

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

Fernanda Cristina da Silva

**A DISCRICIONARIEDADE DA BUROCRACIA DO NÍVEL DE RUA E A  
REPRODUÇÃO DE DESIGUALDADES SOCIAIS: UMA ANÁLISE  
COMPARADA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA  
SOCIAL E EDUCAÇÃO**

Belo Horizonte

2025

Fernanda Cristina da Silva

**A DISCRICIONARIEDADE DA BUROCRACIA DO NÍVEL DE RUA E A REPRODUÇÃO DE DESIGUALDADES SOCIAIS: UMA ANÁLISE COMPARADA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCAÇÃO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

**Orientadora:** Prf<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Natália Guimarães Duarte Sátyro

Belo Horizonte

2025

320 S586d 2025	<p>Silva, Fernanda Cristina da.</p> <p>A discricionariiedade da burocracia do nível de rua e a reprodução de desigualdades sociais [recurso eletrônico] : uma análise comparada das políticas públicas de assistência social e educação / Fernanda Cristina da Silva. - 2025.</p> <p>1 recurso online (312 f. : il.): pdf.</p> <p>Orientadora: Natália Guimarães Duarte Sátyro.</p> <p>Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.</p> <p>Inclui bibliografia.</p> <p>1.Ciência política – Teses. 2. Políticas públicas – Teses. 3.Burocracia – Teses. 4. Poder discricionário - Teses. I. Sátyro, Natália . II.Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.</p>
----------------------	---



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

## ATA

FAFICH - COLEGIADO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - SECRETARIA

### ATA 05ª/2025 DA DEFESA DA TESE DA ALUNA FERNANDA CRISTINA DA SILVA

Realizou-se, no dia 16 de junho de 2025, às 09:00 horas, no Auditório Prof. Baesse, a defesa da tese, intitulada "A DISCRICIONARIEDADE DA BUROCRACIA DO NÍVEL DE RUA E A REPRODUÇÃO DE DESIGUALDADES SOCIAIS: UMA ANÁLISE COMPARADA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCAÇÃO", elaborada e apresentada por FERNANDA CRISTINA DA SILVA - número de registro 2021658826, graduada no curso de SERVIÇO SOCIAL. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em CIÊNCIA POLÍTICA, e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Profa. Natália Guimarães Duarte Sátyro - Orientadora (DCP/UFMG), Profa. Gabriela Spanghero Lotta (FGV) - Videoconferência, Profa. Eleonora Schettini Martins Cunha (DCP/UFMG), Profa. Carla Bronzo Ladeira (FJP), Prof. Cristiano dos Santos Rodrigues (DCP/UFMG). A Comissão considerou a tese APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 16 de junho de 2025.



Documento assinado eletronicamente por **Natalia Guimaraes Duarte Satyro, Professora do Magistério Superior**, em 16/06/2025, às 11:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Cristiano dos Santos Rodrigues, Professor do Magistério Superior**, em 16/06/2025, às 20:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Eleonora Schettini Martins Cunha, Membro**, em 17/06/2025, às 06:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Gabriela Spanghero Lotta, Usuário Externo**, em 19/06/2025, às 03:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Carla Bronzo Ladeira, Usuário Externo**, em 24/06/2025, às 23:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufmg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **4300613** e o código CRC **04058126**.

*Dedico esta tese a todos os trabalhadores do nível de rua que atuam na linha de frente das políticas públicas.*

## EPÍGRAFE

“Eu decido a vida do aluno, se ele sair da sala e falar que tá doente, e eu achar que é mentira, eu mando ele de volta para a sala, então eu decido se ele tá doente ou não! (...) Eu sei que eu tenho esse poder! ”

Servidor Público da Prefeitura Municipal de Belo  
Horizonte

## **AGRADECIMENTOS**

Ahh esse doutorado... foi sonho, foi construção, foi desejo realizado!

Chegar ao doutorado em Ciência Política na UFMG parecia algo distante e quase inalcançável. A professora. Dr<sup>a</sup>. Eleonora Schettini foi a primeira a me fazer acreditar que isso seria possível e dedico a ela os mais sinceros agradecimentos: Eleonora você é inspiração, com você compreendi que o serviço social pode e deve voar para além de suas fronteiras. Muito obrigada!

Já no meio do caminho, o encontro com a professora Dr<sup>a</sup>. Natália Sátyro foi sustentação. No início parecia que não falávamos a mesma língua (e acho que não falávamos mesmo rrsrs), era difícil alinhar um pensamento tão dinâmico quanto o dela com o meu, mais linear e processual. Ainda hoje seguimos assim, com funcionamento distintos, mas a linguagem se unificou e um mundo de aprendizagem se abriu para mim. Natália foi muito mais que orientadora, foi amiga, foi acolhedora, foi calma, foi colo nas crises emocionais e existenciais. Mas também foi furacão e tantas vezes me sacudiu, me revirando de ponta à cabeça na minha linha reta de construção do saber. Natália querida, você é imensa! Você me ensinou que o conhecimento não é linear e que a grandeza do processo está em saber ir e voltar! Obrigada por me indicar o caminho e ensinar tanto!

Ainda nesta caminhada agradeço à professora Dr<sup>a</sup>. Gabriela Lotta, à professora Dr<sup>a</sup>. Mariana Batista e ao professor Dr. André Marengo que participaram da minha banca de defesa do projeto inicial e qualificação respectivamente, contribuindo de maneira indispensável com a minha chegada até aqui. Agradeço ainda à professora Dr<sup>a</sup>. Carla Bronzo e ao professor Dr. Cristiano Rodrigues que se dispuseram a contribuir com a finalização deste processo.

Agradeço de maneira geral à Universidade Federal de Minas Gerais, instituição que sempre desejei fazer parte e que me acolheu tão intensamente, e aos profissionais das Secretarias Municipais de Assistência Social e de Educação da

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, que se dispuseram a ser parte neste processo de investigação da realidade.

Mas esta caminhada não foi feita só da academia, professores e instituições. Muito antes, minha base mais forte, já seguia ao meu lado na construção desse objetivo: minha família! Obrigada pai, mãe e irmãos por estarem ao meu lado e, sobretudo, por terem sido refúgio quando eu precisei descansar. Obrigada Cassiana, meu grande amor, por acreditar tanto em mim (muitas vezes mais que eu mesma), por sustentar meus sonhos e caminhar comigo. Você é porto Seguro!

Eu não cheguei até aqui sozinha! Muitos caminharam ao meu lado!

## RESUMO

O estudo objetivou compreender como e em que extensão a burocracia do nível de rua pode reproduzir desigualdades sociais em sua prática discricionária e se os diferentes desenhos e fatores organizacionais de política pública impactam nesse processo, favorecendo assim, cenários desiguais. Para o desenvolvimento deste estudo optamos por uma abordagem qualitativa e exploratória através da análise comparada de dois estudos de caso realizados nas políticas de assistência social e educação do município de Belo Horizonte. A investigação de campo teve como cenário os Centros de Referência de Assistência Social –CRAS e escolas da rede pública de Belo Horizonte. A seleção dos CRAS que representaram o universo da política de assistência social considerou os equipamentos com maior demanda em cada regional. Já a seleção das escolas considerou as redes municipal, estadual e federal de ensino, investindo no potencial analítico dessa variação. Para a coleta de dados foram realizadas entrevistas semiestruturadas direcionadas a cada um dos profissionais selecionados com a intenção de detectar o perfil destes. Posteriormente aplicamos vinhetas qualitativas por meio de grupos focais que foram previamente agendados com os participantes. A seleção dos participantes contemplou critérios sociodemográficos que nos permitiram garantir diferenças sociais, bem como formações e funções distintas nos equipamentos. Para a análise dos dados utilizamos a técnica de Análise de Conteúdo que consiste na aplicação de um conjunto de instrumentos metodológicos cujo objetivo é realizar uma análise sistemática e objetiva dos dados, compreendendo seu significado e alcançando padrões neles presentes (BARDIN,1977). O método de interpretação dialética foi o fio condutor deste processo e, assim, a fala dos sujeitos foi analisada e interpretada considerando o contexto social, político e econômico em que vivem, em que trabalham e no qual desenvolvem suas atividades profissionais, envolvendo uma análise conjuntural e institucional das atividades dos mesmos. Nesse sentido, consideramos o campo da especificidade histórica e totalizante que produz a fala dos sujeitos em questão. Concluímos que no campo da institucionalidade a política de assistência social possui um desenho compatível com uma política pública mais inclusiva, enquanto as características do desenho da educação corroboram para uma atuação mais heterogênea e menos garantidora de direitos. Alinhada com o campo institucional, a ação discricionária dos profissionais da educação também se revelou mais reprodutora de desigualdades sociais do que aquela exercida pelos profissionais da assistência social.

