e que não são realizados em grupos (atendimentos coletivos).*

*O atendimento configura-se como um **ato**, diferentemente do acompanhamento, que se configura como um processo continuado. Obviamente, as famílias que estão em acompanhamento recebem diversos atendimentos (individualizados ou coletivos), mas nem todas as famílias ou indivíduos que recebem um atendimento no CRAS estão sendo acompanhadas pelo PAIF.*

Os atendimentos individualizados podem ser realizados por técnicos de nível superior ou por técnicos de nível médio, de acordo com os diferentes fins aos quais estejam voltados, tais como: acolhida de uma família ou indivíduo; escuta e prestação de orientações à família; escuta e encaminhamento da família para a rede socioassistencial ou para outras políticas públicas; resolver problemas relacionados ao recebimento de benefícios; realizar cadastramento ou atualização cadastral do CadÚnico, etc. Também devem ser considerado como atendimento individualizado as visitas domiciliares realizadas pelos técnicos dos CRAS.

Por fim, deve ficar claro que, no mesmo atendimento individualizado, é possível ao técnico executar diferentes ações, ou seja, no mesmo atendimento, uma família pode ter seu cadastro atualizado e receber um dado encaminhamento. Assim, para efeito do registro de informações de que trata a Resolução CIT 04/2011, estas ações, sempre que realizadas de forma concomitante pelo mesmo técnico, devem ser registrada como um (1) atendimento.

Em algumas situações, uma família/indivíduo pode receber um atendimento multiprofissional de forma individualizada (atendimento conjunto por um Assistente Social e um Psicólogo, por exemplo), neste caso o ato deve ser registrado como um (1) único atendimento. Entretanto, se na visita da família ou indivíduo ao CRAS, ela for atendida por dois técnicos diferentes, separadamente, devem ser registrados dois (2) atendimentos.

Atenção! *A mera recepção ou a triagem de demanda não se configura como ato de atendimento e, portanto, não devem ser contabilizados como tal.*

C. VOLUME DE ATENDIMENTOS INDIVIDUALIZADOS REALIZADOS NO CRAS, NO MÊS

Atenção! Nos campos C1 a C6 devem ser contabilizadas todas as famílias/indivíduos, independente de estarem, ou não, em acompanhamento sistemático do PAIF

C.1. Total de atendimentos individualizados realizados, no mês

É a soma de todos os atendimentos individualizados (conforme definidos acima) realizados ao longo do mês. Para facilitar a contabilização, sugere-se que, cada profissional realize diariamente a anotação dos atendimentos individualizados realizados por ele.

C.2. Famílias encaminhadas para inclusão no Cadastro Único

Informe o número total de famílias que, neste mês, foram encaminhadas para inclusão no Cadastro Único - CadÚnico).

Atenção! Devem ser contabilizadas apenas as famílias que ainda não estavam cadastradas. Os encaminhamentos relativos à atualização cadastral devem ser contabilizados no item seguinte (C.3). Caso o cadastramento seja realizado no próprio CRAS, devem ser contabilizados neste item todos os “cadastros novos” realizados no CRAS durante o mês.

C.3. Famílias encaminhadas para atualização cadastral no Cadastro Único

Informe o número total de famílias que, neste mês, foram encaminhadas para a atualização de dados no Cadastro Único (CadÚnico).

C.4. Indivíduos encaminhados para acesso ao BPC

Informe o número total de indivíduos que, neste mês, foram encaminhados para acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC).

C.5. Famílias encaminhadas para o CREAS

Informe o número total de famílias encaminhadas para atendimento nos Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

O CREAS se configura como uma unidade socioassistencial pública e estatal, que oferta serviços especializados e continuados a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos (violência física, psicológica, sexual, tráfico de pessoas, cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, entre outros.).

C 6 Visitas domiciliares realizadas

Informe o número total de visitas domiciliares realizadas pelos técnicos da equipe de referência do CRAS.

Bloco 3 - Atendimentos coletivos realizados no CRAS

*Para efeito dos registros de informação de que trata a Resolução CIT 04/2011, são considerados como **atendimentos coletivos** no CRAS, todas as atividades em grupo desenvolvidas com usuários da política de assistência social, tais como as atividades com grupos regulares no âmbito do PAIF, atividades eventuais, tais como palestras e oficinas e, também, os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos definidos pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais executados diretamente pela equipe técnica do CRAS.*

O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), tal como definido pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, é um serviço realizado em grupos, organizado a partir de percursos, de modo a garantir aquisições progressivas a seus usuários, de acordo com seu ciclo de vida, a fim de complementar o trabalho social com famílias e prevenir a ocorrência de situações de risco social. Possui caráter preventivo e proativo, pautado na defesa e afirmação dos direitos e no desenvolvimento de capacidades e potencialidades.

Atenção! *Devem ser contabilizados, exclusivamente, os atendimentos coletivos realizados no espaço do próprio CRAS, ou ainda, os atendimentos realizados em outros espaços alternativos, desde que executados diretamente pela equipe técnica do CRAS. Não devem ser contabilizados neste instrumento os atendimentos realizados por outras unidades de rede referenciada ao CRAS. Assim, não devem ser registradas as atividades coletivas desenvolvidas por Centros de Convivência que não pertençam ao CRAS (rede pública ou privada). Unidades que possuam equipe e coordenação próprias não devem ser contabilizadas.*

D. VOLUME DOS SERVIÇOS DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTOS DE VÍNCULOS, NO MÊS DE REFERÊNCIA

D.1. Famílias participando regularmente de grupos no âmbito do PAIF

Dentre as famílias acompanhadas pelo PAIF, indique a quantidade de famílias que neste mês participaram de atividades nos grupos regulares do PAIF (cada família deve ser contada uma única vez, independente do número de vezes que ela tenha participado das atividades em grupo realizadas no mês).

Atenção! *Pode ocorrer que o número informado neste item seja igual ao informado no item A.1, caso todas as famílias em acompanhamento pelo PAIF tenham participado dos grupos regulares do PAIF neste mês. Os grupos do PAIF devem ser obrigatoriamente ser realizados pela equipe de referência do PAIF.*

Exemplo 3:

Um determinado CRAS desenvolve distintos grupos no âmbito do PAIF. Uma vez por semana, ocorre um grupo com participação de 15 famílias, composto sempre pelas mesmas famílias (15 famílias/mês). Também ocorre, uma vez por semana, outro grupo com 20 famílias, sendo que nessa outra atividade, cada família participa do grupo com intervalo quinzenal, ou seja, em uma semana tem-se 20 famílias, que voltam a se encontrar quinzenalmente. Na semana seguinte se reúnem outras 20 famílias, que também se encontram quinzenalmente. Assim, teríamos um total de 55 famílias participando regularmente de grupos no âmbito do PAIF (15 + 20 + 20 = 55).

D.2. Crianças de 0 a 6 anos em Serviços de Convivência e Fortalecimentos de Vínculos

Informe o número total de crianças, com idade de até 6 anos, que neste mês participaram das atividades desenvolvidas pelo Serviço de Convivência e Fortalecimentos de Vínculos (apenas se o Serviço existir e for executado diretamente por equipe técnica do CRAS).

D.3. Crianças/ adolescentes de 7 a 14 anos em Serv. de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

Informe o número total de crianças ou adolescentes, com idades entre 6 e 14 anos, que neste mês participaram das atividades desenvolvidas nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, realizados neste CRAS.

Atenção! Devem ser contabilizadas todas as crianças que participem regularmente do Serviço, independente de serem, ou não, participantes do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

D.4. Adolescentes de 15 a 17 anos em Serviços de Convivência e Fortalecimentos de Vínculos

Informe o número total de adolescentes, com idades entre 15 e 17 anos, que neste mês participaram das atividades desenvolvidas nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, realizados neste CRAS.

Atenção! Devem ser contabilizadas todos os adolescentes que participam regularmente do Serviço, independente de serem, ou não, participantes do ProJovem Adolescente.

D.5. Idosos em Serviços de Convivência e Fortalecimentos de Vínculos

Informe o número total de idosos (pessoas com idade igual ou superior a 60 anos), que neste mês participaram das atividades desenvolvidas nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Idosos, realizados neste CRAS.

O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos tem como foco o desenvolvimento de atividades que contribuam no processo de envelhecimento saudável, no desenvolvimento da autonomia e de sociabilidades, no fortalecimento dos vínculos familiares e do convívio comunitário e na prevenção de situações de risco social.

D.6. Pessoas que participaram de palestras, oficinas e outras atividades coletivas de caráter não continuado

Informe o número total de pessoas que participaram, neste mês, de palestras, oficinas ou outras atividades promovidas pelo CRAS.

Atenção! Devem ser contabilizadas todas as pessoas que participaram das atividades coletivas de caráter eventual (atividades não continuadas) promovidas pelo CRAS naquele mês, mesmo que algumas destas pessoas também sejam participantes das atividades de caráter continuado.

D.7. Pessoas com deficiência, participando dos Serviços de Convivência ou dos grupos do PAIF

Informe o número total de pessoas com deficiência que participaram neste mês das atividades realizadas Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos ou dos grupos realizados pelo PAIF.

Atenção! Neste item devem ser contabilizadas todas as pessoas com deficiência, independente da faixa etária, que neste mês participaram dos serviços de convivência ou dos grupos do PAIF realizados neste CRAS. Embora sejam registradas neste item específico, estas pessoas também devem ser contabilizadas normalmente nos itens D.2 a D.5, conforme o caso.

ANEXO 2: Critérios para tratamentos dos dados do RMA



O presente arquivo contém os dados do *Sistema de Registro Mensal de Atendimentos dos CRAS - RMA* para o ano de 2014. Conveniente ressaltar que a base de dados passou por um tratamento das informações de tal forma que foram retirados os formulários preenchidos com "zero" em todos os campos. Além disso, em decorrência de algumas inconsistências nas informações foram adotados critérios de limpeza a fim de descartar dados discrepantes. *Os dados oficiais divulgados pelo MDS são baseados na base tratada.* As planilhas a seguir contêm: o dicionário de variáveis, os critérios adotados no tratamento das informações, a base de dados tratada e os dados originais.

Em caso de esclarecimentos, favor fazer contato pelo e-mail vigilanciasocial@mds.gov.br

Coordenação-Geral de Vigilância Socioassistencial - CGVIS
Departamento de Gestão do SUAS - DGSUAS
Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS

DICIONÁRIO DE VARIÁVEIS

Bloco I – Famílias em acompanhamento pelo PAIF				
A. Volume de famílias em acompanhamento pelo PAIF				
A.1. Total de famílias em acompanhamento pelo PAIF				
A.2. Novas famílias inseridas no acompanhamento do PAIF no mês de referência				
B. Perfil de famílias inseridas em acompanhamento no PAIF, no mês				
B.1. Famílias em situação de extrema pobreza				
B.2. Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família				
B.3. Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, em descumprimento de condicionalidades				
B.4. Famílias com membros beneficiários do BPC				
B.5. Famílias com crianças/adolescentes em situação de trabalho infantil				
B.6. Famílias com crianças e adolescentes em Serviço de Acolhimento				
Bloco II – Atendimentos individualizados realizados no CRAS				
C. Volume de atendimentos individualizados realizados no CRAS				
C.1. Total de atendimentos individualizados realizados, no mês				
C.2. Famílias encaminhadas para inclusão no Cadastro Único				
C.3. Famílias encaminhadas para atualização cadastral no Cadastro Único				
C.4. Indivíduos encaminhados para acesso ao BPC				
C.5. Famílias encaminhadas para o CREAS				
C.6. Visitas domiciliares				
Bloco III - Atendimentos coletivos realizados no CRAS				
D. Volume dos Serviços de Convivência e Fortalecimentos de Vínculos				
D.1. Famílias participando regularmente de grupos no âmbito do PAIF				
D.2. Crianças de 0 a 6 anos em Serviços de Convivência e Fortalecimentos de Vínculos				
D.3. Crianças/adolescentes de 7 a 14 anos em Serv. de Convivência e Fortalecimento de Vínculos				
D.4. Adolescentes de 15 a 17 anos em Serviços de Convivência e Fortalecimentos de Vínculos				
D.5. Idosos em Serviços de Convivência e Fortalecimentos de Vínculos para idosos				
D.6. Pessoas que participaram de palestras, oficinas e outras atividades coletivas de caráter não continuado				
D.7. Pessoas com deficiência, participando dos Serviços de Convivência ou dos grupos do PAIF				

CRITÉRIOS DE LIMPEZA DA BASE DE DADOS REFERENTES ÀS INFORMAÇÕES DO SISTEMA DE REGISTRO MENSAL DE ATENDIMENTOS DOS CRAS (RMA) – FORMULÁRIO DO CRAS

1ª etapa da limpeza do banco de dados: eliminar os formulários que informaram "zero" em todos os campos. A **2ª etapa da limpeza** se refere aos critérios descritos abaixo:

Variáveis do Bloco I – Famílias em acompanhamento pelo PAIF					
Portes	Pequeno I	Pequeno II	Médio	Grande	Metrópole
Para casos que excederem o valor de corte de A1, desconsiderar dado de A1.					
A.1. Total de famílias em acompanhamento pelo PAIF	>750	>1.000	>2.000	>2.000	>2.000
Para casos que excederem o valor de corte de A2, desconsiderar dados de A2 e B1 a B6.					
A.2. Novas famílias inseridas no acompanhamento do PAIF no mês de referência	>375	>500	>1.000	>1.000	>1.000
A2 >= A1	Para os casos em que A2 >= A1, eliminar A2 e B1 a B6, exceto se houver apenas 1 formulário para a unidade e se os valores iguais forem zero.				
B1 a B6 Perfil de famílias inseridas em acompanhamento no PAIF, no mês de referência	Para os casos em que B1, B2, B3, B4, B5 ou B6 forem maiores que A2, eliminar o valor do campo				
Variáveis do Bloco II – Atendimento individualizados realizados no CRAS					
1ª etapa da limpeza					
Se C1 for maior que os valores de corte, desconsiderar os valores do Bloco II					
	Pequeno I	Pequeno II	Médio	Grande	Metrópole
C1 – Total de atendimentos individualizados realizados no mês	> 1.000	> 1.500	> 2.000	> 2.000	> 4.000
Para os casos que excederem o valor de corte, desconsiderar somente o valor do campo					
	Pequeno I	Pequeno II	Médio	Grande	Metrópole
C2 – Famílias encaminhadas para inclusão no Cadastro Único	> 1.000	> 1.500	> 2.000	> 2.000	> 4.000
C3 – Famílias encaminhadas para atualização cadastral no Cadastro Único	> 1.000	> 1.500	> 2.000	> 2.000	> 4.000
C4 – Indivíduos encaminhados para acesso ao BPC	> 150	> 150	> 300	> 300	> 300
C5 – Famílias encaminhadas para o CREAS	> 75	> 75	> 150	> 150	> 150
C6 - Visitas domiciliares realizadas	> 250	> 500	> 750	-	-
2ª etapa da limpeza					
Desconsiderar os campos que apresentarem valores maiores que o valor de C1					
C2 – Famílias encaminhadas para inclusão no Cadastro Único	> C1				
C3 – Famílias encaminhadas para atualização cadastral no Cadastro Único	> C1				
C4 – Indivíduos encaminhados para acesso ao BPC	> C1				
C5 – Famílias encaminhadas para o CREAS	> C1				
C6 - Visitas domiciliares realizadas	> C1				

Variáveis do Bloco III – Atendimento coletivos realizados no CRAS					
Se D1 maior que os valores de corte, desconsiderar somente o valor do campo					
	Pequeno I	Pequeno II	Médio	Grande	Metrópole
D1 – Famílias participando regularmente de grupos no âmbito do PAIF	>750	>1.000	>2.000	>2.000	>2.000
Se D1 > A1, eliminar o valor de D1					
Para os casos que excederem o valor de corte, desconsiderar somente o valor do campo					
	Pequeno I	Pequeno II	Médio	Grande	Metrópole
D2 – Crianças, até 6 anos, em Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	> 250	> 250	> 500	> 500	> 500
D3 – Crianças/adolescentes, de 6 a 15 anos, em Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	> 500	> 750	> 1.000	> 1.000	> 1.000
D4 – Jovens, de 15 a 17 anos, em Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	> 500	> 750	> 1.000	> 1.000	> 1.000
D5 – Idosos em Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	> 500	> 750	> 1.000	> 1.000	> 1.000
D6 – Pessoas que participam de palestras, oficinas e outras atividades coletivas de caráter não continuado	> 1.000	> 1.500	> 2.000	> 2.000	> 4.000
D7 – Pessoas com deficiência participando dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	> 150	> 150	> 300	> 300	> 300

Fonte: MDS/SNAS/CGVIS, 2015.

APÊNDICES

APÊNDICE 1: Tabela com valores de referência para corte de *Outliers*

Indicador	Corte (valor máximo)	Quantidade de cortes
Média de Acompanhamentos pelo PAIF	750	96
Média de Atendimentos em Grupos do PAIF	400	108
Média de Atendimentos no SCFV 0 a 6 anos	100	61
Média de Atendimentos no SCFV 7 a 14 anos	350	29
Média de Atendimentos no SCFV 15 a 17 anos	200	36
Média de Atendimentos no SCFV Idosos	250	62
Média de Encaminhamentos ao CaDÚnico	70	70
Média de Encaminhamentos Atualização do CaDÚnico	300	19
Média de Encaminhamentos ao BPC	20	44
Média de Encaminhamentos ao CREAS	10	39
Média de Atendimentos Individualizados	750	61
Média de Visitas Domiciliares	100	99
Média de Atendimentos Coletivos não Continuados	350	97
Média de Atendimentos a Pessoas com Deficiência (PAIF ou SCFV)	40	73

APÊNDICE 2: Tabela Coeficientes I de Moran Univariado e Bivariados

	I de Moran do Serviço pela					
	I de Moran do Serviço	Proporção de Pobres	Proporção de Domicílios chefiados por mulheres analfabetas sem cônjuge	Proporção de Domicílios sem banheiro ou fossa	Proporção de Trabalhadores Formais	Proporção de Trabalhadores Nível Superior
Acompanhamentos pelo PAIF	0.084883	0.145422	0.126917	0.117421	-0.092297	-0.057687
Atendimentos Coletivos em Grupos do PAIF	0.034889	0.096358	0.071063	0.080726	-0.047207	-0.02841
Atendimentos no SCFV 0 a 6 anos	0.079060	0.191672	0.134983	0.176728	-0.112809	-0.079374
Atendimentos no SCFV 7 a 14 anos	0.142872	0.297646	0.242615	0.24478	-0.18587	-0.132335
Atendimentos no SCFV 15 a 17 anos	0.216763	0.345162	0.278646	0.298733	-0.172308	-0.151321
Atendimentos no SCFV Idosos	0.069710	0.089748	0.043002	0.074413	-0.060183	-0.041922
Atendimentos Individualizados	0.074860	-0.138017	-0.144734	-0.109001	0.103169	0.050580
Visitas Domiciliares	0.043122	-0.056635	-0.078383	-0.040350	0.041081	0.015363
Atendimentos coletivos não continuados	0.017078	0.077620	0.028297	0.089048	-0.027773	-0.037499
Atendimentos coletivos a Pessoas com Deficiência	0.021106	0.042222	0.012100	0.040981	-0.035828	-0.027393
Encaminhamentos ao CadÚnico	0.092590	-0.053409	-0.097375	-0.007067	0.047322	0.013958
Encaminhamentos para Atualização do CadÚnico	0.085951	0.003537	-0.034008	0.020172	0.012449	-0.006693
Encaminhamentos ao BPC	0.073240	0.114335	0.059929	0.104697	-0.079740	-0.066229
Encaminhamentos ao CREAS	-0.000138	0.027286	0.006795	0.019201	-0.004877	-0.006274

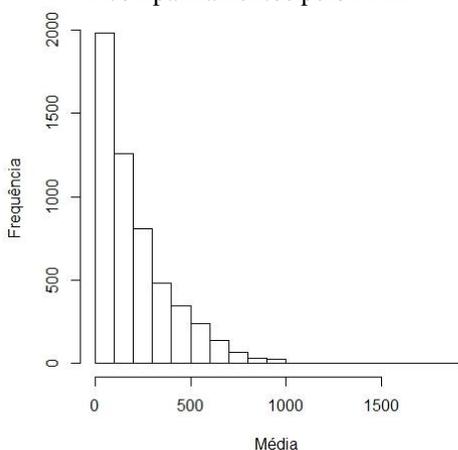
APÊNDICE 3: Tabelas, Gráficos e Mapas referentes ao Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF):

Variável: Média Municipal de Acompanhamentos pelo PAIF

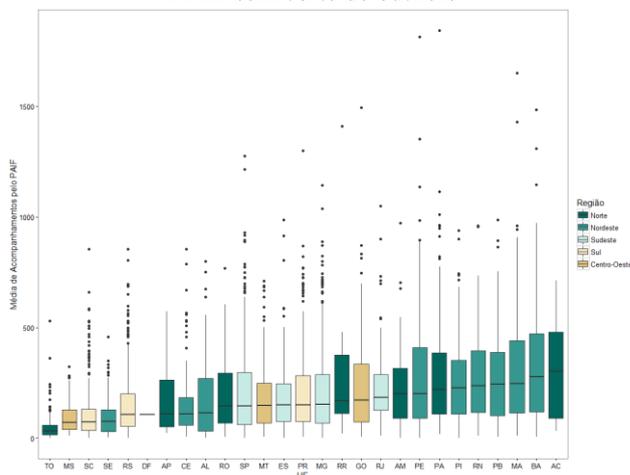
Medidas Descritiva da Média Municipal de Acompanhamentos pelo PAIF

	Mínimo	1º Qt.	Média	Mediana	3º Qt.	Máximo	Desv. Padrão	N
Geral	0	65.75	212.80	150.83	299.80	1844	199.07	5389
Pequeno I	0	57.92	189	137.10	273.90	745	166.62	3760
Pequeno II	1.36	83.680	258.20	191.30	380.20	985	222.55	1022
Médio	0	89.6	299.1	194.1	412.2	1844	302.4	324
Grande	13.62	93.22	270.60	173	348.10	1650	281.9	266
Metrópole	10.91	103.30	202.80	151.50	231.50	627	169.96	17

Distribuição da Média Municipal de Acompanhamentos pelo PAIF



Ranking da Média Municipal de Acompanhamentos pelo PAIF sem corte de outliers



LISA Univariado da Média Municipal de Acompanhamentos pelo PAIF

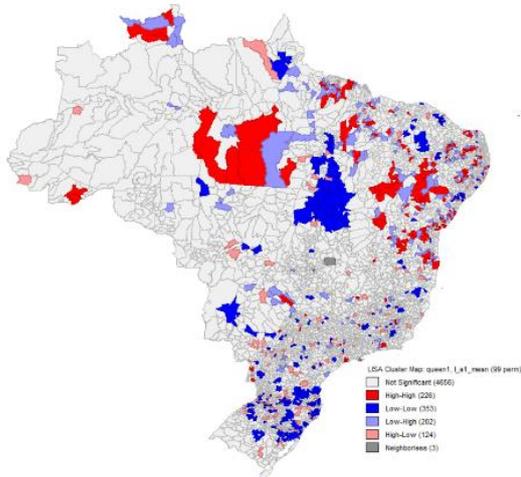
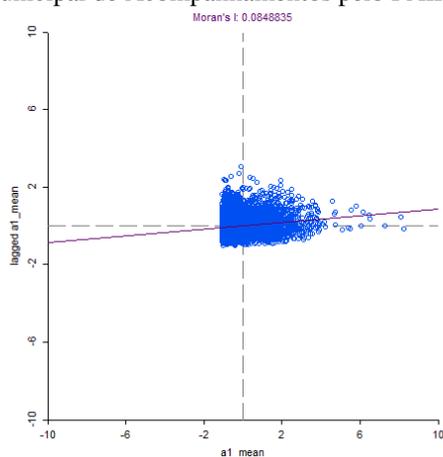


Gráfico: I de Moran Univariado da Média Municipal de Acompanhamentos pelo PAIF



LISA Bivariado da Média Municipal de Acompanhamentos pelo PAIF pela Proporção de domicílios chefiados por mulheres analfabetas sem cônjuge

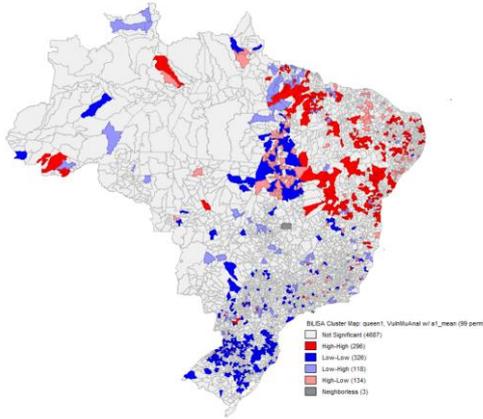
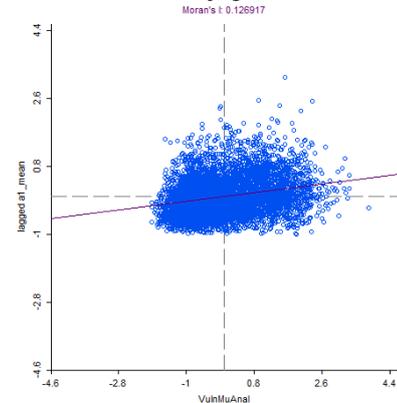


Gráfico I de Moran Bivariado da Média Municipal de Acompanhamentos pelo PAIF pela Proporção de domicílios chefiados por mulheres analfabetas sem cônjuge



LISA Bivariado da Média Municipal de Acompanhamentos pelo PAIF pela Proporção de domicílios sem banheiro ou fossa

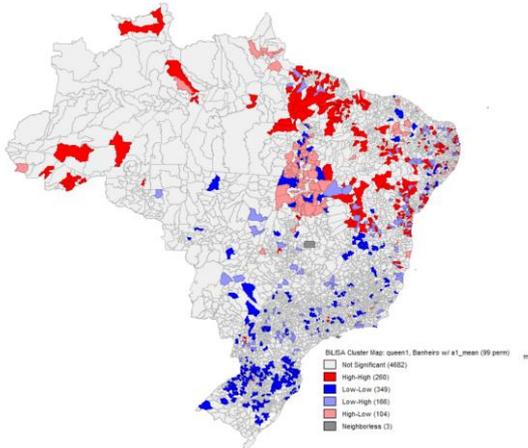
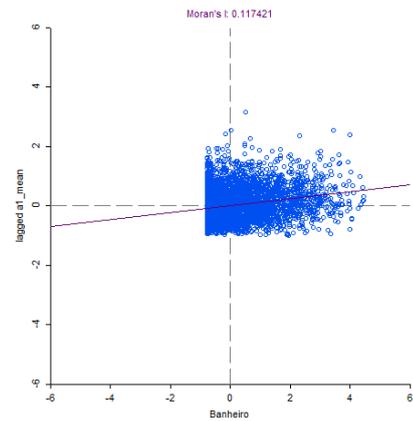


Gráfico I de Moran Bivariado da Média Municipal de Acompanhamentos pelo PAIF pela Proporção de domicílios sem banheiro ou fossa



LISA Bivariado da Média Municipal de Acompanhamentos pelo PAIF pela Proporção de Trabalhadores Nível Superior

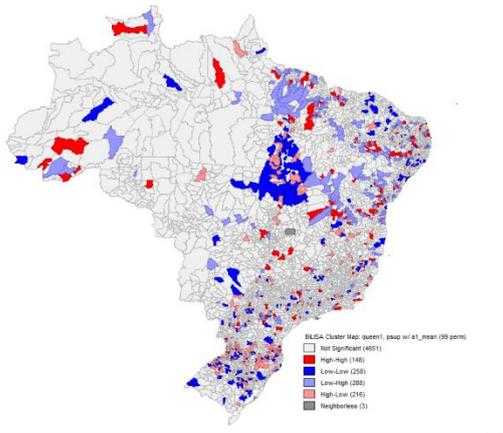
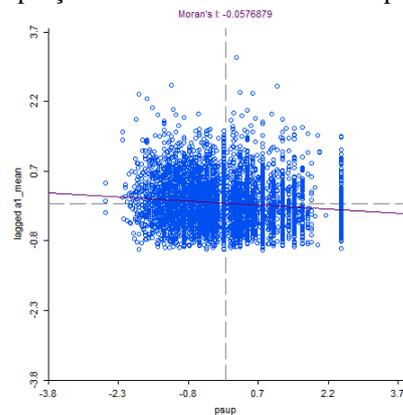


Gráfico I de Moran Bivariado da Média Municipal de Acompanhamentos pelo PAIF pela Proporção de Trabalhadores Nível Superior

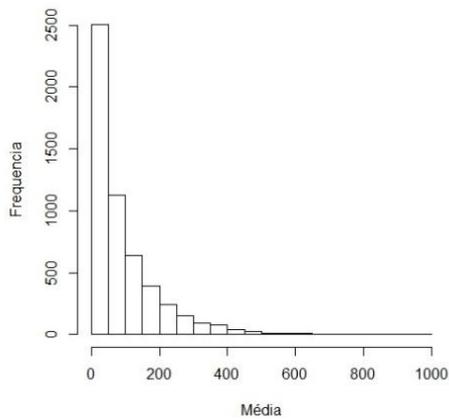


Variável: Média Municipal de Atendimentos Coletivos em Grupos do PAIF

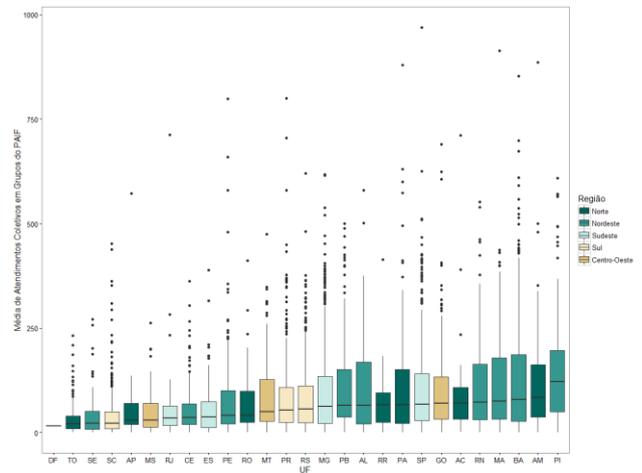
Medidas Descritivas da Média Municipal de Atendimentos Coletivos em Grupos no âmbito do PAIF

	Mínimo	1º Qt.	Média	Mediana	3º Qt.	Máximo	Desv. Padrão	N
Geral	0	22	92.60	55.42	126.40	969.70	105.19	5337
Pequeno I	0	22.67	91.18	57.11	126.80	712	98.11	3713
Pequeno II	0	22.89	103.10	58.48	142.50	879	122.51	1020
Médio	0	20.35	95.29	52.19	121.80	969.70	126.64	322
Grande	0	18.23	72.66	43.69	82.81	913.60	98.58	265
Metrópole	0.69	12.93	32.59	16.52	50.58	93.68	29.4	17