**Palavras chaves:** Política Pública; Burocracia do Nível de Rua; Discricionariedade; Desigualdades Sociais.

## ABSTRACT

The study aimed to understand how and to what extent street-level bureaucracy can reproduce social inequalities in its discretionary practice and whether the different organizational designs and factors of public policy impact this process, thus favoring unequal scenarios. To develop this study, we opted for a qualitative and exploratory approach through the comparative analysis of two case studies carried out on social assistance and education policies in the city of Belo Horizonte. The field research was conducted at the Social Assistance Reference Centers (CRAS) and public schools in Belo Horizonte. The selection of CRAS that represented the universe of social assistance policy considered the facilities with the greatest demand in each region. The selection of schools considered the municipal, state and federal education networks, investing in the analytical potential of this variation. For data collection, semi-structured interviews were conducted with each of the selected professionals with the intention of detecting their profile. Later, we applied qualitative vignettes through focus groups that were previously scheduled with the participants. The selection of participants included sociodemographic criteria that allowed us to guarantee social differences, as well as distinct training and functions in the equipment. To analyze the data, we used the Content Analysis technique, which consists of applying a set of methodological instruments whose objective is to perform a systematic and objective analysis of the data, understanding its meaning and achieving patterns present in it (BARDIN, 1977). The dialectical interpretation method was the guiding thread of this process and, thus, the speech of the subjects was analyzed and interpreted considering the social, political and economic context in which they live, work and develop their professional activities, involving a conjunctural and institutional analysis of their activities. In this sense, we consider the field of historical and totalizing specificity that produces the speech of the subjects in question. We conclude that in the institutional field, the social assistance policy has a design compatible with a more inclusive public policy, while the characteristics of the education design corroborate a more heterogeneous and less rights-guaranteeing action. Aligned with the institutional field, the discretionary action of education professionals also proved to be more reproducing of social inequalities than that exercised by social assistance professionals.

**Keywords:** Public Policy; Street-Level Bureaucracy; Discretion; Social Inequalities.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1:	Distribuição da Riqueza no Brasil	23
FIGURA 2:	Framework síntese do capítulo: relação inversa entre Coordenação de políticas e reprodução de desigualdades	82
FIGURA 3:	Ligações entre Política, Mecanismo, Comportamento e Contexto	97
FIGURA 4:	Organograma SUAAS	112
FIGURA 5:	Gráfico do Quantitativo de CRAS por Regional Administrativa	113
FIGURA 6:	Organograma SMED	116
FIGURA 7:	Gráfico do Quantitativo de Escolas que ofertam Ensino Fundamental por Regional Administrativa	118
FIGURA 8:	O Processo de Elaboração das Políticas	125
FIGURA 9:	Arcabouço Analítico da Investigação	134
FIGURA 10:	Mapa dos CRAS da Primeira Etapa	141
FIGURA 11:	Mapa dos CRAS da Segunda Etapa	145
FIGURA 12:	Cidadania Desigual	182
FIGURA 13:	Vinheta Assistência Social/ Dispositivo Discriminação Socioeconômica - Recepcionistas	187
FIGURA 14:	Vinheta Assistência Social/ Dispositivo Discriminação Socioeconômica - Técnicas	190
FIGURA 15:	Vinheta Assistência Social/ Dispositivo Discriminação Racial	195
FIGURA 16:	Vinheta Assistência Social/ Dispositivo Transfobia	203
FIGURA 17:	Vinheta Educação/ Dispositivo Discriminação Racial	225
FIGURA 18:	Vinheta Educação/ Dispositivo Transfobia	232
FIGURA 19:	Vinheta Educação/ Dispositivo Desigualdade de Gênero	239
FIGURA 20:	Vinheta Educação/ Dispositivo Capcitismo	246

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: Instâncias de Construções Coletivas CRAS	113
QUADRO 2: Instâncias de Construções Coletivas Educação Fundamental	119
QUADRO 3: Percursos Formativos SUAS BH e Projetos de Capacitação	127
QUADRO 4: Amostragem Etapa 1	144
QUADRO 5: Amostragem Etapa 2	148
QUADRO 6: Categorização Assistência Social	150
QUADRO 7: Categorização Educação	157
QUADRO 8: Linha do Tempo Metodológica	161
QUADRO 9: Trabalho em Rede	168
QUADRO 10: Discurso Recepcionistas – Discriminação Socioeconômica	188
QUADRO 11: Ação Prática Recepcionistas – Discriminação Socioeconômica	189
QUADRO 12: Discurso Técnicas – Discriminação Socioeconômica	191
QUADRO 13: Ação Prática Técnicas – Discriminação Socioeconômica	192
QUADRO 14: Discurso Recepcionistas – Discriminação Racial	196
QUADRO 15: Ação Prática Recepcionistas – Discriminação Racial	198
QUADRO 16: Discurso Técnicas – Discriminação Racial	199
QUADRO 17: Ação Prática Técnicas – Discriminação Racial	199
QUADRO 18: Discurso Recepcionistas – Transfobia	204
QUADRO 19: Ação Prática Recepcionistas – Transfobia	205
QUADRO 20: Religião Técnicas	208
QUADRO 21: Religião Recepcionistas	208
QUADRO 22: Resultado Comparativo entre grupo A (VB) e grupo B (VV) da Assistência Social - Recepcionistas	209
QUADRO 23: Resultado Comparativo entre grupo A (VB) e grupo B (VV) da Assistência Social - Técnicas	210
QUADRO 24: Resultado Comparativo entre Recepcionistas e Técnicas da Assistência Social - Ação Prática	211

QUADRO 25: Capacitação para Profissionais com Ensino Médio	212
QUADRO 26: Resultado Comparativo entre Recepcionistas e Técnicas da Assistência Social - Relação entre Discurso e Ação Prática	214
QUADRO 27: Resultado Comparativo entre Recepcionistas e Técnicas – Religião	215
QUADRO 28: Discurso EMPAB – Discriminação Racial	226
QUADRO 29: Ação Prática EMPAB – Discriminação Racial	227
QUADRO 30: Discurso CP – Discriminação Racial	229
QUADRO 31: Ação Prática CP – Discriminação Racial	230
QUADRO 32: Discurso EMPAB – Transfobia	233
QUADRO 33: Ação Prática EMPAB – Transfobia	234
QUADRO 34: Discurso CP – Transfobia	236
QUADRO 35: Ação Prática CP – Transfobia	237
QUADRO 36: Discurso EMPAB – Desigualdade de Gênero	240
QUADRO 37: Ação Prática EMPAB – Desigualdade de Gênero	241
QUADRO 38: Discurso CP – Desigualdade de Gênero	242
QUADRO 39: Ação Prática CP – Desigualdade de Gênero	243
QUADRO 40: Discurso EMPAB – Capacitismo	247
QUADRO 41: Ação Prática EMPAB – Capacitismo	249
QUADRO 42: Discurso CP – Capacitismo	251
QUADRO 43: Ação Prática CP – Capacitismo	253
QUADRO 44: Religião EMPAB	259
QUADRO 45: Religião CP	259
QUADRO 46: Resultado Comparativo entre grupo A (VB) e B (VV) –EMPAB	261
QUADRO 47: Resultado Comparativo entre grupo A (VB) e B (VV) – CP	261
QUADRO 48: Resultado Comparativo entre EMPAB e CP- Ação Prática	262
QUADRO 49: Resultado Comparativo entre EMPAB e CP Discurso e Ação Prática	263
QUADRO 50: Resultado Comparativo entre EMPAB E CP – Cultura Organizacional	264
QUADRO 51: Resultado Comparativo entre EMPAB e CP – Religião	265

QUADRO 52: Resultado Comparativo da Ação Discricionária Reprodutora de  
Desigualdades - Com profissionais de Ensino Médio e Ensino  
Superior

## LISTA DE ABREVIATURAS SIGLAS

AVISE	-	Auxílio Por Vivência de Situação de Insegurança Social
BPC	-	Benefício de Prestação Continuada
CEAS	-	Conselho Estadual de Assistência social
CEFET	-	Centro Federal de Educação Tecnológica
CERSAM	-	Centro de Referência em Saúde Mental
CIB	-	Comissão Intergestora Bipartite
CLAS	-	Comissão Local de Assistência Social
CMAS	-	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA	-	Conselho Municipal da Criança e do Adolescente
CME	-	Conselho Municipal de Educação
CNAS	-	Conselho Nacional de Assistência Social
COPED	-	Coordenação Pedagógica
CORAS	-	Conselhos Regionais de Assistência Social
CP	-	Centro Pedagógico
CPA	-	Conselho Pedagógico e Administrativo
CRA	-	Centro de Referência em Assistência Social
CREAS	-	Centros de Referência Especializados de Assistência Social
DEID	-	Diretoria de Educação Inclusiva e Diversidade Étnico-Racial
DGAS	-	Diretoria de Gestão do Sistema Único de Assistência Social
DIRE	-	Diretoria Regional de Educação
DPSB	-	Diretoria de Proteção Social Básica
DPSE	-	Diretoria de Proteção Social Especial
DRAS	-	Diretoria Regional da Assistência Social
DRGD	-	Diretoria de Relação com os Sistemas de Garantia de Direitos e de Justiça
EJA	-	Educação de Jovens e Adultos
EMPAB	-	Escola Municipal Prefeito Aminthas de Barros
EUA	-	Estados Unidos da América

FUNDEB	-	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	-	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	-	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEA	-	Indicador de Desigualdades da Aprendizagem
IDEB	-	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INSS	-	Instituto Nacional do Seguro Social
LBI	-	Lei Brasileira de Inclusão
LDB	-	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LGBTQIA+	-	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais, Queer, Intersexo, Assexuais, Pan, Não-binárias e mais
LOAS	-	Lei Orgânica da Assistência Social
MGS	-	Minas Gerais Administração e Serviços S.A
MMGT	-	Mesa Municipal de Gestão do Trabalho
NAPQ	-	Núcleo de Assessoramento à Pesquisa
NOB SUAS	-	Norma Operacional Básica do SUAS
NUMEP	-	Núcleo Municipal de Educação Permanente
PAEE	-	Plano de Atendimento Educacional Especializado
PAF	-	Plano de Acompanhamento Familiar
PAIF	-	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PMAS	-	Plano Municipal de Assistência Social
PNAD	-	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAS	-	Política Nacional de Assistência Social
PNE	-	Plano Nacional de Educação
PNEP SUAS	-	Política Nacional de Educação Permanente do SUAS
PNEP	-	Política Nacional de Educação Permanente
PNSIPN	-	Política Nacional de Saúde Integral da População Negra
RENEP	-	Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente
SAS	-	Serviço de Apoio à Saúde
SCFV	-	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo

SGD	-	Sistema de Garantis de Direitos
SIGPS	-	Sistema de Informação e Gestão das Políticas Sociais
SMARH	-	Secretaria Municipal Adjunta de Recursos Humanos
SMASDH	-	Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos
SMED	-	Secretaria Municipal de Educação
SNE	-	Sistema Nacional de Educação
SUAAS	-	Subsecretaria de Assistência Social
SUAPP	-	Subsecretaria de Articulação da Política Pedagógica
SUAS	-	Sistema Único de Assistência Social
SUPGF-ED	-	Subsecretaria de Planejamento Gestão e Finanças
SUS	-	Sistema único de Saúde
TEA	-	Transtorno do Espectro do Autismo
UEMG	-	Universidade Estadual de Minas Gerais
UFMG	-	Universidade Federal de Minas Gerais

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>21</b>
<b>1. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA E A DISCRICIONARIEDADE DA BUROCRACIA DO NÍVEL DE RUA</b>	<b>35</b>
1.1 A Implementação da Política Pública e o Protagonismo da Burocracia do Nível de Rua	36
1.2 A Burocracia do Nível de Rua e o Exercício do Poder Discricionário	42
1.2.1 <i>Do Espaço para a Discricionariedade: o fator Institucional</i>	46
1.2.2 <i>Da Ação da Discricionariedade: o fator pessoal</i>	52
<b>2. A BUROCRACIA DO NÍVEL DE RUA E A REPRODUÇÃO DE DESIGUALDADES SOCIAIS</b>	<b>58</b>
2.1 Discriminação e Preconceitos: burocratas do nível de rua Implementando Desigualdades	58
2.2 Mecanismos e Riscos de Reprodução de Desigualdades na Atuação da Burocracia do Nível de Rua	69
2.3 A Reprodução de Desigualdades como Fruto da Ambivalência da Prática dos Burocratas	76
<b>3. A POLÍTICA PÚBLICA E A RELEVÂNCIA DO SEU DESENHO NA AÇÃO DISCRICIONÁRIA DA BUROCRACIA DO NÍVEL DE RUA: ANÁLISE COMPARATIVA DO CENÁRIO NACIONAL AO LOCAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCAÇÃO</b>	<b>81</b>
3.1 A Política Pública e a Relevância do seu Desenho	83
3.2 Governo Federal, Coordenação, Autonomia e Instrumentos de Políticas Públicas: as distintas atuações nas políticas de assistência social e educação	90
3.3 Análise Comparativa dos Desenhos Municipais das Políticas Públicas de Assistência Social e Educação	109
3.3.1 <i>As Políticas Públicas de Assistência Social e Educação de Belo Horizonte: os distintos caminhos que levam a distintas práticas profissionais</i>	111
<b>4. METODOLOGIA</b>	<b>135</b>
4.1 Da Apresentação do Problema, Hipóteses e Justificativa	135
4.2 Da Abordagem Qualitativa	137
4.3 Do Desenho da Pesquisa	137
4.3.1 <i>Etapa 1</i>	139
4.3.2 <i>Da Seleção da Amostragem da Etapa 1</i>	141

4.3.3 Da Caracterização dos Sujeitos da Etapa 1: quem são? _____	142
4.3.4 Da Realização das Entrevistas Etapa 1 _____	143
4.3.5 Etapa 2 _____	144
4.3.6 Da Política de Assistência Social _____	144
4.3.7 Da Seleção da Amostragem Etapa 2: assistência social _____	145
4.3.8 Da Caracterização dos sujeitos da etapa 2 da assistência social: quem são? _____	146
4.3.9 Da Realização dos Grupos Focais da Etapa 2 _____	147
4.3.10 Da Política de Educação _____	151
4.3.11 Da Seleção da Amostragem da Etapa 2: educação _____	151
4.3.12 Da Escola da Rede Municipal de Ensino _____	153
4.3.13 Da Caracterização dos Sujeitos da Etapa 2: quem são os professores da EMPAB? _____	154
4.3.14 Da Escola da Rede Federal de Ensino _____	154
4.3.15 Da Caracterização dos Sujeitos da Etapa 2: quem são os professores do Centro Pedagógico? _____	155
4.3.16 Da Realização das Entrevistas da Etapa 2 _____	156
<b>4.4 Da Análise dos Dados _____</b>	<b>157</b>
<b>4.5 Linha do Tempo Metodológica _____</b>	<b>160</b>
<b>4.6 Das Limitações Deste Estudo _____</b>	<b>161</b>
<b>5. AÇÕES DISCRICIONÁRIAS DA BUROCRACIA DO NÍVEL DE RUA E A REPRODUÇÃO DE DESIGUALDADES SOCIAIS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE BELO HORIZONTE _____</b>	<b>163</b>
<b>5.1 Etapa 1: Mecanismos de Análise de Riscos e Reprodução de Desigualdades Sociais nos CRAS _____</b>	<b>163</b>
5.1.1 Dimensões Institucional e Individual: identificando os mecanismos de riscos de reprodução de desigualdades _____	164
5.1.2 Da Dimensão Institucional _____	165
5.1.2.1 Desequilíbrios de Poder, Representação Institucional e Falhas de Conectividade _____	165
5.1.2.2 Instrumentação Seletiva e Dispositivos de Fixação de Sentido ____	169
5.1.3 Da Dimensão Individual _____	172
5.1.3.1 Classificações e Julgamentos no Acesso a Bens e Serviços Públicos _____	172
5.1.3.2 Regulação Moral nas Interações em Torno da Manutenção/Exclusão do Apoio Público _____	178

5.1.4 <i>Analises Iniciais</i>	181
<b>5.2 Parte 2: Discriminação Socioeconômica, Discriminação Racial e Transfobia: a reprodução de desigualdades sociais e a prática da ação discricionária</b>	<b>184</b>
5.2.1 <i>A Burocracia do Nível de Rua e a Discriminação Socioeconômica</i>	185
5.2.2 <i>A Burocracia do Nível de Rua e Discriminação Racial</i>	193
5.2.3 <i>A Burocracia do Nível de Rua e a Reprodução da Transfobia</i>	201
<b>5.3 Burocracia Representativa: o impacto da religião na construção da ação discricionária</b>	<b>207</b>
<b>5.4 Compilando os Resultados Encontrados</b>	<b>209</b>
<b>6. AÇÕES DISCRICIONÁRIAS DA BUROCRACIA DO NÍVEL DE RUA E A REPRODUÇÃO DE DESIGUALDADES SOCIAIS NA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO DE BELO HORIZONTE</b>	<b>218</b>
<b>6.1 Ações Discricionárias da Burocracia do Nível de Rua e a Reprodução de Desigualdades nas Redes Municipal e Federal de Ensino</b>	<b>219</b>
6.1.1 <i>Conhecendo Nossas Escolas</i>	219
<b>6.2 Dispositivos de Exclusão Social e a Prática da Ação Discricionária na Política de Educação</b>	<b>221</b>
6.2.1 <i>A Reprodução da Discriminação Racial e a Prática Discricionária</i>	222
6.2.2 <i>A Reprodução da Transfobia e a Prática Discricionária</i>	231
6.2.3 <i>A Reprodução da Desigualdade de Gênero e a Prática Discricionária</i>	238
6.2.4 <i>A Reprodução e a Superação do Capacitismo: práticas discricionárias que divergem</i>	245
6.2.5 <i>Considerações sobre os Dispositivos de Exclusão Social e a Prática da Ação Discricionária nas Escolas Estudadas</i>	256
<b>6.3 Burocracia Representativa: o impacto da religião na construção da ação discricionária dos profissionais da educação</b>	<b>258</b>
<b>6.4 Análise Comparativa dos Resultados entre as Escolas Representantes das Redes Municipal e Federal de Ensino</b>	<b>260</b>
<b>7- POLÍTICAS PÚBLICAS E OS DISTINTOS CAMINHOS PARA A DISCRICIONARIEDADE</b>	<b>267</b>
<b>7.1 Dispositivos de Exclusão Social e a Ação Discricionária: a reprodução de desigualdades em curso</b>	<b>268</b>
7.1.1 <i>A Assistência Social e a Superação da Discriminação Socioeconômica</i>	268

7.1.2 <i>Desigualdade de Gênero e o Reforço da Evasão Escolar: meninos na mira</i>	270
7.1.3 <i>O Capacitismo e o Desafio da EMPAB</i>	272
7.1.4 <i>A Onipresença da Discriminação Racial</i>	274
7.1.5 <i>Os Caminhos da Discricionarietà Transfóbica</i>	276
<b>7.2 Do Que Pode Ser Explicado A Partir do Desenho da Política</b>	<b>278</b>
<b>7.3 Burocracia Representativa e a Ratificação das Desigualdades</b>	<b>283</b>
<b>7.4 Últimas Considerações</b>	<b>286</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>288</b>
<b>APÊNDICE</b>	<b>307</b>

## INTRODUÇÃO

A desigualdade social, diferença de acesso e posse a bens socialmente valorizados (PIRES, 2019), não é fenômeno recente podendo ter seu início ainda no período neolítico<sup>1</sup>, como sugere o estudo arqueológico do cientista britânico Alexander Bentley. O referido estudo assinala que já naquele período as distintas formas de enterrar os mortos evidenciam um diferenciado acesso e usufruto da terra (BENTLEY, 2013). Apesar de ancestral, a desigualdade social foi mais intensificada com o avanço do sistema capitalista no século XIX, e reafirma suas bases na apropriação desigual das riquezas sociais. O capitalismo e o processo de acumulação inerente ao mesmo, tem na questão social<sup>2</sup> as expressões ampliadas das desigualdades sociais. Como esclarece Iamamoto (2001), a questão social, fruto das contradições e da luta de classes, é parte constitutiva das relações sociais capitalistas, que tem a mais valia<sup>3</sup> como finalidade direta. A raiz da produção e da reprodução da questão social na sociedade capitalista está na miséria relativa à acumulação do capital, isto é, na apropriação privada da riqueza socialmente produzida.