Distribuição da Média Municipal de Atendimentos Coletivos em Grupos do PAIF



Ranking da Média Municipal de Acompanhamentos pelo PAIF sem corte de outliers



LISA Univariado da Média de Atendimentos Coletivos em Grupos do PAIF

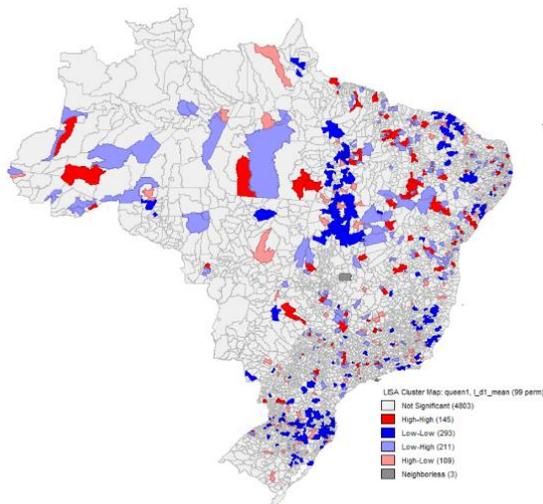
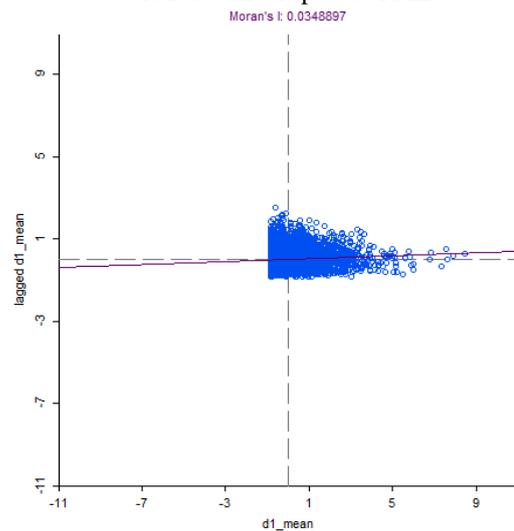


Gráfico: I de Moran Univariado da Média de Atendimentos Coletivos em Grupos do PAIF



LISA Bivariado da Média de Atendimentos Coletivos em Grupos do PAIF pela Proporção de Pobres (2010)

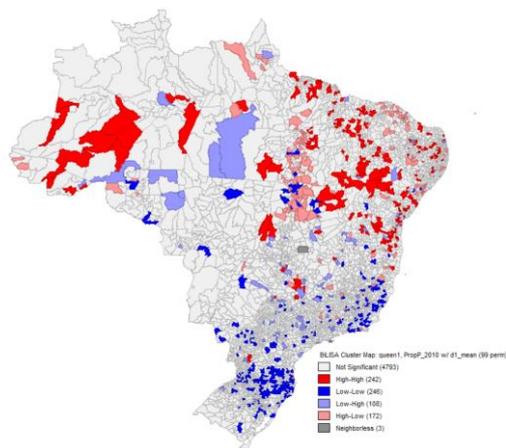
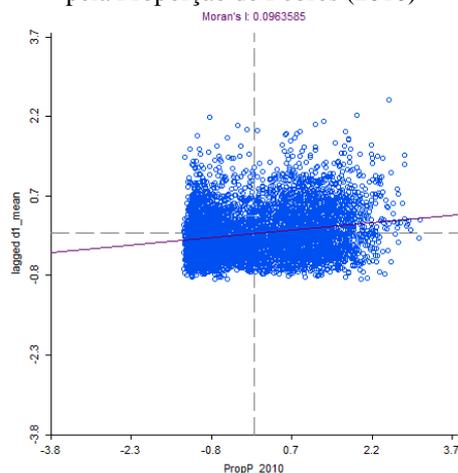


Gráfico I de Moran Bivariado da Média de Atendimentos Coletivos em Grupos do PAIF pela Proporção de Pobres (2010)



LISA Bivariado da Média de Atendimentos Coletivos em Grupos do PAIF pela Proporção de domicílios sem banheiro ou fossa

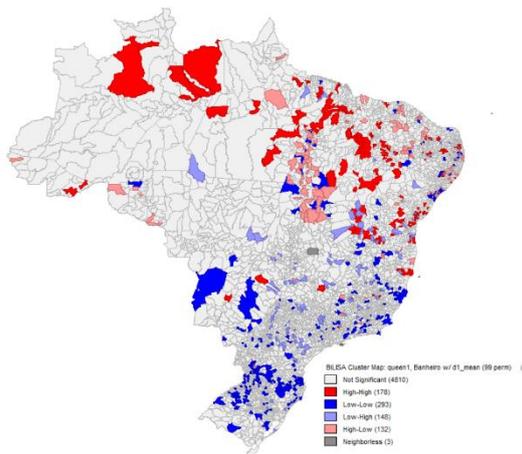
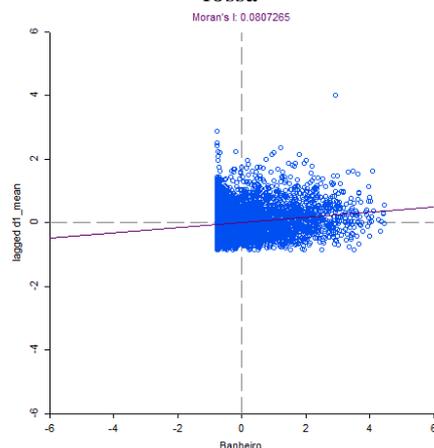


Gráfico I de Moran Bivariado da Média de Atendimentos Coletivos em Grupos do PAIF pela Proporção de domicílios sem banheiro ou fossa



LISA Bivariado da Média de Atendimentos Coletivos em Grupos do PAIF pela Proporção de domicílios sem banheiro ou fossa

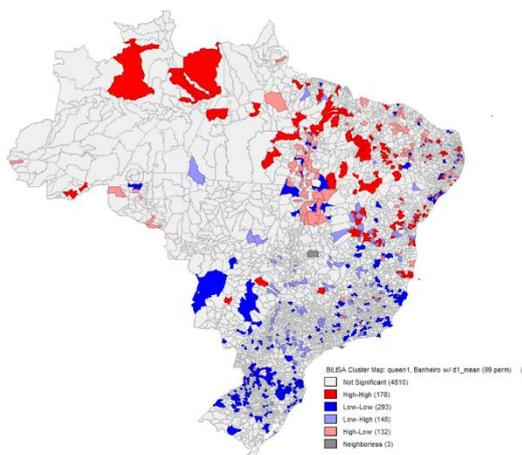
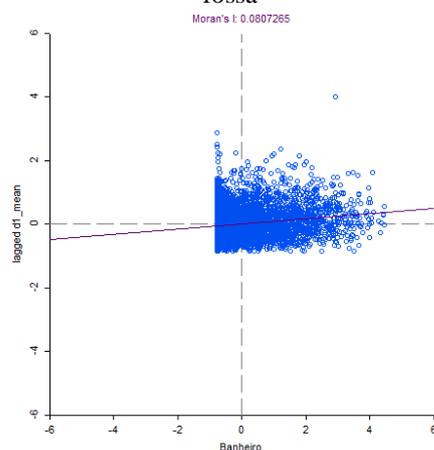


Gráfico I de Moran Bivariado da Média de Atendimentos Coletivos em Grupos do PAIF pela Proporção de domicílios sem banheiro ou fossa



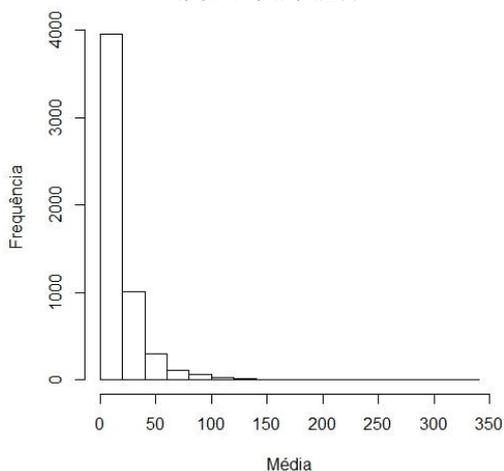
APÊNDICE 4: Tabelas, Gráficos e Mapas referentes ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV):

Variável: Média Municipal de Atendimentos o SCFV 0 a 6 anos

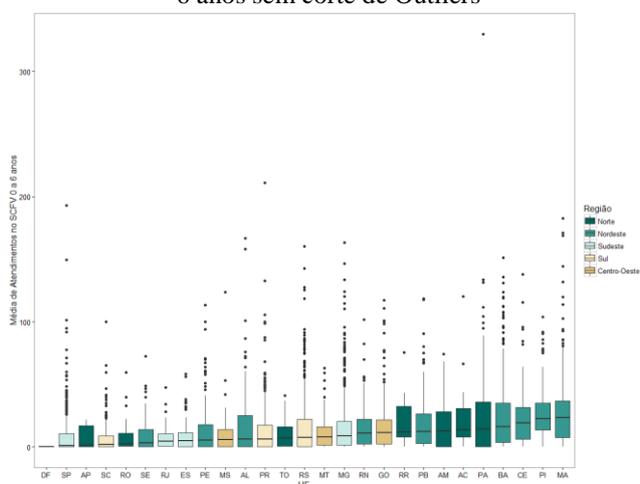
Medidas Descritivas da Média Municipal de Atendimentos no SCFV 0 a 6 anos

	Mínimo	1º Qt.	Média	Mediana	3º Qt.	Máximo	Desv. Padrão	N
Geral	0	0.33	15.68	8.33	22.08	329.90	21.95	5495
Pequeno I	0	0.08	15.52	9	22.31	211.10	20.95	3846
Pequeno II	0	0.66	17.74	8.66	25.55	182.70	24.55	1041
Médio	0	1.95	16.88	8.90	21	329.9	29.95	325
Grande	0	0.27	9.12	2.63	11.42	131.90	16.98	166
Metrópole	0	0.12	5.78	1.43	3.10	50.64	12.5	17

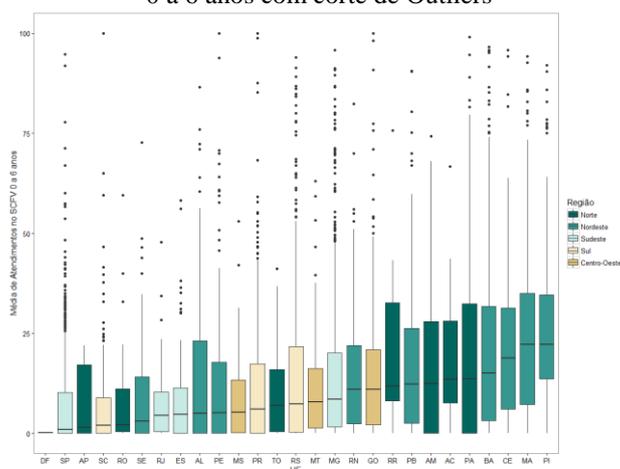
Distribuição da Média Municipal de Atendimentos no SCFV 0 a 6 anos



Ranking da Média Municipal de Atendimentos no SCFV 0 a 6 anos sem corte de Outliers



Ranking da Média Municipal de Atendimentos no SCFV 0 a 6 anos com corte de Outliers



LISA Univariado da Média Municipal de Atendimentos no SCFV 0 a 6 anos

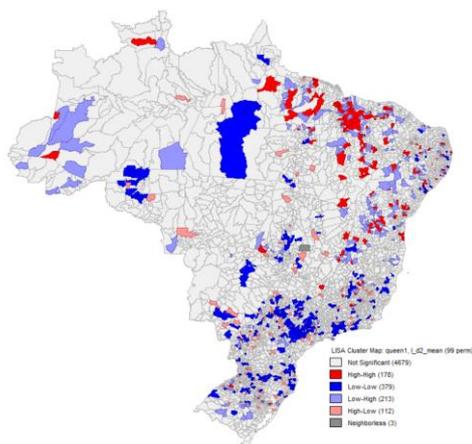
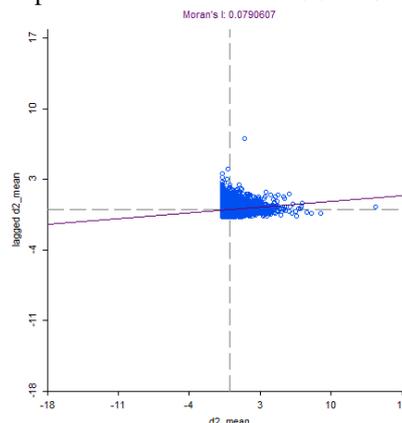


Gráfico: I de Moran Univariado da Média Municipal de Atendimentos no SCFV 0 a 6 anos



LISA Bivariado da Média Municipal de Atendimentos no SCFV 0 a 6 anos pela Proporção de Trabalhadores Nível Superior

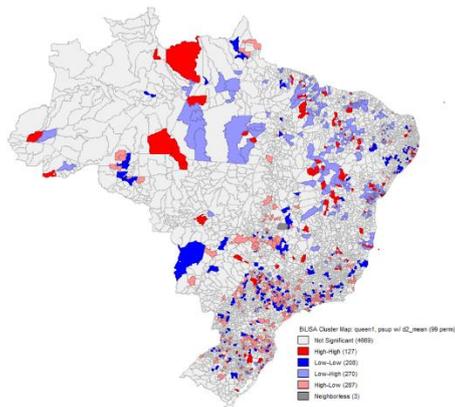
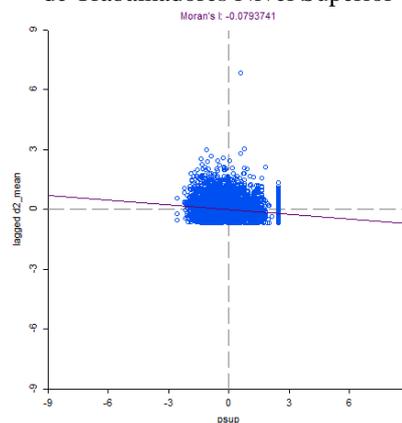


Gráfico I de Moran Bivariado Média Municipal de Atendimentos no SCFV 0 a 6 anos pela Proporção de Trabalhadores Nível Superior

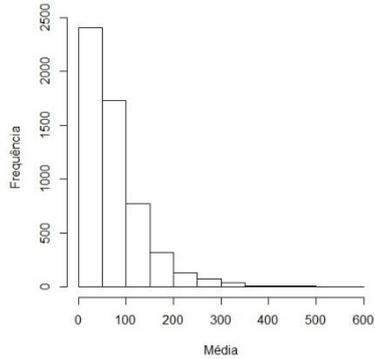


Variável: Média Municipal de Atendimentos o SCFV 7 a 14 anos

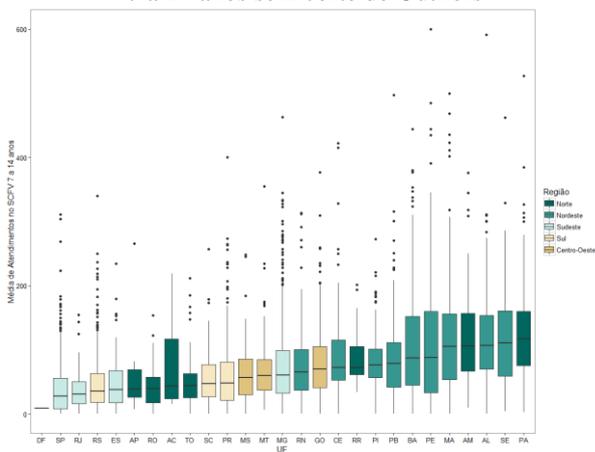
Medidas Descritivas da Média Municipal de Atendimentos no SCFV 7 a 14 anos

	Mínimo	1º Qt.	Média	Mediana	3º Qt.	Máximo	Desv. Padrão	N
Geral	0	28.58	74.26	58.89	100	600	65.86	5497
Pequeno I	0	29.14	68.61	57	93.75	444.10	55.67	3847
Pequeno II	0	37.33	100	80	140.10	591.50	86.95	1042
Médio	0	26.29	84.41	60.97	118	600	83.97	325
Grande	0	10.19	44.82	27.53	67.19	309.70	50.09	266
Metrópole	0.88	13.92	37.54	26.37	54.45	111.80	32.34	17