No Brasil, as disparidades econômicas, principal expressão da desigualdade social, fazem parte da história do país. Fenômeno persistente, a desigualdade de renda segue presente no cenário econômico nacional. Contrapondo os estudos sobre o tema, Medeiros, Souza e Castro (2015) revelaram que a desigualdade de renda não vem apresentando queda, ao contrário, se manteve intacta, por exemplo, entre os anos de 2006 e 2012. Apesar de considerarem mudanças na base da distribuição, os autores afirmam uma constância da concentração de renda no topo, entre os mais ricos, que se apropriaram no período estudado da maior parte do crescimento do país (MEDEIROS, SOUZA e CASTRO, 2015). Entre 2017 e 2018,

---

<sup>1</sup> Período da Pré-História da humanidade, compreendida aproximadamente entre 10.000 a.C. e 3000 a.C.

<sup>2</sup> A questão social é parte constitutiva das relações sociais capitalistas, apreendida como expressão ampliada das desigualdades sociais: o anverso do desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social (IAMAMOTO, 2001).

<sup>3</sup> A mais valia se origina de um excedente quantitativo de trabalho no processo de produção de mercadorias, gerando lucro aos proprietários dos meios de produção. Pode ser traduzida como a diferença entre o valor final da mercadoria produzida e a soma do valor dos meios de produção e do valor do trabalho. (Marx, 2012)

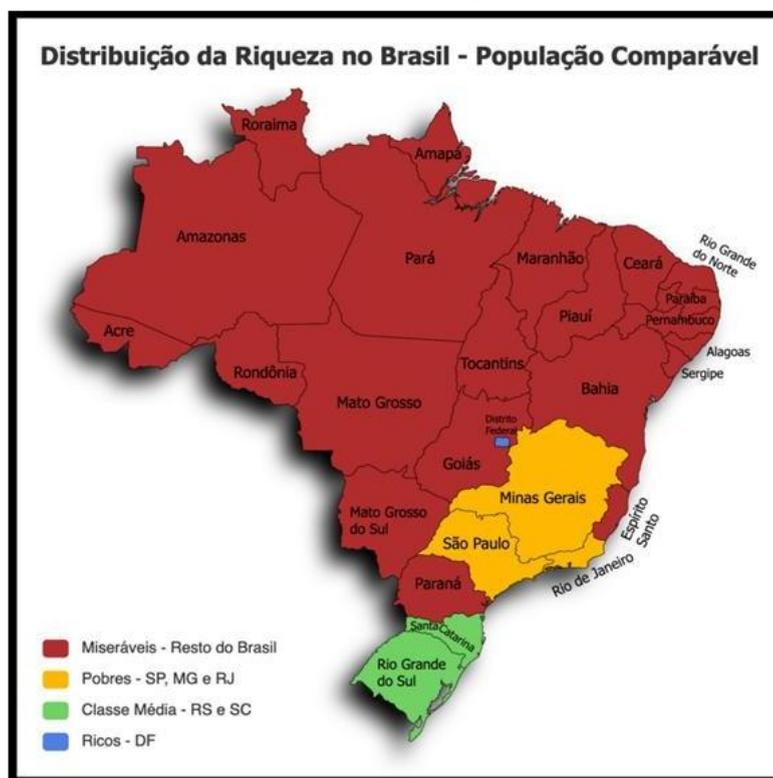
20% de toda a renda recebida no país estava concentrada nas mãos de 2,7% das famílias. No mesmo período, 2,7% das famílias brasileiras tinham renda superior a R\$ 23.850,00, enquanto outras 23,9% tinham o limite de R\$ 1.908,00 de rendimento mensal (FARIAS & TEIXEIRA, 2021). Em um crescente agravamento, o fenômeno da desigualdade de renda assumiu patamares cada vez mais altos no cenário nacional. Neri (2022) mostra que em 2021 62,9 milhões de brasileiros, o que corresponde a 29,6% da população, viviam com somente R\$ 497,00 de renda domiciliar per capita. Os números de 2021 foram acrescidos de 9,6 milhões a mais de pessoas do que os divulgados em 2019, o que notabiliza a chegada de novos brasileiros ao mundo da pobreza (NERI, 2022). Atualmente, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE (2024), o grupo dos 1% mais rico do Brasil tem uma renda mensal média 40 vezes maior que os 40% com menores rendas<sup>4</sup>. Esse cenário de elevada concentração de renda no país, faz com que o Brasil figure entre os mais desiguais do mundo (FARIAS & TEIXEIRA, 2021).

A partir dos dados disponibilizados pela World Inequality Database, a plataforma *O Iceberg* ilustra o fenômeno em questão de maneira didática e evidencia a concentração de renda no Brasil comparando o tamanho das populações dos estados com o tamanho das classes sociais. A figura abaixo representa uma simulação de uma reorganização de toda a população brasileira reagrupada por classes sociais. Se compararmos o tamanho das classes sociais no Brasil com o tamanho das populações dos diversos estados, teremos a seguinte figura:

---

<sup>4</sup> Dados disponíveis na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD contínua).

**FIGURA 1: Distribuição da Riqueza no Brasil**



Fonte: <https://oiceberg.com.br/distribuicao-da-riqueza-no-brasil-e-no-mundo/>

De acordo com a plataforma, em azul temos a população do Distrito Federal (3,1 milhões hab.) que é comparável ao número de ricos do Brasil (2,1 milhões de pessoas). Os estados em verde (18,8 milhões hab.) equivalem à classe média do país (19,2 milhões de pessoas). Já os três maiores estados da região Sudeste que estão em laranja (85,5 milhões de hab.), representam o número de pobres do Brasil (85,3 milhões de pessoas), e por fim, temos em vermelho os demais estados brasileiros (105,9 milhões de hab.) correspondendo ao número de miseráveis do país (106,7 milhões). A figura acima, ratifica o cenário traduzido pela literatura do tema na qual Medeiros (2023) enfatiza que há entre os ricos uma concentração tão grande da riqueza do país que esta supera a junção de toda a renda da metade mais pobre. Nesse cenário, 0,5% dos mais ricos se apropriam de R\$ 1,00 a cada R\$ 5,00 do país (MEDEIROS, 2023).

Embora a concentração de renda ocupe lugar central no debate sobre desigualdade social, ela é apenas uma de suas facetas. Corroboramos que não é possível falar somente de uma desigualdade, a de renda, de maneira que o termo

deve ser usado no plural “desigualdades”, isso porque a desigualdade de renda extrapola a dimensão monetária e implica em desigualdades entre as famílias, entre os sujeitos, entre trabalhadores, entre grupos sociais, entre homens e mulheres, entre pretos e brancos e etc. (ARRETCHE, 2015; MEDEIROS, 2023). De tal forma, “as desigualdades abrangem diferenças de classe, gênero, raça, etnia, entre outras, possuindo muitas faces. Inúmeras são, também, as dimensões que elas envolvem, como as desigualdades econômicas, culturais e, ainda, políticas” (OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES UFRN, 2022). Por se tratar então de fenômeno multidimensional e multideterminado, a desigualdade é um problema complexo (*wicked problem*) de difícil solução e com efeitos persistentes ao longo do tempo (BICHIR e CANATO, 2019). Destarte, o debate sobre as desigualdades sociais é um debate político, econômico e cultural, não dissociado da luta por direitos e cidadania. Resultante do cenário de desigualdades, a questão social “expressa, portanto, disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade civil e o poder estatal” (IAMAMOTO, 2001, p.17).

No campo do enfrentamento às desigualdades sociais, a política pública aparece como ferramenta importante capaz de mitigar os efeitos das desigualdades, ofertando proteção e promoção social aos sujeitos por elas atingidos. Assumimos que as políticas públicas (*policy*), são influenciadas e influenciam as instituições do Estado (*polity*), bem como o jogo político (*politics*), todavia, consensuar uma definição de política pública é um desafio ainda não superado pela literatura sobre o tema, de modo que há várias conceituações que expressam as mais variadas concepções em torno da política pública. Um clássico da literatura sobre o tema, Lowi em 1972 a definiu como uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas. Já, Secchi (2015) a expressa como uma diretriz do Estado direcionada a enfrentar um problema público, um problema real e coletivamente relevante, fundamentada na intencionalidade pública de responder ao problema identificado. Mais recentemente, foi definida como “o exercício do poder estatal sobre grupos-alvo para resolver problemas sociais” (SAGER e GOFEN, 2022, p.1). Guardadas as suas

especificidades, todas essas definições nos levam a uma análise quanto ao fim último do Estado. Pensar a política pública então requer compreender o Estado em ação na materialização de suas funções e, em especial, exige reflexões sobre as capacidades estatais, já que a eficácia daquela depende diretamente destas.

No rol das políticas públicas, a política social é ferramenta fundamental do Estado para gerar bem-estar social, podendo levar a diversos padrões de ação estatal no enfrentamento à questão social (CASTRO, 2012). Também no campo das políticas sociais vários foram os teóricos que buscaram defini-las, Skocpol e Amenta (1986) destacaram seu potencial de afetar as oportunidades de vida dos cidadãos. Arretche (1995) em uma análise sobre as origens do Welfare State afirmou ser a política social uma estratégia estatal que busca conciliar a integração social e a integração sistêmica, na qual o Estado possui uma dinâmica própria, com elaborações internas à esfera estatal. Castro (2012) a compreende como sendo composta por um conjunto de programas e ações do Estado que se concretizam na garantia da oferta de bens e serviços, nas transferências de renda e regulação de elementos do mercado” (CASTRO, 2012, p. 1014). Para cumprir tal função, o autor afirma que a política social objetiva a proteção e a promoção social buscando dar respostas aos direitos sociais e a situações outras que afetam a vida da população como situações de contingências, de riscos, de pobreza e desigualdades sociais (CASTRO, 2012).

Em face do exposto, a implementação de uma política pública é o processo pelo qual as ações do Estado são materializadas em serviços entregues à população. Nas palavras de O’toole Jr. é o processo pelo qual “instituições arquem com o ônus de transformar tentativas de políticas gerais em leque de regras, rotinas e processos sociais que possam converter intenções políticas em ações” (O’toole Jr., 2010, p.30). Trata-se, pois, de processo interativo e adaptativo (SPÍNOLA E OLLAIK, 2019) no qual há interações que se influenciam mutuamente e que extrapolam o prescrito nos marcos legais (SADIM e ASSIS, 2019). Nesse complexo processo, a implementação envolve diversos elementos que a impactam e alteram o seu desenvolvimento, uma vez que a implementação permite adaptações possíveis e necessárias ao cumprimento dos objetivos da política, configurando processo de interação e negociação entre aqueles que implementam e aqueles que recebem a política (LOTTA, 2010). Há na literatura distintas abordagens sobre o processo de

implementação de políticas públicas. A abordagem historicamente chamada de *top-down* se apoia no entendimento de que o comportamento dos atores é moldado pelas instituições e tem a norma como central neste modelo de implementação. Ou seja, a estrutura legal criada submete comportamentos às formalidades e é responsável pelo sucesso ou falha das políticas. Aqui, a implementação é consequência da formulação e os agentes estatais responsáveis pela formulação das políticas devem evitar ambiguidades e deixar clara a função de cada ator no processo. Quanto mais claros os objetivos, menor a discricionariedade de quem os executa (SPÍNOLA E OLLAIK, 2019, p.333). Já a outra vertente, denominada *bottom-up*, tem a prática e a participação dos atores como elementos importantes e avaliam que estes impactam diretamente na execução da política, que se altera durante o processo de execução. Nesta vertente, a solução do problema perpassa pela ação da burocracia responsável pela implementação, que vai realizando adaptações no cenário da política. “Aqui, a fase de implementação é interpretada não mais como consequência automática da formulação, mas, sim, como processo interativo e adaptativo” (SPÍNOLA E OLLAIK, 2019).

Neste sentido, os estudos sobre implementação de política pública por longo período se preocuparam com a decisão, formulação e avaliação dessas, concentrando seus esforços em uma perspectiva racional e normativa da análise. Tal abordagem, que considerava uma relação direta entre objetivos traçados e resultados alcançados, tornou-se insuficiente para explicar toda a complexidade e “dinâmica viva” da implementação (SADIM e ASSIS, 2019). Superada essa perspectiva, a compreensão é de que no contato direto entre implementadores e receptores de políticas públicas há interações que se influenciam mutuamente e que extrapolam o prescrito nos marcos legais, adaptando constantemente o conteúdo das políticas entregues à população. Essas interações e adaptações são operacionalizadas por profissionais, burocratas do nível de rua<sup>5</sup>, que exercem suas funções transformando regras abstratas em ações concretas de acesso a bens e serviços, como afirmam Lotta e Kirschbaum (2020). Os burocratas detêm conhecimentos e recursos que impactam diretamente na vida e no bem-estar da coletividade alvo de suas intervenções. As elaborações de Lotta e Nunes (2019)

---

<sup>5</sup>Profissionais que implementam as políticas no contato direto com os usuários (Lotta e Kirschbaum, 2020, p.5).

apontam que a posição privilegiada desses profissionais na oferta da política pública, os coloca em posição de influenciar o comportamento e determinar quem pode acessar a informação e direitos, contribuindo para uma lógica de correção ou reprodução das desigualdades. O poder é assim, uma dimensão importante na prática dos burocratas de nível de rua e a forma como ele é usado pode determinar o sucesso ou fracasso da política operacionalizada. Nesse contexto, a discricionariedade, compreendida como o arbítrio do burocrata diante das escolhas possíveis nos limites efetivos de seu poder diante das estruturas institucionais (HUPE, HILLE e BUFFAT, 2015), aparece então como fator importante na análise da implementação das políticas públicas. Lotta e Nunes (2019) enfatizam a discricionariedade do trabalhador da linha de frente, com uma conceituação do poder, como dominação que abrange a formação do comportamento, a constituição de sujeitos e a reprodução das desigualdades.

Como assegura Pires (2019), dinâmicas de reprodução de desigualdades sociais operam em variadas esferas da vida social e as políticas públicas não escapam a esse processo. Com função essencial na implementação das políticas públicas, os burocratas do nível de rua têm uma atuação permeada por decisões e se relacionam com os usuários a partir de observações implícitas e visões de mundo na qual, não raras vezes, prevalecem o senso comum, os estereótipos e preconceitos (LIPSKY, 2010). Neste cenário, a burocracia do nível de rua, pode reproduzir e reforçar padrões de desigualdades, já que o a discricionariedade de suas ações pode incluir julgamentos permeados por visões individuais e organizacionais. Os fatores organizacionais assumem papel relevante nas decisões dos burocratas tendo em vista que em condições inadequadas e/ou insuficientes de trabalho os burocratas não necessariamente fazem o que querem, mas o que podem (COHEN, 2018). Para Pires (2019) “o caráter persistente da desigualdade social indica que processos de reprodução dessa desigualdade seguem em marcha e que uma maior atenção a esta dinâmica reprodutora e seus efeitos pode ser um caminho analítico promissor” (PIRES, p 42. 2019).

Contudo, a complexidade da política pública é multinível e a existência de mecanismos causais ganha destaque nesse processo. Considerando que os burocratas do nível de rua não atuam no vácuo institucional e que muitas regras e normatizações constroem seu comportamento, o *design* da política pública é lento

analítica importante para o estudo de sua discricionariedade. Compreendendo a aplicação de conhecimento sobre ferramentas para o desenvolvimento de estratégias que visam o alcance de ambições políticas (HOWLETT & LEJANO, 2013) o estudo do desenho de política pública nos possibilita então definir com mais clareza os objetivos de uma política bem como suas estratégias, instrumentos e ferramentas que proporcionarão o alcance de tais objetivos. Considerando que os desenhos de política não são neutros e carregam uma concepção (HOWLETT 2017), as relações intergovernamentais que se desenvolvem a partir dele e o nível de autonomia e constrangimento exercido sob cada ator envolvido, podem ser elementos importantes para explicar o resultado final que se alcança. De tal forma, a literatura destaca a correlação entre os desenhos institucionais das políticas e sua trajetória, arena política e atores (FRANZESE E ABRUCIO, 2009).

Isto posto, considerando o caráter persistente da desigualdade em nosso país (MEDEIROS, SOUZA e CASTRO, 2015); a política pública como locus de proteção e promoção social (CASTRO, 2012); as lacunas existentes na compreensão da discricionariedade da burocracia do nível de rua no âmbito da política pública (THOMAZINHO, LOTTA, e ALIBERTI, 2024); e ainda, o impacto da institucionalidade do desenho da política (FRANZESE E ABRUCIO, 2009) e dos fatores organizacionais (COHEN, 2018) sob seus atores. Nossa investigação objetiva compreender as seguintes questões:

- 1- Como se dá a reprodução de desigualdades pela burocracia do nível de rua? Em que extensão essa reprodução acontece?
- 2- Os diferentes desenhos e os diferentes fatores organizacionais das políticas públicas impactam na ação discricionária do burocrata do nível de rua?

A primeira hipótese que sustenta nossa investigação é a suposição de que a burocracia do nível de rua reproduz padrões de desigualdades sociais em sua prática discricionária na medida em que materializam ações discriminatórias, tendo suas decisões permeadas por observações implícitas e visões de mundo pautadas no senso comum, nos estereótipos e preconceitos sociais. A discricionariedade de

suas ações pode incluir julgamentos permeados por visões individuais e institucionais, assim, no campo informal, crenças, valores e visões de mundo pessoais dos implementadores podem interferir e adaptar a política entregue à população. (LIPSKY, 2010; LOTTA e NUNES, 2019).