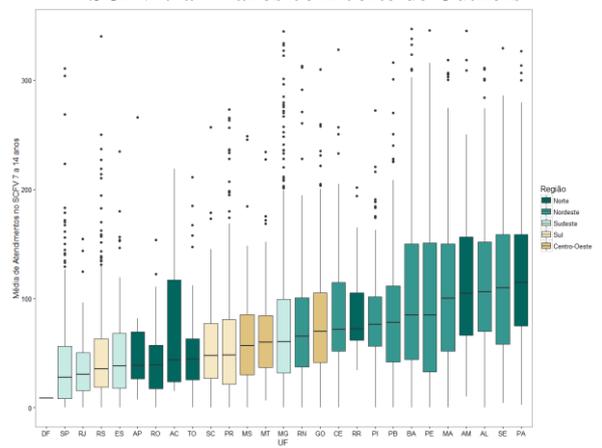
Distribuição da Média Municipal de Atendimentos no SCFV 7 a 14 anos



Ranking da Média Municipal de Atendimentos no SCFV 7 a 14 anos sem corte de Outliers



Ranking da Média Municipal de Atendimentos no SCFV 7 a 14 anos com corte de Outliers



LISA Univariado da Média Municipal de Atendimentos no SCFV 7 a 14 anos

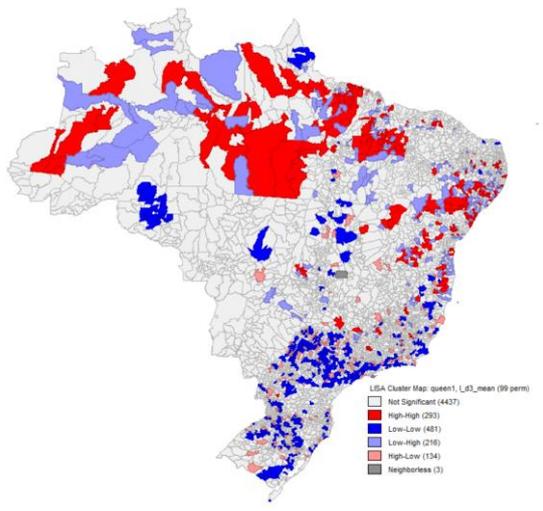
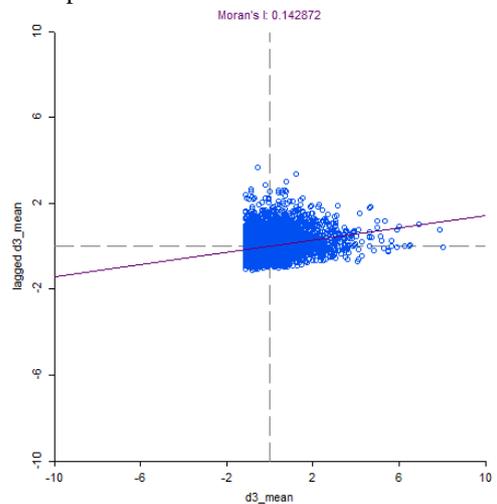


Gráfico: I de Moran Univariado da Média Municipal de Atendimentos no SCFV 7 a 14 anos



LISA Bivariado da Média Municipal de Atendimentos no SCFV 7 a 14 anos pela Proporção de Trabalhadores Nível Superior

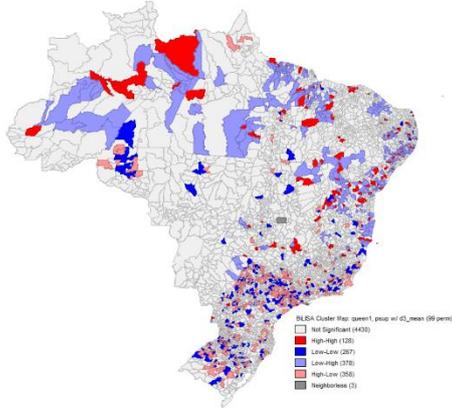
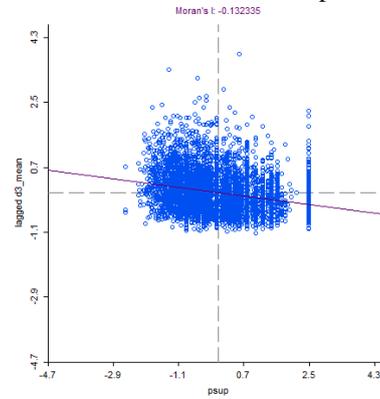


Gráfico I de Moran Bivariado Média Municipal de Atendimentos no SCFV 7 a 14 anos pela Proporção de Trabalhadores Nível Superior

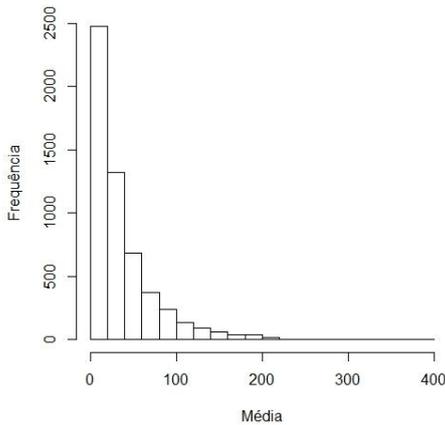


Variável: Média Municipal de Atendimentos o SCFV 15 a 17 anos

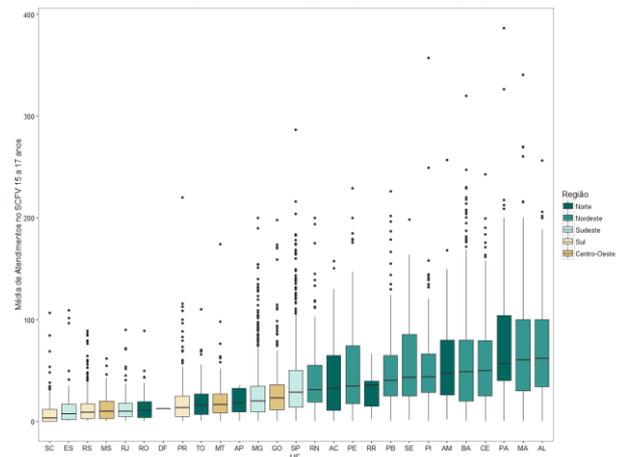
Medidas Descritivas da Média Municipal de Atendimentos no SCFV 15 a 17 anos

	Mínimo	1° Qt.	Média	Mediana	3° Qt.	Máximo	Desv. Padrão	N
Geral	0	9.09	36.01	23.36	48.17	386.60	40.48	5497
Pequeno I	0	8.83	32.02	22.25	43.29	270	30.09	3847
Pequeno II	0	12.38	52.48	33.94	76.43	386.60	54.66	1042
Médio	0	10.36	42.54	25.46	56.17	326.50	49.29	325
Grande	0	4.20	22.36	14.70	29.26	181.90	28.98	266
Metrópole	0	8.02	18.41	12.49	23	53.45	16.21	17

Distribuição da Média Municipal de Atendimentos no SCFV 15 a 17 anos



Ranking da Média Municipal de Atendimentos no SCFV 15 a 17 anos sem corte de outliers



LISA Univariado da Média Municipal de Atendimentos no SCFV 15 a 17 anos

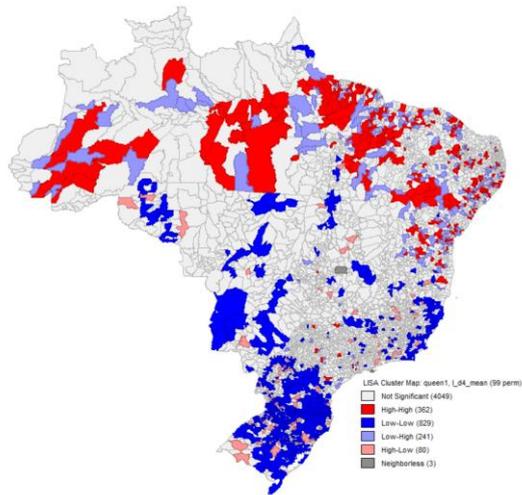
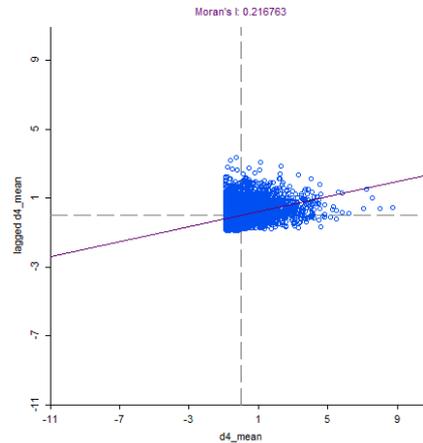


Gráfico: I de Moran Univariado da Média Municipal de Atendimentos no SCFV 15 a 17 anos



LISA Bivariado da Média Municipal de Atendimentos no SCFV 15 a 17 anos pela Proporção de Trabalhadores Nível Superior

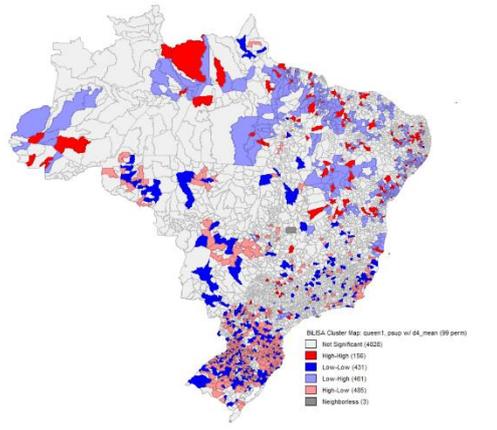
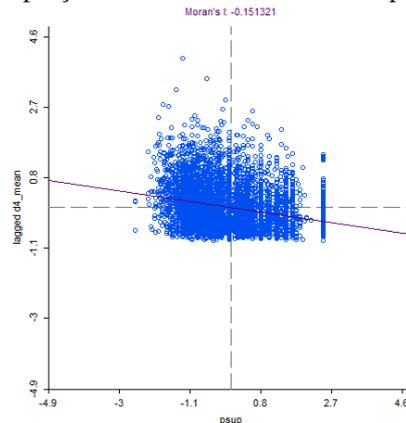


Gráfico I de Moran Bivariado Média Municipal de Atendimentos no SCFV 15 a 17 anos pela Proporção de Trabalhadores Nível Superior

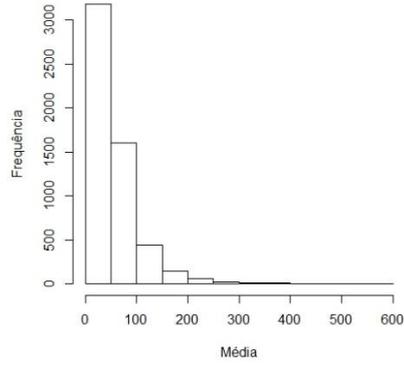


Variável: Média Municipal de Atendimentos o SCFV Idosos

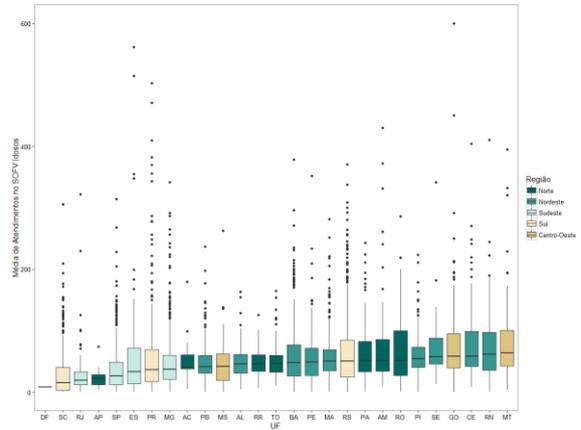
Medidas Descritivas da Média Municipal de Atendimentos no SCFV Idosos

	Mínimo	1° Qt.	Média	Mediana	3° Qt.	Máximo	Desv. Padrão	N
Geral	0	23.17	55.16	43.08	70	600	51.61	5492
Pequeno I	0	25	54.30	44.18	69.15	470.80	46.94	3843
Pequeno II	0	25.50	65.88	49.23	83.64	561.30	64.39	1041
Médio	0	18.91	53.05	35.56	68.25	600	61.58	325
Grande	0	9.74	29.91	20	40.37	322	33.96	266
Metrópole	0	9.93	29.25	18.76	41.76	87.32	25.62	17

Distribuição da Média Municipal de Atendimentos no SCFV Idosos



Ranking da Média Municipal de Atendimentos no SCFV Idosos sem corte de outliers



LISA Univariado da Média Municipal de Atendimentos no SCFV Idosos

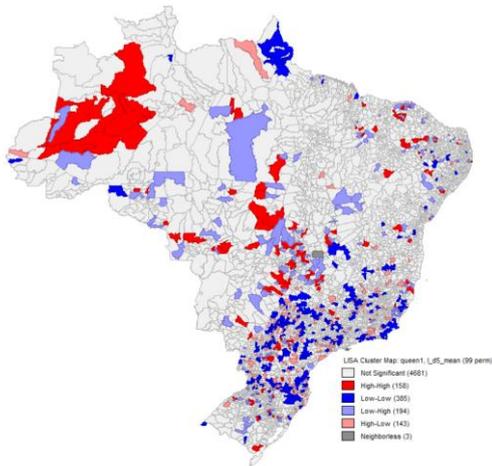
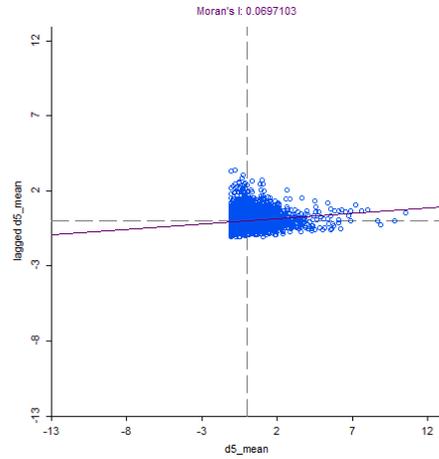


Gráfico: I de Moran Univariado da Média Municipal de Atendimentos no SCFV Idosos



LISA Bivariado da Média Municipal de Atendimentos no SCFV Idosos pela Proporção de Trabalhadores Nível Superior

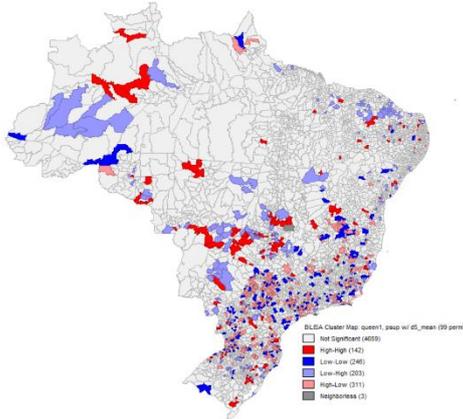
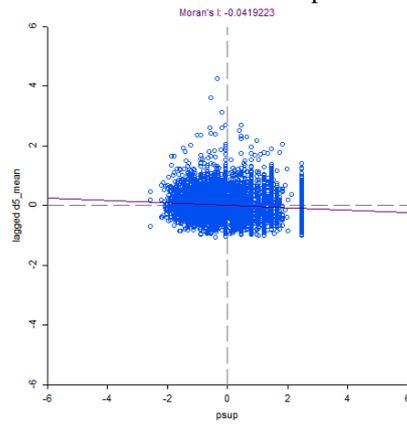


Gráfico I de Moran Bivariado Média Municipal de Atendimentos no SCFV Idosos pela Proporção de Trabalhadores Nível Superior



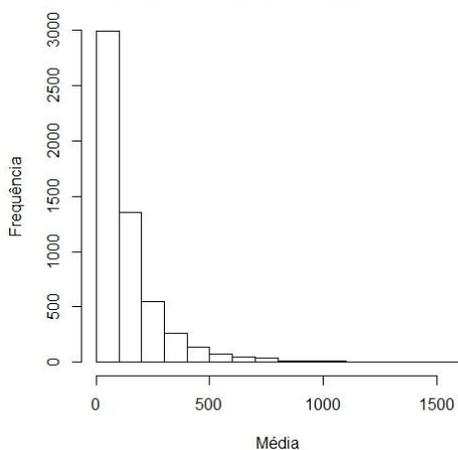
APÊNDICE 5: Tabelas, Gráficos e Mapas referentes a Outros Serviços:

Variável: Média Municipal de Atendimentos Individualizados

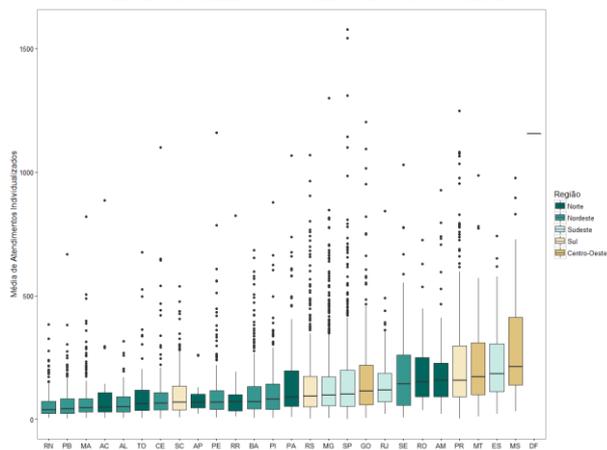
Medidas Descritivas da Média Municipal de Atendimentos Individualizados

	Mínimo	1º Qt.	Média	Mediana	3º Qt.	Máximo	Desv. Padrão	N
Geral	0	45	139.80	89.17	173.90	1578	153.72	5495
Pequeno I	0	39.02	113.60	75.83	147.60	877	113.36	3846
Pequeno II	3	55.27	172.30	100.70	214.90	1299	185.82	1041
Médio	11.14	76.67	201.20	134.70	239.60	1543	210.21	325
Grande	31.79	129.70	287.90	213.10	389.90	1203	219.05	266
Metrópole	133.8	207.2	594.1	546.7	842.4	1578	442.11	17

Distribuição da Média Municipal de Atendimentos Individualizados



Ranking da Média Municipal de Atendimentos Individualizados sem corte de outliers



LISA Univariado da Média Municipal de Atendimentos Individualizados

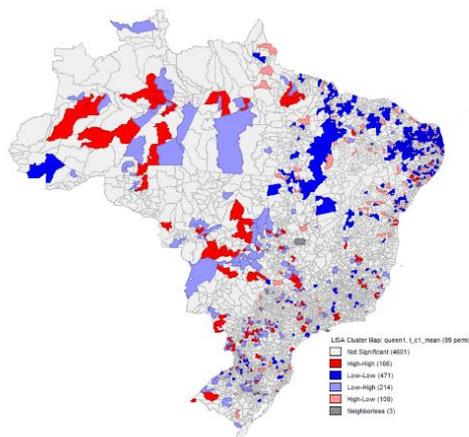
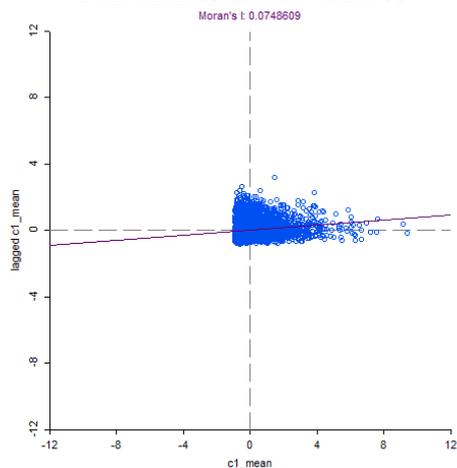


Gráfico: I de Moran Univariado da Média Municipal de Atendimentos Individualizados



LISA Bivariado da Média Municipal de Atendimentos Individualizados pela Proporção de domicílios chefiados por mulheres analfabetas sem cônjuge

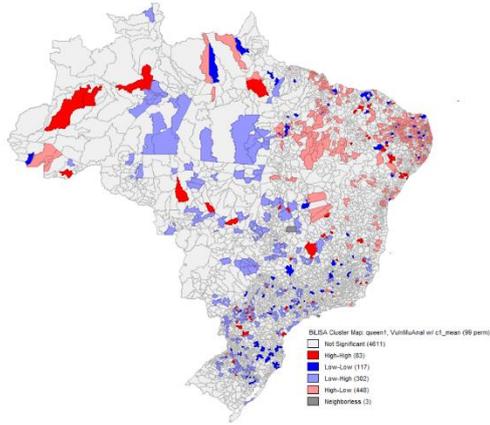
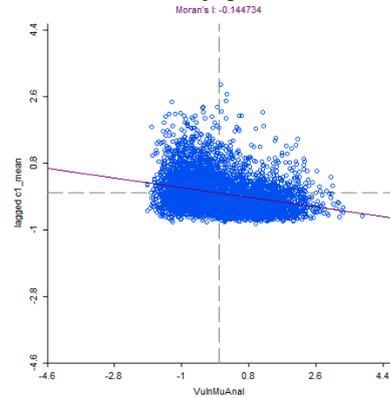


Gráfico I de Moran Bivariado Média Municipal de Atendimentos Individualizados pela Proporção de domicílios chefiados por mulheres analfabetas sem cônjuge



LISA Bivariado da Média Municipal de Atendimentos Individualizados pela Proporção de domicílios sem banheiro ou fossa

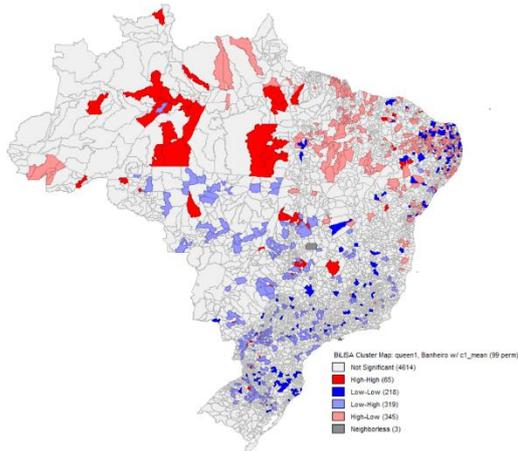
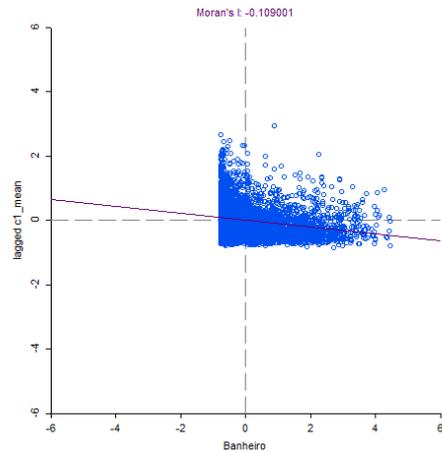


Gráfico I de Moran Bivariado da Média Municipal de Atendimentos Individualizados pela Proporção de domicílios sem banheiro ou fossa



LISA Bivariado da Média Municipal de Atendimentos Individualizados pela Proporção de Trabalhadores Nível Superior

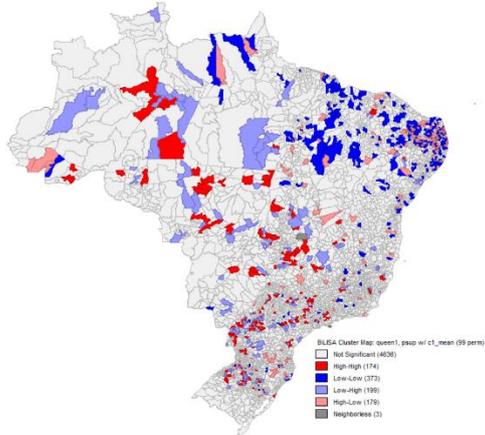
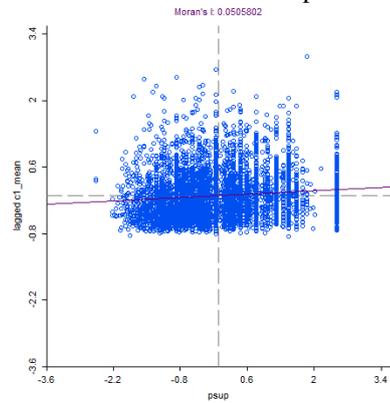


Gráfico I de Moran Bivariado Média Municipal de Atendimentos Individualizados pela Proporção de Trabalhadores Nível Superior

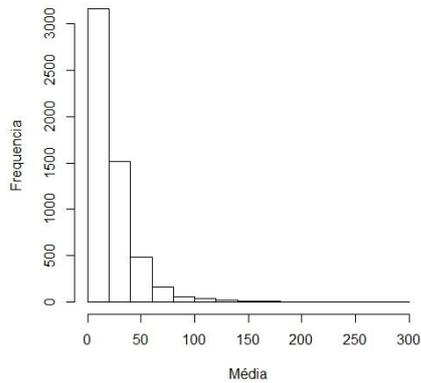


Variável: Média Municipal de Visitas Domiciliares

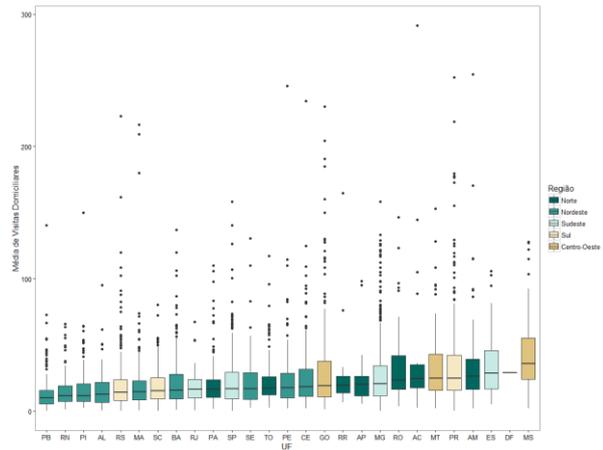
Medidas Descritivas da Média Municipal de Visitas Domiciliares

	Mínimo	1º Qt.	Média	Mediana	3º Qt.	Máximo	Desv. Padrão	N
Geral	0	9.66	23.85	17.36	29.59	291.50	23.64	5487
Pequeno I	0	8.55	20.61	15.17	25.17	246	20.02	3839
Pequeno II	0	12.50	29.26	21.27	35.75	254.60	28.52	1040
Médio	0	16.91	35.61	28.57	44.08	252.20	31.37	325
Grande	2.38	19.04	35.11	29.02	42.57	291.50	28.03	266
Metrópole	1.44	8.66	22.21	16.87	29.18	67.96	20.9	17

Distribuição da Média Municipal de Visitas Domiciliares



Ranking da Média Municipal de Visitas Domiciliares sem corte de outliers



LISA Univariado da Média Municipal de Visitas Domiciliares

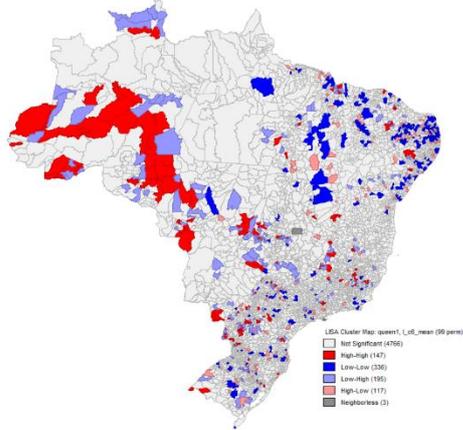
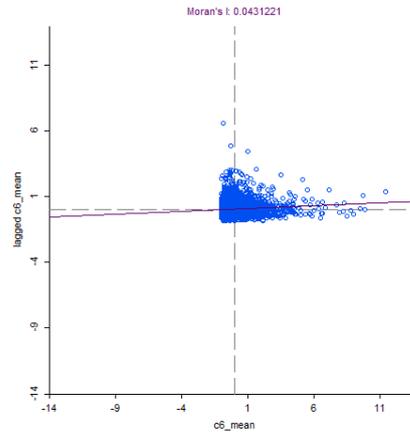


Gráfico: I de Moran Univariado da Média Municipal de Visitas Domiciliares



LISA Bivariado da Média Municipal de Visitas Domiciliares pela Proporção de domicílios chefiados por mulheres analfabetas sem cônjuge

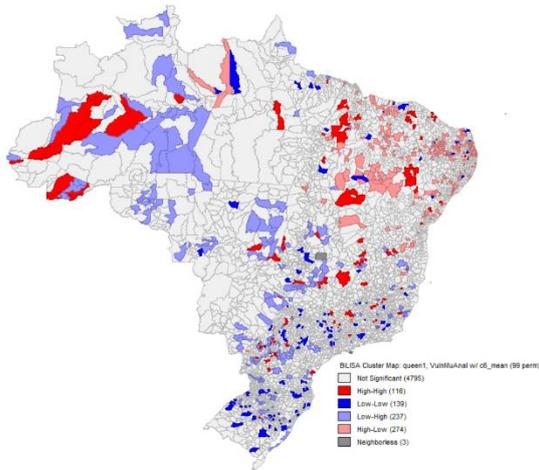
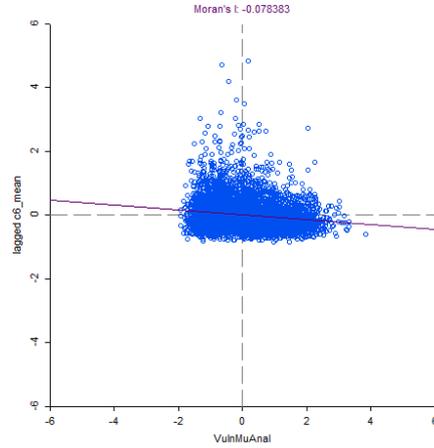


Gráfico I de Moran Bivariado Média Municipal de Visitas Domiciliares pela Proporção de domicílios chefiados por mulheres analfabetas sem cônjuge



LISA Bivariado da Média Municipal de Visitas Domiciliares pela Proporção de domicílios sem banheiro ou fossa

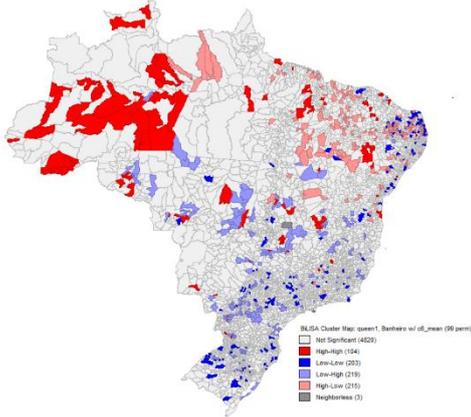
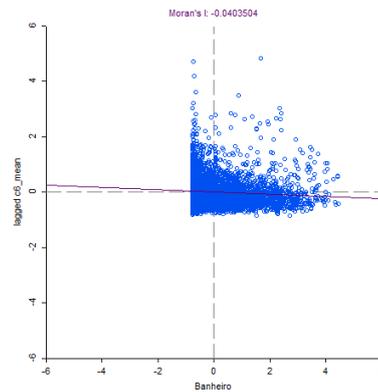


Gráfico I de Moran Bivariado da Média Municipal de Visitas Domiciliares pela Proporção de domicílios sem banheiro ou fossa



LISA Bivariado da Média Municipal de Visitas Domiciliares pela Proporção de Trabalhadores Nível Superior

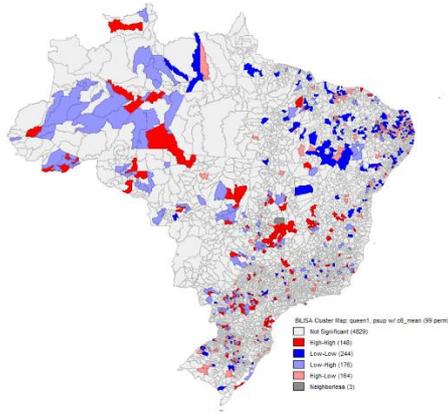
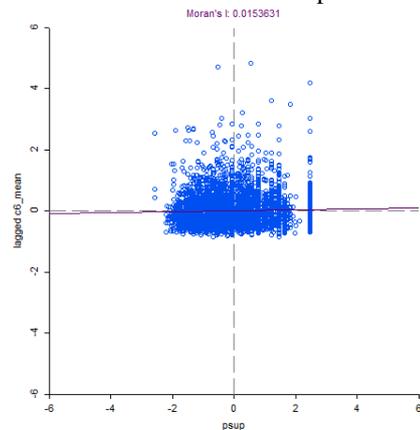


Gráfico I de Moran Bivariado Média Municipal de Visitas Domiciliares pela Proporção de Trabalhadores Nível Superior

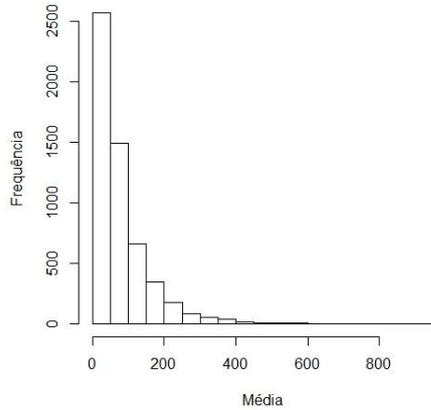


Variável: Média Municipal de Atendimentos Coletivos não Continuados

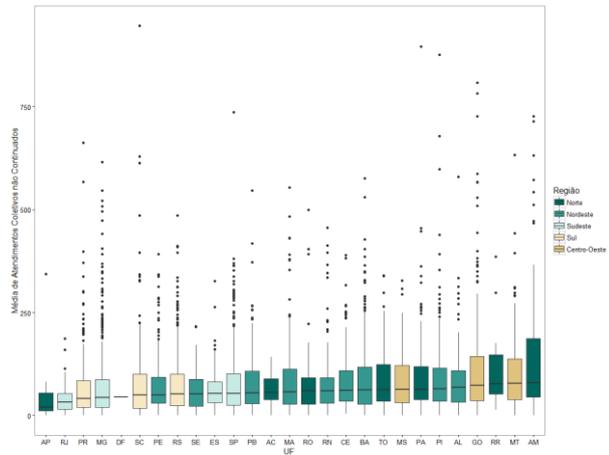
Medidas Descritivas da Média Municipal de Atendimentos Coletivos não Continuados

	Mínimo	1º Qt.	Média	Mediana	3º Qt.	Máximo	Desv. Padrão	N
Geral	0	26.33	80.01	54.76	103.10	947	86.54	5497
Pequeno I	0	26	77.99	54.33	100.90	947	83.04	3847
Pequeno II	0	26.84	88.28	55.85	116.40	782.20	96.36	1042
Médio	0	30.58	87.53	61.17	105.10	895.80	107.48	325
Grande	0	26.83	68.59	50.43	91.98	385.50	62.56	266
Metrópole	23.72	32.17	66.68	46.02	69.04	247	57.19	17

Distribuição da Média Municipal de Atendimentos Coletivos não Continuados



Ranking da Média Municipal de Atendimentos Coletivos não Continuados sem corte de outliers



LISA Univariado da Média Municipal de Atendimentos Coletivos não Continuados

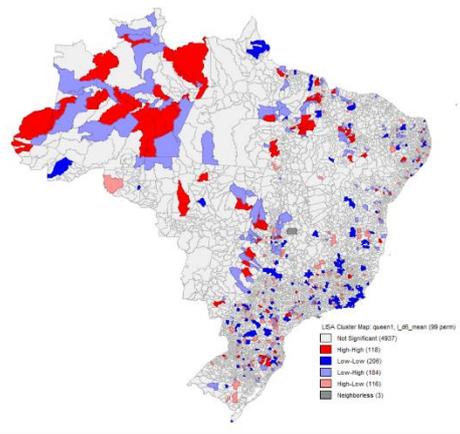
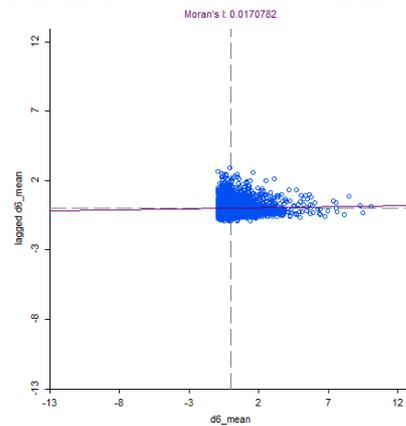


Gráfico: I de Moran Univariado da Média Municipal de Atendimentos Coletivos não Continuados



LISA Bivariado da Média Municipal de Atendimentos Coletivos não Continuados pela Proporção de domicílios chefiados por mulheres analfabetas sem cônjuge

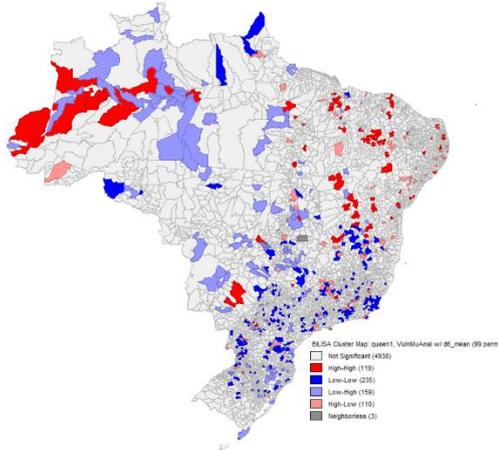
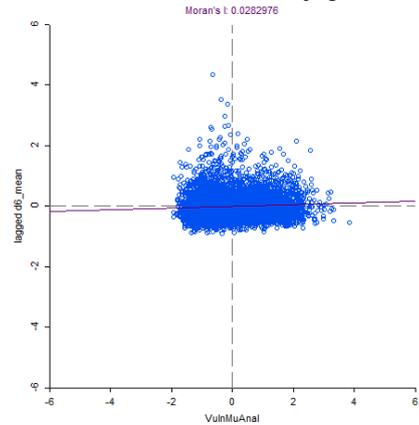


Gráfico I de Moran Bivariado Média Municipal de Atendimentos Coletivos não Continuados pela Proporção de domicílios chefiados por mulheres analfabetas sem cônjuge



LISA Bivariado da Média Municipal de Atendimentos Coletivos não Continuados pela Proporção de domicílios sem banheiro ou fossa

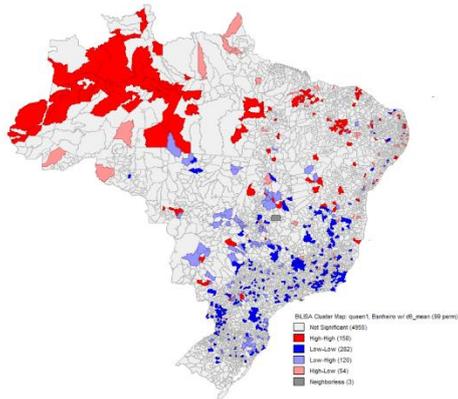
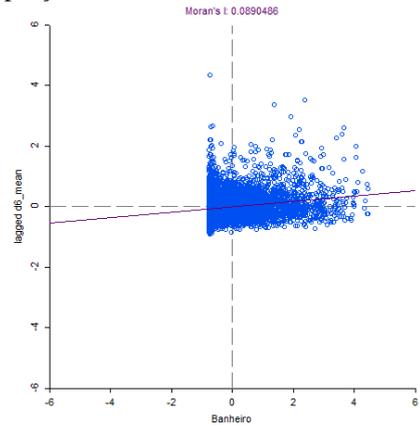


Gráfico I de Moran Bivariado da Média Municipal de Atendimentos Coletivos não Continuados pela Proporção de domicílios sem banheiro ou fossa



LISA Bivariado da Média Municipal de Atendimentos Coletivos não Continuados pela Proporção de Trabalhadores Nível Superior

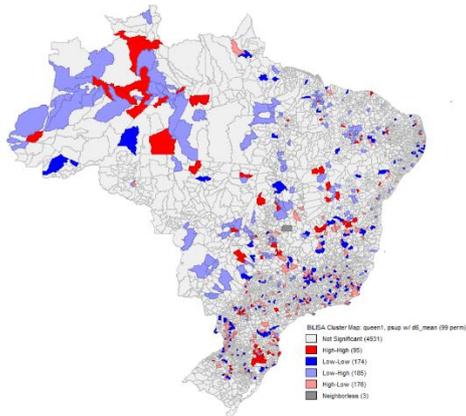
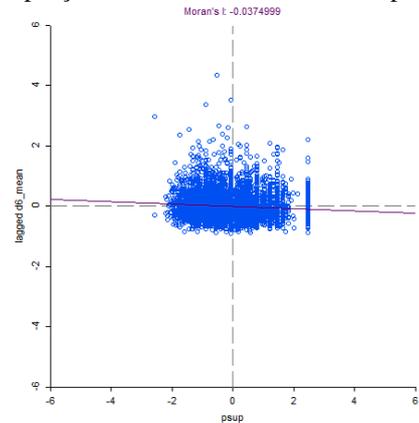


Gráfico I de Moran Bivariado Média Municipal de Atendimentos Coletivos não Continuados pela Proporção de Trabalhadores Nível Superior

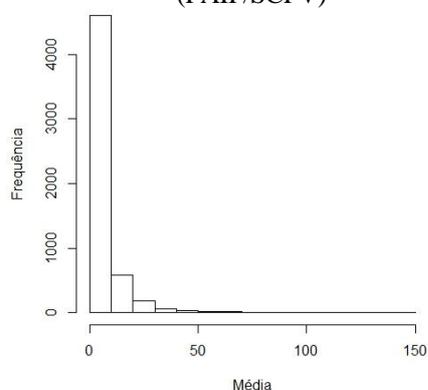


Variável: Média de Atendimentos Coletivos a Pessoas com Deficiência (PAIF SCFV)

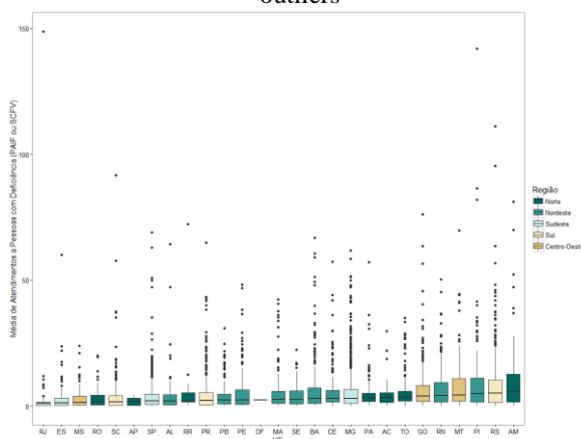
Medidas Descritivas da Média Municipal de Atendimentos Coletivos a Pessoas com Deficiência (PAIF ou SCFV)

	Mínimo	1° Qt.	Média	Mediana	3° Qt.	Máximo	Desv. Padrão	N
Geral	0	0.95	5.75	2.79	6.66	148.90	9.08	5497
Pequeno I	0	1	5.92	3	7.08	142.10	8.96	3847
Pequeno II	0	1	6.30	2.91	6.97	95.33	9.84	1042
Médio	0	0.91	4.43	2.16	4.58	57.17	7.04	325
Grande	0	0.65	2.90	1.42	2.87	148.90	9.53	266
Metrópole	0.36	0.75	1.71	1.38	2.46	3.96	1.13	17

Distribuição da Média Municipal de Atendimentos Coletivos a Pessoas Def. (PAIF/SCFV)



Ranking da Média Municipal de Atendimentos Coletivos a Pessoas Def. (PAIF/SCFV) sem corte de outliers



LISA Univariado da Média Municipal de Atendimentos Coletivos a Pessoas Def. (PAIF/SCFV)

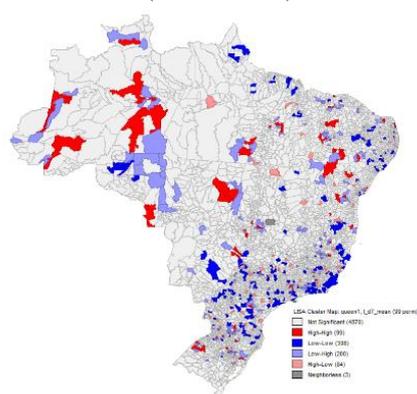
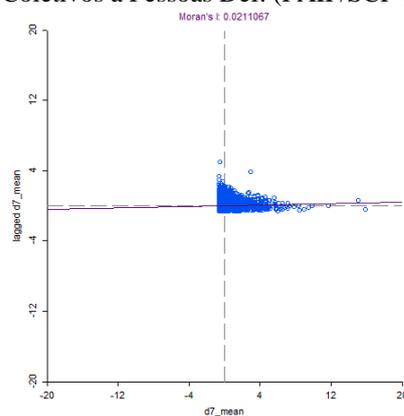


Gráfico: I de Moran Univariado da Atendimentos Coletivos a Pessoas Def. (PAIF/SCFV)



LISA Bivariado da Média Municipal de Atendimentos Coletivos a Pessoas Def. (PAIF/SCFV) pela Proporção de domicílios chefiados por mulheres analfabetas sem cônjuge

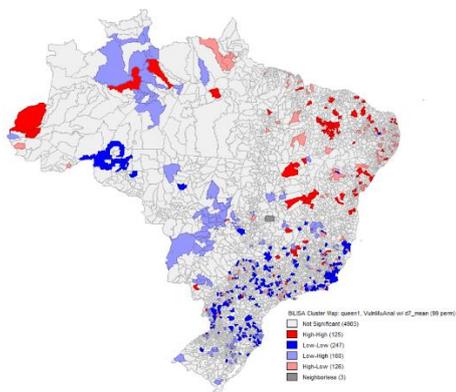
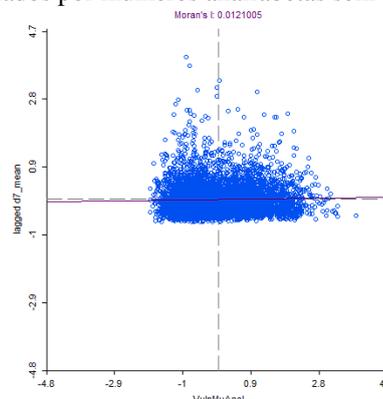


Gráfico I de Moran Bivariado Média Municipal de Atendimentos Coletivos a Pessoas Def. (PAIF/SCFV) pela Proporção de domicílios chefiados por mulheres analfabetas sem cônjuge



LISA Bivariado da Média Municipal de Atendimentos Coletivos a Pessoas Def. (PAIF/SCFV) pela Proporção de domicílios sem banheiro ou fossa

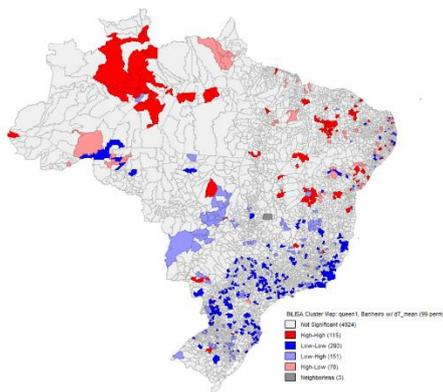
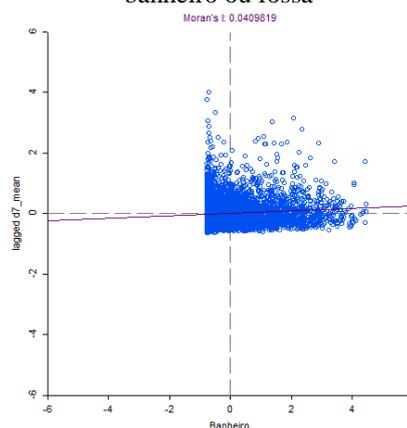