A nossa segunda hipótese é de que os diferentes desenhos das políticas públicas e os diferentes fatores organizacionais podem impactar na ação discricionária do burocrata do nível de rua, podendo assim favorecer cenários de reprodução de desigualdades. Nesse contexto, assumimos então que quanto mais flexível e pouco coordenado for o desenho menor será a pactuação da ação do burocrata que, por sua vez, terá mais espaço para elaborações individuais e maiores serão as chances de reprodução de desigualdade por parte desses. Essa hipótese encontra sustentação no fato de que nos desenhos de políticas, os instrumentos assumem importante papel na produção de efeitos desejáveis e no alcance dos resultados, funcionando como ativadores de comportamento. A contemporaneidade dos estudos no âmbito da ciência política traz a análise do desenho de política associado a implementação de seus instrumentos, definidos por Capano e Howlett (2022) como “Técnicas pelas quais os governos realizam suas operações, incluindo a busca e a implementação de soluções (idealmente) eficazes para problemas coletivos” (CAPANO e HOWLETT, 2022, p.72, tradução nossa). Assim, “do ponto de vista da formulação de políticas, ativadores são os instrumentos de política por meio dos quais os tomadores de decisão configuram sua formulação de políticas para impactar a realidade que desejam manter ou mudar” (CAPANO, HOWLETT e RAMESH, 2019, p.5, tradução nossa). Assumimos ainda que quanto piores forem as condições organizacionais de trabalho e quanto mais frágil e menos inclusiva for a cultura organizacional as quais os burocratas estiverem submetidos, maiores serão as chances de reprodução de desigualdade por parte desses. Nesse contexto, no âmbito da institucionalidade da política, inferimos que quanto mais coordenado e unificado for o seu desenho e quanto mais institucionalizada e inclusiva for sua cultura organizacional, mais instrumentos capazes de ativar comportamentos inclusivos por parte da burocracia do nível de rua serão implementados.

Por cultura organizacional entendemos uma formação a partir de pressupostos básicos, valores e crenças e artefatos visíveis, de uma organização (JUNOR E NUNES, 2023).

Os artefatos visíveis são o nível superficial e perceptível que apresentam o ambiente físico da organização, o comportamento dos membros, os símbolos, os mitos e as histórias, os heróis, as maneiras de se comunicar, os ritos, a tecnologia e os produtos, os processos organizacionais, os elementos estruturais, os gráficos e os diagramas organizacionais. As crenças e os valores assumidos são suposições próprias de um indivíduo, normalmente, o líder que poderá influenciar o grupo numa nova abordagem para realizar uma determinada atividade, porém não tem uma base compartilhada de conhecimento. Após a abordagem demonstrar sucesso gradualmente é transformada em crença compartilhada. As suposições fundamentais básicas são o resultado de consecutivos sucessos em implementar certas crenças e valores que tendem a não ser confrontados ou debatidos, ou seja, são difíceis de mudar (JUNOR E NUNES, 2023, p.7).

Por conseguinte, a escolha do nosso fenômeno de interesse se justifica pela relevância do papel das políticas públicas frente às desigualdades sociais. Se as políticas sociais objetivam a garantia de direitos sociais, e há neste caminho processos formais e informais que podem interferir e moldar os resultados dessas (HOWLETT, 2017; LOTTA e NUNES, 2019), reproduzindo desigualdades sociais, então o estudo da discricionariedade da burocracia do nível de rua assume importância significativa para a sociedade. Em outras palavras, nosso estudo assume grande relevância teórica na medida em que pode corroborar para uma análise das políticas sociais, nos fazendo compreender se essas acabam por reforçar padrões de reprodução de desigualdades sociais atuando, assim, na contramão de seus princípios ou se materializam direitos sociais.

Para responder às nossas perguntas nos propusemos a olhar para as políticas públicas de assistência social e educação do município de Belo Horizonte – MG. Embora componham o rol das políticas sociais, as referidas políticas foram escolhidas justamente por possuírem desenhos distintos, o que pode nos ajudar a responder as questões que motivam esse trabalho. Enquanto a política de educação possui caráter universal e obrigatório, a política de assistência social tem recorte menos abrangente, sendo destinada a quem dela necessitar. Ademais, a política de assistência social é organizada na lógica de um sistema único nacional, tipificado e com alto nível de coordenação pelo governo federal, enquanto a política de educação tem baixo nível de coordenação e suas entregas organizadas em uma multiplicidade de redes. Ante ao exposto, a proposta metodológica desta pesquisa pretendeu uma abordagem qualitativa e exploratória, perpassando pela

compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais, das crenças, dos valores, das atitudes e dos hábitos presentes no objeto deste estudo. Em uma abordagem histórico cultural, o intuito da pesquisa qualitativa é a compreensão de sentidos construídos e compartilhados por sujeitos socialmente relacionados. Martins (2004) define esse tipo de pesquisa como aquela que privilegia a análise de microprocessos, estudando ações individuais ou coletivas, realizando um exame intensivo dos dados.

O objeto desta investigação foi acessado através do estudo de caso, definido como “a análise intensiva de uma única unidade ou de um pequeno número de unidades (os casos) onde o objetivo é entender uma classe maior de unidades semelhantes (uma população de casos) (SEAWRIGHT E GERRING, 2005, p.2). Foram realizados dois estudos de caso, sendo um na política de educação e um na política de assistência social e posteriormente realizada uma análise comparada dos estudos, objetivando estabelecer semelhanças e diferenças entre as políticas. A metodologia comparada nos permite uma análise sistemática e qualitativa utilizando um número pequenos de casos (COLLIER,1995). A investigação de campo teve como cenário os Centros de Referência de Assistência Social –CRAS<sup>6</sup> e escolas da rede pública de Belo Horizonte. A seleção dos CRAS que representaram o universo da política de assistência social considerou os equipamentos com maior demanda em cada regional. Já a seleção das escolas considerou as redes municipal, estadual e federal de ensino, investindo no potencial analítico dessa variação para a compreensão da reprodução de desigualdades no âmbito desta política.

Os sujeitos da pesquisa constituíram-se nos profissionais do Sistema Único de Assistência Social -SUAS lotados nos CRAS e que realizam atendimento direto ao público e nos professores da rede pública de ensino deste município. Para a coleta de dados foram realizadas entrevistas semiestruturadas e grupos focais. Ambos foram operacionalizados por meio de vinhetas qualitativas, que são um método definido como histórias sucintas e hipotéticas com dilemas os quais os participantes devem responder (FINCH, 1987; LOTTA e KIRSCHBAUM, 2020). Os grupos focais objetivaram a coleta de informações através das interações grupais.

---

<sup>6</sup>Unidades públicas estatais descentralizadas da política de assistência social, responsáveis pela organização e oferta de serviços de proteção social básica do SUAS nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios (Brasília, 2009).

Para a análise dos dados utilizamos a técnica de Análise de Conteúdo. A técnica consiste na aplicação de um conjunto de instrumentos metodológicos cujo objetivo é realizar uma análise sistemática e objetiva dos dados, compreendendo seu significado e alcançando padrões presentes nesses (BARDIN,1977). O método de interpretação dialética foi o fio condutor deste processo e, assim, a fala dos sujeitos foi analisada e interpretada considerando o contexto social, político e econômico em que vivem, em que trabalham e no qual desenvolvem suas atividades profissionais, envolvendo uma análise conjuntural e institucional das atividades dos mesmos. Nesse sentido, consideramos o campo da especificidade histórica e totalizante que produz a fala dos sujeitos em questão. Tal visão totalizante nos permitiu observar, registrar e analisar o conteúdo intrínseco, conflitivo e antagônico da realidade vivenciada e relatada ao longo de nossa investigação.

Destarte, o trabalho aqui desenvolvido está organizado em sete capítulos no qual no primeiro, abordamos a literatura sobre a implementação de política pública, passando pelas principais correntes teóricas sobre o tema. Neste capítulo, dialogamos sobre o protagonismo do burocrata do nível de rua na implementação da política pública reforçando a discricionariedade como elemento constituinte do seu trabalho.

No segundo capítulo, trouxemos ao debate uma literatura que revela ações discriminatórias por parte da burocracia do nível de rua. A partir de estudos realizados em várias partes do mundo, o capítulo notabiliza o quanto a ação discricionária pode ser usada para excluir e reproduzir desigualdades sociais na entrega das ofertas estatais.

No terceiro, capítulo procedemos com uma análise comparativa do desenho institucional das políticas de assistência social e educação, evidenciado o impacto deste sobre as ações discricionárias da burocracia do nível de rua no nível local. Nossa análise revelou a diferença entre os desenhos das duas políticas, sobretudo no que tange ao nível de coordenação e instrumentos dessas, trazendo diferenças no caldo cultural institucional que esses distintos elementos são capazes de criar entre as duas políticas.

O quarto capítulo ocupa-se dos caminhos metodológicos escolhidos para a abordagem do nosso fenômeno de interesse. Nele explicitamos nossas técnicas de

coleta e análise de dados, nossos dispositivos de análise, bem como as limitações que perpassam esse estudo.

Já o quinto capítulo é de natureza empírica, e traz os resultados encontrados na política de assistência social. A identificação da presença de dispositivos de exclusão social como a Discriminação Socioeconômica<sup>7</sup>, discriminação racial<sup>8</sup> e transfobia<sup>9</sup> desvelaram a reprodução de desigualdades sociais na ação discricionária dos burocratas do nível de rua desta política.

Também de natureza empírica, o sexto capítulo traz os resultados encontrados na política de educação do município de Belo Horizonte. Aqui, a discriminação racial, a transfobia, a desigualdade de gênero e o capacitismo<sup>10</sup> foram dispositivos de exclusão social identificados no cotidiano escolar do município, revelando a reprodução de desigualdades na ação discricionária dos profissionais da educação.

Finalmente, no sétimo e último capítulo procedemos com uma análise comparada dos resultados encontrados nas duas políticas supracitadas. A comparação dos resultados indicou que no campo da institucionalidade, a política de assistência social possui um desenho compatível com uma política pública mais inclusiva, enquanto as características do desenho da educação corroboram para uma atuação mais heterogênea e menos garantidora de direitos. Alinhada com o campo institucional, a ação discricionária dos profissionais da educação também se revelou mais reprodutora de desigualdades do que aquela exercida pelos profissionais da assistência social. Com cunho conclusivo, este capítulo propõe ainda a sistematizar as contribuições desta tese para a literatura sobre desenho e implementação de políticas públicas, burocracia do nível de rua e reprodução das desigualdades sociais.

Esperamos que este estudo possa produzir avanços nas reflexões teóricas e contribuir com um refinamento intelectual na literatura abordada. Já no campo

---

<sup>7</sup> Tratamento desigual de indivíduos com base em sua situação econômica, nível de escolaridade e acesso a recursos.

<sup>8</sup> “Qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseadas em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tem por objetivo ou efeito anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício num mesmo plano, (em igualdade de condição), de direitos humanos e liberdades fundamentais no domínio político econômico, social, cultural ou em qualquer outro domínio de vida pública” (BRASIL, 1969).

<sup>9</sup> Preconceito e discriminação contra pessoas transgênero.

<sup>10</sup> Preconceito e discriminação contra pessoas com deficiência.

pragmático, esperamos contribuir com a atuação da burocracia do nível de rua, de modo a mitigar ações reprodutoras de desigualdades na implementação das políticas públicas.

## **1. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA E A DISCRICIONARIEDADE DA BUROCRACIA DO NÍVEL DE RUA**

As perguntas que norteiam esta tese, quais sejam, como e em que extensão a burocracia do nível de rua reproduz desigualdades sociais em sua prática discricionária e, se diferentes desenhos e fatores organizacionais de políticas públicas podem impactar nesse processo, favorecendo assim cenários desiguais, se desdobram em dois campos de conhecimento sendo o primeiro a ação discricionária da burocracia do nível de rua e o segundo o desenho das políticas públicas. Não é possível responder a essas perguntas, sem adentrar em um primeiro momento, no debate da implementação de política pública e na centralidade da ação discricionária do burocrata do nível de rua neste processo.

Os vários fatores, instâncias e atores envolvidos no processo de implementação de uma política pública fazem com que essa não seja uma tarefa simples. A implementação de política pública não é linear, e nesse processo, são muitos caminhos possíveis entre o que se planeja e os resultados que se alcançam. A literatura sobre o tema tem mostrado que o burocrata do nível de rua é peça central na materialização das ofertas estatais, conferindo à implementação da política direcionamento próprio a partir de sua discricionariedade. Mas em que exatamente consiste tal discricionariedade que é capaz de alterar os rumos da implementação? Argumentamos que a ação discricionária da burocracia do nível de rua é forjada na existência de duas bases, sendo essas os aspectos organizacionais da política e os aspectos individuais daqueles que a materializam.

Para responder então à pergunta inicial desta tese o presente capítulo busca responder primeiro sobre o lugar da discricionariedade técnica na implementação da política pública e para tal foi organizado em dois momentos distintos. No primeiro momento trataremos da fase de implementação da política pública e de como uma concepção mais ampla desta trouxe ao debate a figura do burocrata do nível de rua como protagonista desse processo. Já no segundo momento, abordaremos o poder discricionário como elemento constituinte do trabalho da burocracia na implementação da política pública, reforçando sua compreensão a partir das

instituições formais e informais<sup>11</sup>.

### **1.1 A Implementação da Política Pública e o Protagonismo da Burocracia do Nível de Rua**

A literatura internacional atual traz a centralidade do poder na resolução de problemas sociais no núcleo do conceito de política pública ao defini-la como “o exercício do poder estatal sobre grupos-alvo para resolver problemas sociais”. Este poder é, então, o poder da autoridade do Estado e, portanto, da burocracia que o representa sobre a agência da população alvo da política e ele é altamente presente na fase de implementação (SAGER e GOFEN, 2022, p.1, tradução nossa). Por este motivo, o foco de nossas análises será a fase de implementação da política pública, contudo, para uma melhor apreensão da mesma, avaliamos ser necessário uma explicação, ainda que breve, do que consiste e como se organizam todas as fases que compõem o chamado ciclo das políticas públicas. O ciclo é composto basicamente por quatro partes, como estabelece uma parte da literatura sobre o tema, sendo elas: a formação de agenda a partir do problema identificado, a formulação dos objetivos e metas para superar o problema, a implementação de ações que materializem tais objetivos e, finalmente, a fase de monitoramento e avaliação da efetividade da política implementada (SPÍNOLLA e OLAIK, 2019).

A fase de formação de agenda é a fase inicial de qualquer política pública. É a fase que se identifica o problema que precisa ser resolvido, em outras palavras, é a fase na qual um problema social, é eleito como um problema de política pública, uma prioridade governamental e que precisa ser cuidado pelo Estado. A fase de formação de agenda é, pois, uma fase de disputas e correlação de forças na corrida para o reconhecimento do problema social como sendo problema da administração pública (CAPELLA, 2020). A literatura que trata da fase de formação de agenda vem abordando os processos necessários para que os problemas se transformem em

---

<sup>11</sup> Instituições informais são regras não escritas e formalizadas, portanto, não evidentes para quem não faz parte de uma determinada cultura, mas que pautam as ações daqueles ali inseridos. (HELMKE e LEVITSKY, 2006, p. 5-6).

agenda política (LOTTA, 2010). Olhar para a formação de agenda, nos permite, pois, compreender quais grupos sociais estão em disputa no jogo político, se há consonância entre as prioridades da sociedade e as prioridades governamentais e, ainda, quais são os atores e instituições, formais e informais que fazem parte desse processo. Um histórico da evolução teórica sobre a formação de agenda mostra que ela vem sendo estudada desde 1972, quando foram publicados os primeiros estudos sobre o tema no cenário internacional (CAPELLA, 2020). Atualmente o estudo sobre a formação de agenda tem centrado esforços na compreensão dos processos de mudança e estabilidade política (CAPELLA, 2018).

Em um segundo momento, a fase de formulação da política pública diz respeito ao momento de definição de alternativas (CAPELLA, 2018). É o momento de tomada de decisão sobre qual alternativa para tratar o problema será adotada. O debate da literatura sobre esta fase analisa, sobretudo, como colocar em prática as alternativas escolhidas (LOTTA, 2010). O objetivo dessa fase então é avaliar as propostas, soluções e ações para definir então qual a melhor forma de lidar com a questão. Dentre as tantas alternativas disponíveis aos formuladores, algumas serão possíveis de serem implementadas e passíveis de serem acatadas pelas autoridades políticas. A literatura problematiza o fato de que não há linearidade entre a agenda e a escolha de alternativas e que muitas ideias contraditórias sobre a função do governo podem aparecer nesse processo. Nesse sentido, o *policymaking* assume importante função de conectar as soluções aos problemas identificados. Nesse processo, assim como os problemas, as soluções são construções e envolvem a instrumentalização para medidas concretas. Dessa forma, para compreender a fase de formulação é preciso compreender que “ as políticas públicas são desenhadas por meio dos instrumentos, capazes de traduzir as intenções dos formuladores de políticas em um conjunto de ações concretas” (CAPELLA, 2018, p.74).

Um número crescente de estudos tem se concentrado na terceira fase, a de implementação. Esta fase, pouco explorada até a primeira década dos anos 2000, ganhou importância nos estudos sobre política pública nas últimas duas décadas, em especial porque é a fase na qual se operacionaliza e materializa a política pública. Em outras palavras, é na fase de implementação que a política pública se transforma em oferta concreta de serviços estatais junto aos usuários das políticas

públicas (SPÍNOLA e OLLAIK 2019). A fase de implementação será melhor explorada a seguir, já que é nela que está situada a burocracia do nível de rua.

Por fim, a fase de avaliação, também conhecida como fase de monitoramento e avaliação, nem sempre está localizada ao final do ciclo. A ideia de monitoramento é contínua e parte da literatura defende que essa fase pode ocorrer concomitante à fase de implementação (LOTTA, 2010). A fase de monitoramento e avaliação tem o objetivo, então, de mensurar a qualidade da política implementada podendo apontar caminhos para sua melhoria e transformação. Sobre esta fase, a literatura traz ao debate a influência que os diversos atores podem ter sobre seus resultados, isso porque estão envolvidos nessa fase uma diversidade de atores e instituições com diferentes interesses e que exercem poder sobre ela. Há neste campo de estudo uma diversidade de concepções de avaliação de políticas públicas que vai desde a compreensão desta como ciência exata até as baseadas em racionalidades interpretativistas. Seja como for, “a avaliação é uma prática e uma construção social que, normalmente, se desenvolve num dado contexto e num dado tempo, produzindo resultados e conclusões que não podem ser considerados definitivos” (FERNANDES, 2018, p.22).

Após termos compreendido o objetivo de cada uma das fases da política pública, focaremos nossos esforços na fase de implementação, já que é nela que atua os burocratas do nível de rua, atores de nosso interesse que exercem o poder discricionário, na interação com os usuários dos serviços estatais. Produzir política pública tem sido cada vez mais complexo, em especial porque grande número de atores tem interferido de maneira direta no ciclo apresentado e a fase da implementação não está fora desse processo.