Gráfico I de Moran Bivariado da Média Municipal de Atendimentos Coletivos a Pessoas Def. (PAIF/SCFV) pela Proporção de domicílios sem banheiro ou fossa



LISA Bivariado da Média Municipal de Atendimentos Coletivos a Pessoas Def. (PAIF/SCFV) pela Proporção de Trabalhadores Nível Superior

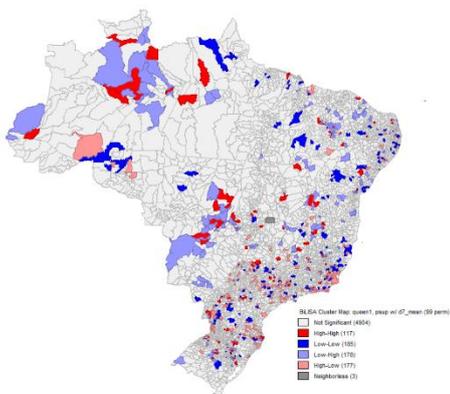
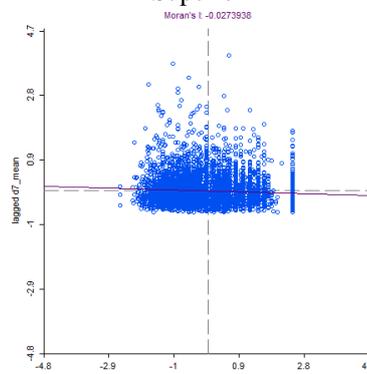


Gráfico I de Moran Bivariado Média Municipal de Atendimentos Coletivos a Pessoas Def. (PAIF/SCFV) pela Proporção de Trabalhadores Nível Superior



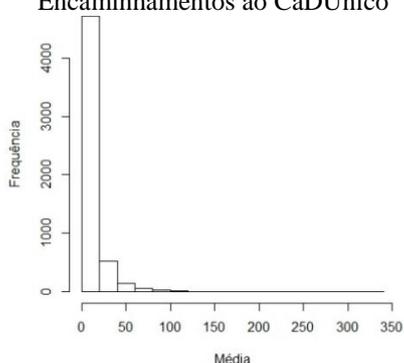
APÊNDICE 4: Tabelas, Gráficos e Mapas referentes a Encaminhamentos:

Variável: Encaminhamentos ao CaDÚnico

Medidas Descritivas da Média Municipal de Encaminhamentos ao CaDÚnico

	Mínimo	1º Qt.	Média	Mediana	3º Qt.	Máximo	Desv. Padrão	N
Geral	0	2.33	10.93	6	12.78	332.30	16.34	5495
Pequeno I	0	2.08	8.52	5.29	10.75	203.10	11.56	3846
Pequeno II	0	2.31	13.64	6.50	17.08	156.50	18.93	1041
Médio	0.08	3.58	17.47	9.61	20.42	332.30	28.39	325
Grande	0.80	8.89	24.42	17.79	32.61	268.50	24.42	266
Metrópole	3.74	26.33	53.83	36.04	72.78	186.40	47.31	17

Distribuição da Média Municipal de Encaminhamentos ao CaDÚnico



LISA Univariado da Média Municipal de Encaminhamentos ao CaDÚnico

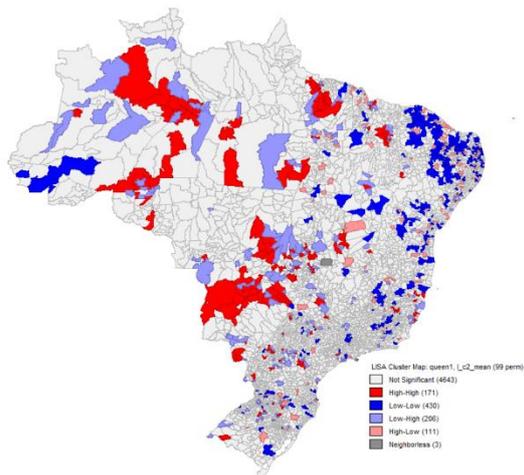
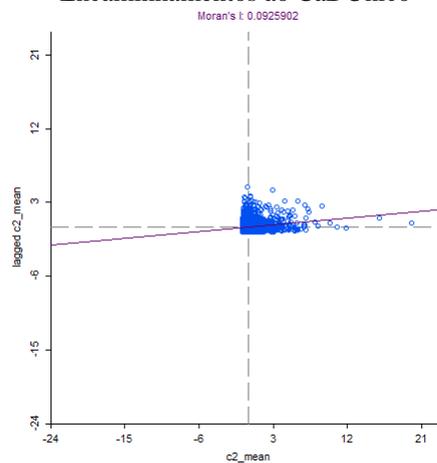


Gráfico: I de Moran Univariado da Encaminhamentos ao CaDÚnico



LISA Bivariado da Média Municipal de Encaminhamentos ao CaDÚnico pela Proporção de domicílios chefiados por mulheres analfabetas sem cônjuge

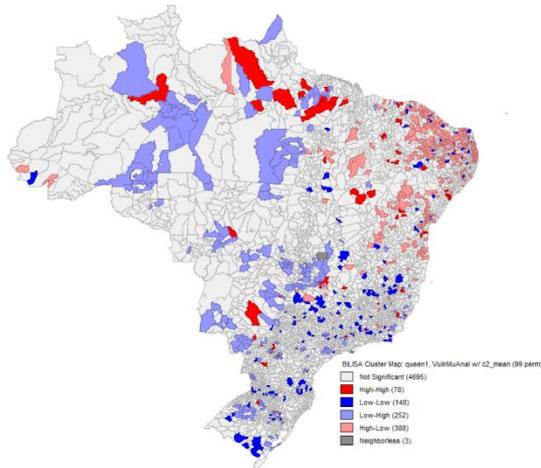
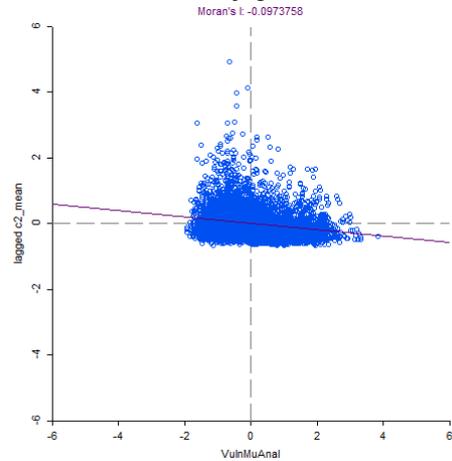


Gráfico I de Moran Bivariado Média Municipal de Encaminhamentos ao CaDÚnico pela Proporção de domicílios chefiados por mulheres analfabetas sem cônjuge



LISA Bivariado da Média Municipal de Encaminhamentos ao CaDÚnico pela Proporção de domicílios sem banheiro ou fossa

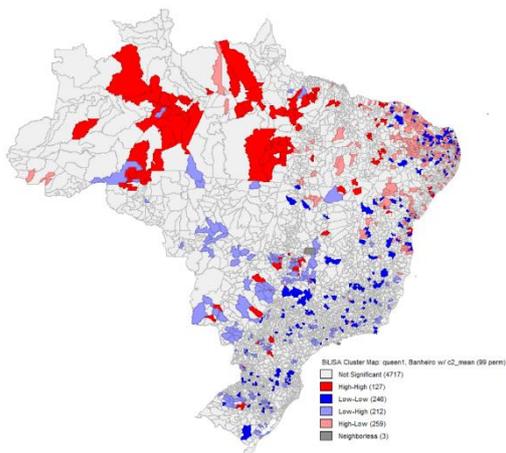
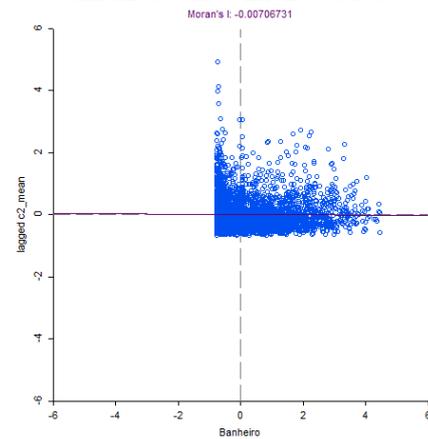


Gráfico I de Moran Bivariado da Média Municipal de Encaminhamentos ao CaDÚnico pela Proporção de domicílios sem banheiro ou fossa



LISA Bivariado da Média Municipal de Encaminhamentos ao CaDÚnico pela Proporção de Trabalhadores Nível Superior

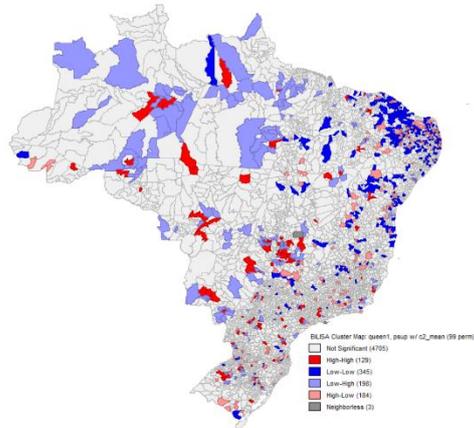
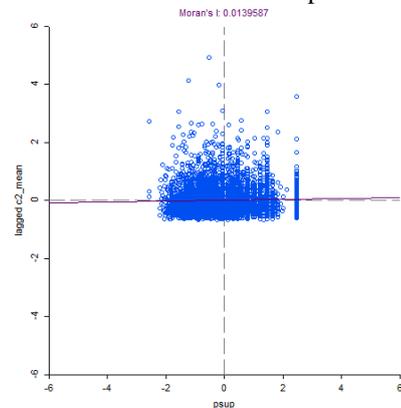


Gráfico I de Moran Bivariado Média Municipal de Encaminhamentos ao CaDÚnico pela Proporção de Trabalhadores Nível Superior

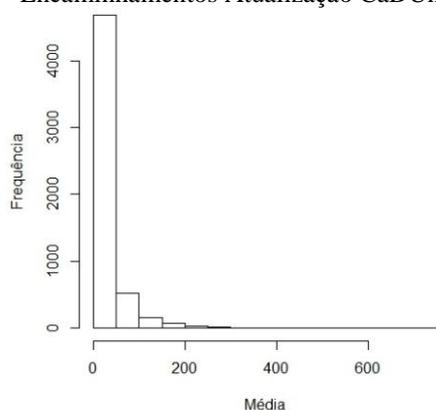


Variável: Encaminhamentos Atualização CaDÚnico

Medidas Descritivas da Média Municipal de Encaminhamentos Atualização CaDÚnico

	Mínimo	1º Qt.	Média	Mediana	3º Qt.	Máximo	Desv. Padrão	N
Geral	0	4.05	26.80	12.08	30.14	731.40	43.55	5495
Pequeno I	0	4	23.31	12.15	27.92	412.60	33.48	3846
Pequeno II	0	3.25	34.40	9.58	30.92	731.40	63.37	1041
Médio	0.16	4.5	31.75	12	35.21	467.30	56.96	325
Grande	0.25	9.79	35.55	21.13	47.20	322.50	39.60	266
Metrópole	3.35	34.31	121.30	50.30	205.80	302.40	106.42	17

Distribuição da Média Municipal de Encaminhamentos Atualização CaDÚnico



LISA Univariado da Média Municipal de Encaminhamentos Atualização CaDÚnico

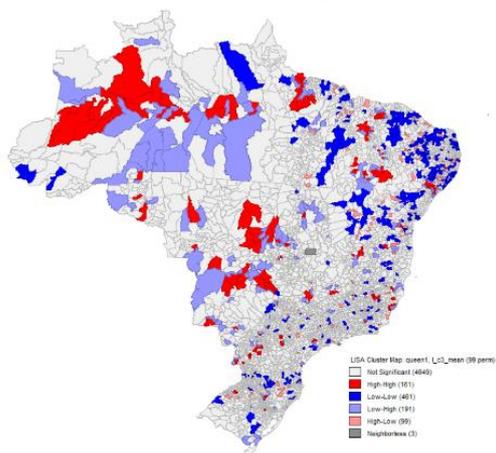
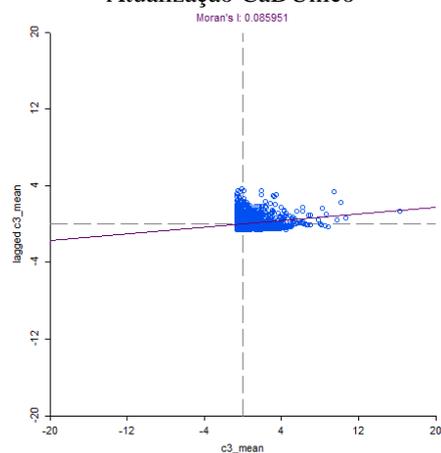


Gráfico: I de Moran Univariado da Encaminhamentos Atualização CaDÚnico



LISA Bivariado da Média Municipal de Encaminhamentos Atualização CaDÚnico pela Proporção de domicílios chefiados por mulheres analfabetas sem cônjuge

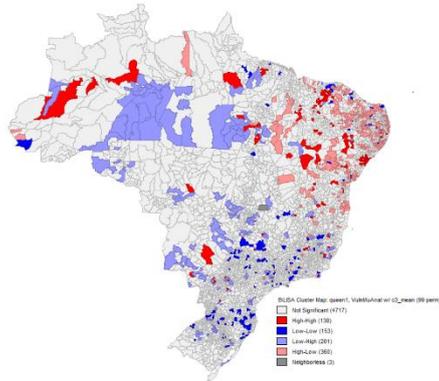
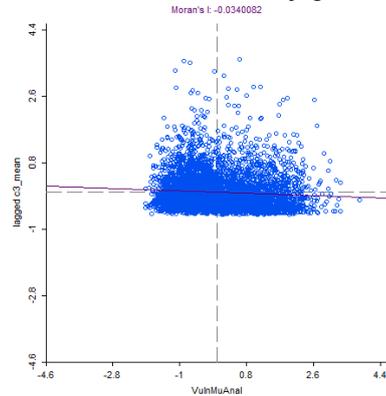


Gráfico I de Moran Bivariado Média Municipal de Encaminhamentos Atualização CaDÚnico pela Proporção de domicílios chefiados por mulheres analfabetas sem cônjuge



LISA Bivariado da Média Municipal de Encaminhamentos Atualização CaDÚnico pela Proporção de domicílios sem banheiro ou fossa

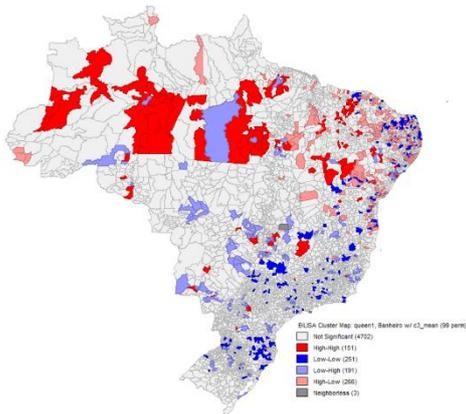
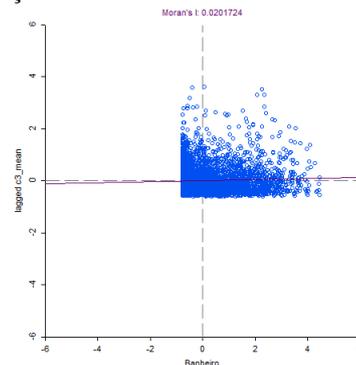


Gráfico I de Moran Bivariado da Média Municipal de Encaminhamentos Atualização CaDÚnico pela Proporção de domicílios sem banheiro ou fossa



LISA Bivariado da Média Municipal de Encaminhamentos Atualização CaDÚnico pela Proporção de Trabalhadores Nível Superior

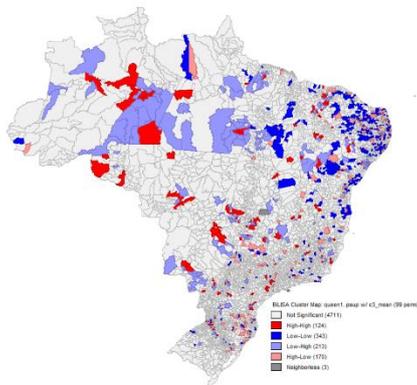
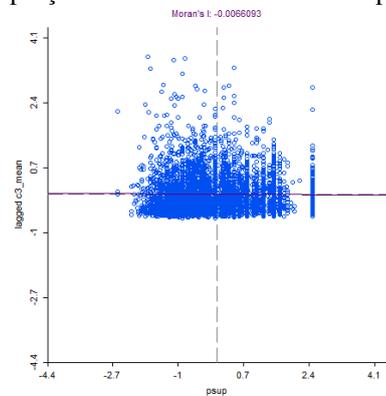


Gráfico I de Moran Bivariado Média Municipal de Encaminhamentos Atualização CaDÚnico pela Proporção de Trabalhadores Nível Superior

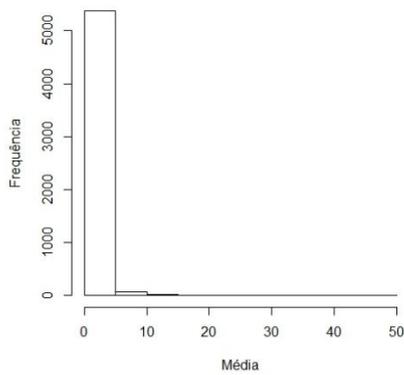


Variável: Encaminhamentos ao CREAS

Medidas Descritivas da Média Municipal de Encaminhamentos ao CREAS

	Mínimo	1º Qt.	Média	Mediana	3º Qt.	Máximo	Desv. Padrão	N
Geral	0	0	0.72	0.08	0.75	49.20	2	5494
Pequeno I	0	0	0.49	0	0.25	49.20	1.97	3845
Pequeno II	0	0.33	1.33	0.80	1.75	23.25	1.83	1041
Médio	0	0.38	1.07	0.79	1.22	16.33	1.39	325
Grande	0.02	0.44	1.10	0.70	1.17	46.63	2.92	266
Metrópole	0.11	0.40	0.98	0.50	1.15	3.87	1	17

Distribuição da Média Municipal de Encaminhamentos ao CREAS



LISA Univariado da Média Municipal de Encaminhamentos ao CREAS

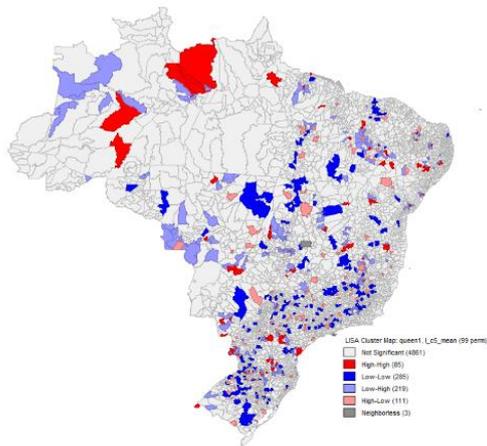
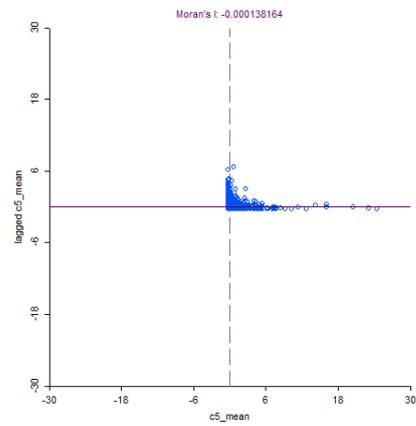


Gráfico: I de Moran Univariado da Encaminhamentos ao CREAS



LISA Bivariado da Média Municipal de Encaminhamentos ao CREAS pela Proporção de domicílios chefiados por mulheres analfabetas sem cônjuge

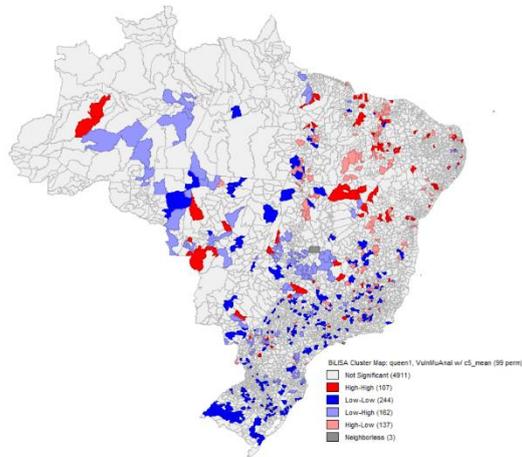
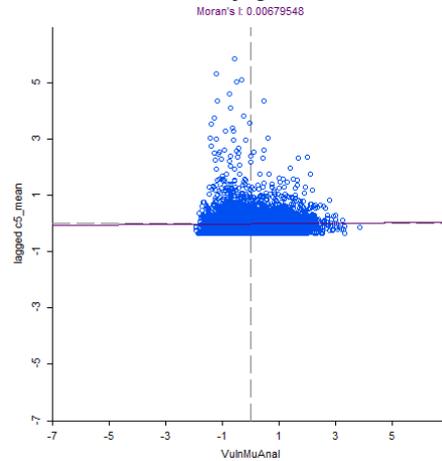


Gráfico I de Moran Bivariado Média Municipal de Encaminhamentos ao CREAS pela Proporção de domicílios chefiados por mulheres analfabetas sem cônjuge



LISA Bivariado da Média Municipal de Encaminhamentos ao CREAS pela Proporção de domicílios sem banheiro ou fossa

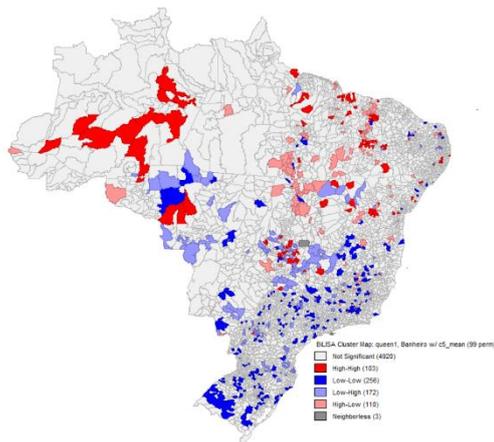
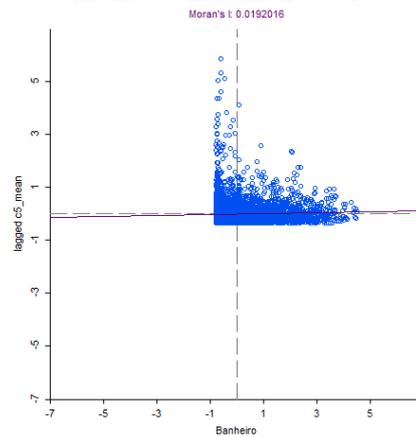


Gráfico I de Moran Bivariado da Média Municipal de Encaminhamentos ao CREAS pela Proporção de domicílios sem banheiro ou fossa



LISA Bivariado da Média Municipal de Encaminhamentos ao CREAS pela Proporção de Trabalhadores Nível Superior

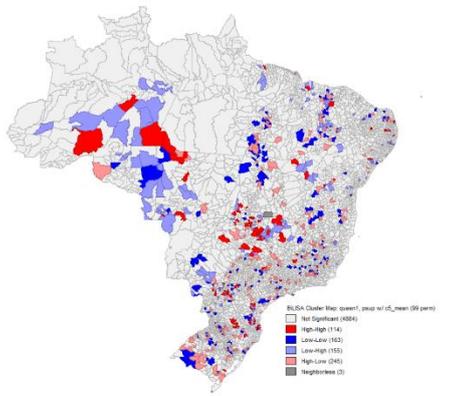
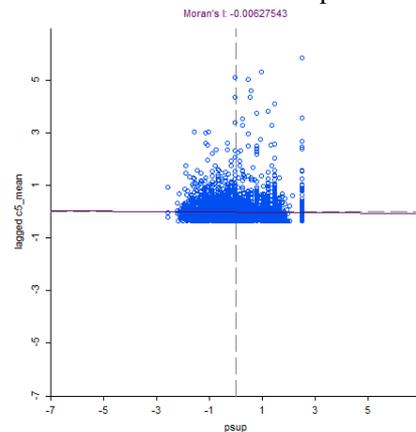


Gráfico I de Moran Bivariado Média Municipal de Encaminhamentos ao CREAS pela Proporção de Trabalhadores Nível Superior

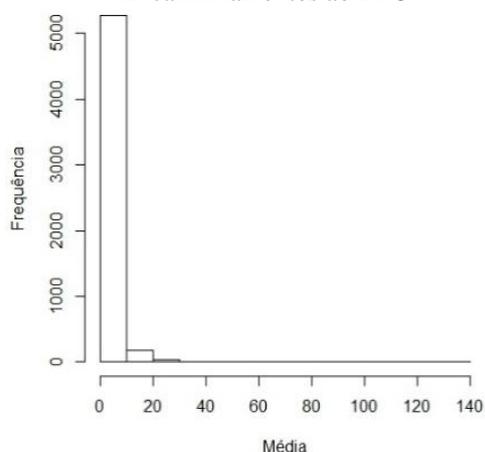


Variável: Encaminhamentos ao BPC

Medidas Descritivas da Média Municipal de Encaminhamentos ao BPC

	Mínimo	1º Qt.	Média	Mediana	3º Qt.	Máximo	Desv. Padrão	N
Geral	0	0.56	2.63	1.45	3.16	137.50	4.13	5495
Pequeno I	0	0.41	2.05	1.16	2.58	45.56	3.04	3846
Pequeno II	0	1.16	4.28	2.66	5.25	137.50	6.37	1041
Médio	0	1.02	3.77	2.29	4.50	46.83	4.86	325
Grande	0.01	1.07	3.01	1.87	3.54	32.70	3.71	266
Metrópole	0.53	1.34	3.01	1.82	4.22	10.87	2.76	17

Distribuição da Média Municipal de Encaminhamentos ao BPC



LISA Univariado da Média Municipal de Encaminhamentos ao BPC

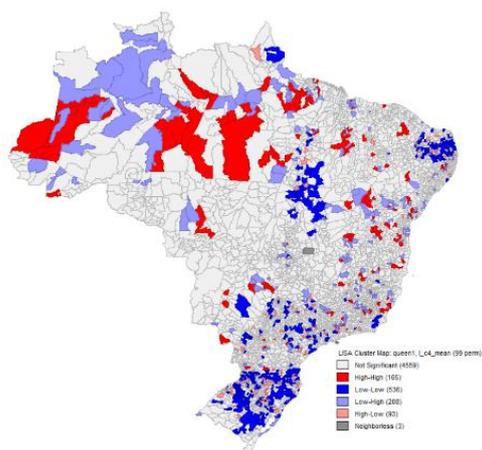
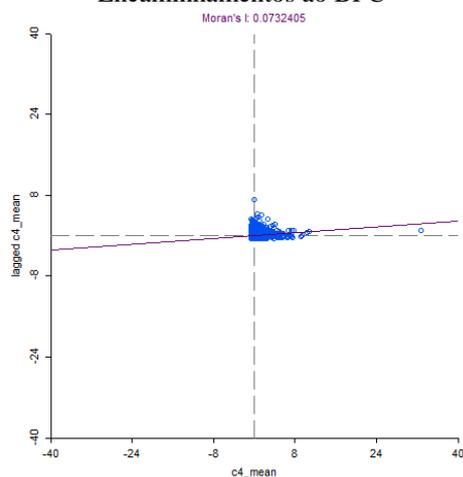


Gráfico: I de Moran Univariado da Encaminhamentos ao BPC



LISA Bivariado da Média Municipal de Encaminhamentos ao BPC pela Proporção de domicílios chefiados por mulheres analfabetas sem cônjuge

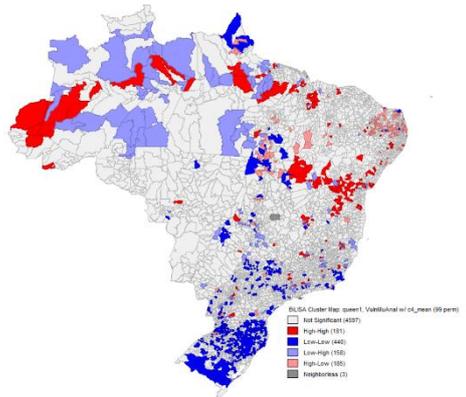
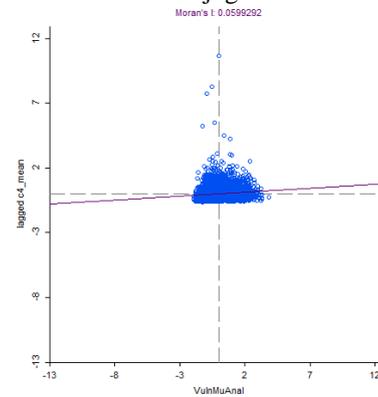


Gráfico I de Moran Bivariado Média Municipal de Encaminhamentos ao BPC pela Proporção de domicílios chefiados por mulheres analfabetas sem cônjuge



LISA Bivariado da Média Municipal de Encaminhamentos ao BPC pela Proporção de domicílios sem banheiro ou fossa

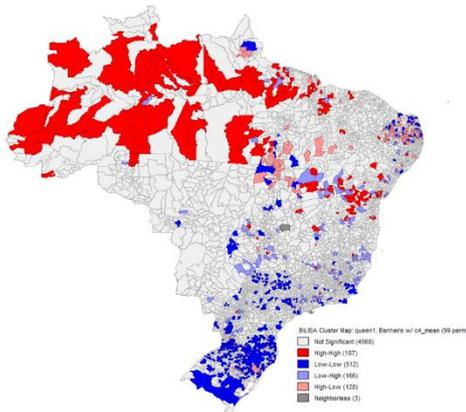
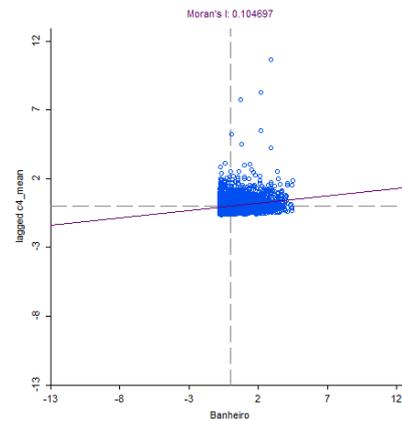


Gráfico I de Moran Bivariado da Média Municipal de Encaminhamentos ao BPC pela Proporção de domicílios sem banheiro ou fossa



LISA Bivariado da Média Municipal de Encaminhamentos ao BPC pela Proporção de Trabalhadores Nível Superior

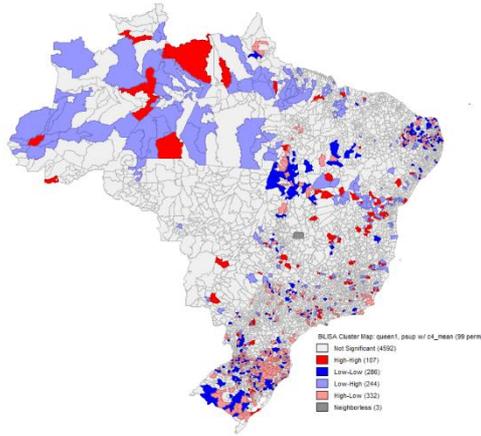


Gráfico I de Moran Bivariado Média Municipal de Encaminhamentos ao BPC pela Proporção de Trabalhadores Nível Superior