Uma concepção já superada da política pública (*top-down*), por muitas décadas considerou a fase da implementação como uma consequência direta da formulação, de maneira que os resultados se dariam assim como planejados e nenhuma discrepância haveria entre esses e os objetivos previamente formulados. A abordagem historicamente chamada de *top-down* se apoia no entendimento de que o comportamento dos atores é moldado pelas instituições e tem a norma como central neste modelo de implementação. Ou seja, a estrutura legal criada submete comportamentos às formalidades e é responsável pelo sucesso ou falha das políticas. “Aqui, a implementação é consequência da formulação e os agentes

estatais responsáveis pela formulação das políticas devem evitar ambiguidades e deixar clara a função de cada ator no processo”. Quanto mais claros os objetivos, menor a discricionariedade de quem os executa (SPÍNOLA E OLLAIK, 2019, p.332). É no final do século XX que a implementação da política pública passa a ser considerada com processo político e passa-se então a sopesar todos os conflitos e variáveis que envolvem essa fase. Essa nova concepção (*bottom-up*) considera mudanças possíveis no curso da execução da política e considera essa como processo não linear no qual os atores que a operacionalizam passam a ter importância fundamental nesse processo podendo alterá-lo (PIRES, 2016; SAGER e GOFEN, 2022). Dada a complexidade das burocracias é essencial a interpretação de suas diretrizes, por isso a política não está dada e é implementada de baixo para cima (BOVENS & ZOURIDIS, 2002; COHEN 2018). Como condição *sine qua non* na implementação da política pública, os burocratas implementadores do nível da rua assumem então função mediadora e adaptativa na interação com os usuários da política (SPÍNOLA e OLLAIK 2019). A vertente, denominada *bottom-up*, tem então a prática e a participação dos atores como elementos importantes, uma vez que estes impactam diretamente na execução da política, que se altera durante o processo de execução. Nesta vertente, a solução do problema perpassa pela ação da burocracia responsável pela implementação, que vai realizando adaptações no cenário da política. “Aqui, a fase de implementação é interpretada não mais como consequência automática da formulação, mas, sim, como processo interativo e adaptativo” (SPÍNOLA E OLLAIK, 2019, p.333).

Neste sentido, os estudos sobre implementação de política pública por longo período se preocuparam com a decisão, formulação e avaliação dessas, concentrando seus esforços em uma perspectiva racional e normativa da análise. Tal abordagem, que considerava uma relação direta entre objetivos traçados e resultados alcançados, tornou-se insuficiente para explicar toda a complexidade e “dinâmica viva” da implementação. Superada essa perspectiva, a compreensão é de que no contato direto entre implementadores e receptores de políticas públicas há interações que se influenciam mutuamente e que extrapolam o prescrito nos marcos legais, adaptando constantemente o conteúdo das políticas entregues à população (SADIM e ASSIS, 2019).

A fase da implementação é, pois, um “complexo processo que envolve pessoas, vontades, necessidades, poder, recursos, disputas, conhecimentos e desconhecimentos” (LOTTA, 2010, p.15). Por isso diferentes implementações podem estar em curso a depender dos diversos elementos envolvidos e que impactam e alteram o seu desenvolvimento. É a fase da implementação que sujeita a política a adaptações possíveis e, às vezes, necessárias para o cumprimento dos objetivos propostos. Se trata, pois, de momento de interação e negociação entre os implementadores e os usuários que receberão a política implementada (LOTTA, 2010).

Olhar para o momento da implementação e compreender suas particularidades, elementos e, sobretudo, o *modus operandi* daqueles que a materializam, é caminho que nos leva ao entendimento da lacuna existente entre a formulação e os resultados das políticas, já que os resultados nem sempre correspondem àqueles planejados. Diante da imprevisibilidade dos resultados, os processos assumem um lugar central nessa fase e o sucesso ou fracasso da política depende menos dos planos pregressos e cada vez mais do processo da implementação (LOTTA, 2010). Assim, a implementação requer determinados ambientes institucionais e estrutura organizacionais que alocam poder de decisão e dão especificidades aos papéis (SAGER e GOFEN, 2022).

No processo de implementação, os agentes implementadores, ou seja, os burocratas do nível de rua, atuam dentro de um conjunto de instituições formais e informais, considerando o limite de oportunidades que a instituição oferece. Uma análise da literatura sobre as instituições informais revela que a estrutura analítica que as consideram na atuação da política pública é sustentada pela ideologia do novo institucionalismo que supera o antigo institucionalismo e seu foco nas regras formais. A implementação é assim, processo político que tem início quando a vontade política é transformada na política formal, posteriormente os burocratas dão continuidade a esse processo ao moldarem a implementação de maneira contínua através de seu poder discricionário que nem sempre terá objetivos coincidentes com a política formal. Por isso, a fase da implementação é demarcada pela dimensão política, pela dimensão da agência, esta última protagonizada pela burocracia do nível de rua e seu comportamento individual e pela discricção, determinada pela distribuição do poder dentro das instituições (SAGER e GOFEN, 2022).

A literatura internacional mais recente tem trabalhado com a tendência de vincular o burocrata do nível de rua ao empreendedorismo político no contexto da implementação. De acordo com as elaborações de Cohen (2021) esta tendência de uso do termo “empreendedorismo de políticas de burocratas do nível de rua” supre uma lacuna teórica situada entre o conceito de burocracia de nível de rua de Lipsky (2010), que situa a mudança gerada pelo burocrata no contexto da implementação, e o conceito de empreendedor de política de Kingdon (1984), que situa tais mudanças no campo da formulação. Na conexão desses dois conceitos, a literatura mais recente compreende que eles não são opostos, mas complementares e que o burocrata empreendedor de política é capaz de alterar os resultados da política por meio de sua atuação na fase de implementação, e de influenciar o desenho da política (COHEN e AVIRAM, 2021).

“Empreendedores de políticas são indivíduos que exploram oportunidades para influenciar resultados de políticas de modo a promover seus próprios objetivos, sem ter os recursos necessários para atingir isso sozinhos. Eles não se contentam em apenas promover seus próprios interesses dentro de instituições que outros estabeleceram; em vez disso, eles tentam criar novos horizontes de oportunidade por meio de ideias e estratégias inovadoras. Esses indivíduos persistentes empregam ideias inovadoras e estratégias não tradicionais para promover resultados de políticas desejados” (COHEN e AVIRAM, 2021, p.3, tradução nossa).

O empreendedorismo da burocracia do nível de rua deve ser entendido como um fenômeno capaz de reforçar as normativas da política, mas também de frustrá-las quando estas não estiverem de acordo com os valores éticos e morais de sua identidade profissional (LIPSKY, 2010; COHEN e AVIRAM, 2021).

No debate sobre a implementação da política pública e a atuação da burocracia do nível de rua nesse contexto, um estudo recente de Peeters e Campos (2023) reforça que não só a burocracia interfere no contexto da política, mas que sua agência é moldada pelo cenário de implementação desta. Os autores enfatizam então, que as burocracias devem ser olhadas considerando o contexto maior na qual estão inseridas, de modo que a burocracia do nível de rua do norte global inserida nas especificidades dessa parte do globo terá sua agência moldada de maneira distinta daquelas imersas nas especificidades do sul global. No contexto de

instituições fracas<sup>12</sup>, por exemplo, destacam que a burocracia do nível de rua terá especificidades em 4 áreas, quais sejam: a administrativa, a política, a social e a profissional. Explicam que em cenários institucionais fracos: 1) o âmbito administrativo reflete em menos formalizações de procedimentos de trabalho e menor capacidade administrativa na oferta final; 2) o âmbito político reflete em baixa autonomia burocrática, altos níveis de rotatividade de pessoal e clientelismo nas ações; 3) o âmbito social reflete em instituições e normas sociais concorrentes, alta desigualdades sociais e conflitos sociais; 4) o âmbito profissional reflete em condições de trabalho precárias que incluem baixos salários e vínculos instáveis de trabalho (PEETERS e CAMPOS, 2023).

Assim, Sadim e Assis evidenciam que “políticas são, deste modo, sistemas abertos e pressionados pelas externalidades e por características da própria burocracia” já que as interações entre os agentes de rua são inerentes ao processo de implementação das políticas, que também é alterado pelos arranjos políticos e institucionais e ainda pela relação com a população atendida (SADIM e ASSIS, 2019, p.204).

Se a política é implementada processualmente e os burocratas do nível de rua tem grande importância no cenário, compreender quem são esses atores, de onde vieram, como chegaram ao lugar que ocupam, onde trabalham, quanto percebem, como se comportam, sob quais bases constroem seus pensamentos e suas intervenções, como interagem com seu público e, sobretudo, como fazem suas escolhas cotidianas diante das demandas a serem atendidas, é indispensável para uma compreensão dos possíveis caminhos que pode tomar a implementação.

## **1.2 A Burocracia do Nível de Rua e o Exercício do Poder Discricionário**

O termo burocracia do nível de rua originalmente foi definido como um emprego de serviço público, de certo tipo e realizado sob certas condições. Ao realizarem o seu trabalho, os burocratas que se encontram no baixo escalão interagem com os cidadãos na entrega das políticas públicas e têm poder

---

<sup>12</sup> Aquelas que não conseguem ter poder e autoridade para o alcance dos resultados previamente formulados (Brinks et al., 2020).

discricionário no exercício da autoridade. Assim, burocratas do nível de rua são trabalhadores que interagem cotidianamente e diretamente com o público e que usam a discricionariedade no exercício de suas funções para atender as demandas dentro dos limites e diretrizes da política (LIPSKY, 2010; LOTTA, 2012; COHEN 2018; COHEN e AVIRAM, 2021). A discricionariedade pode ser definida como o arbítrio do burocrata diante das escolhas possíveis nos limites efetivos de seu poder diante das estruturas institucionais (HUPE, HILLE e BUFFAT, 2015; HARRITS e MOOLER, 2014). Para Anunciação, Trad e Ferreira a “discricionariedade diz respeito à autonomia decisória e, ao mesmo tempo, à sua permeabilidade às influências externas” (ANUNCIAÇÃO, TRAD e FERREIRA, 2020, p. 3).

Há na literatura visões distintas acerca da discricionariedade da burocracia do nível de rua, de modo que alguns autores a consideram a partir de uma perspectiva negativa se considerarmos a padronização a centralização da política, enquanto outros a consideram positiva considerando as construções possíveis diante das diversas conjunturas existentes (LOTTA, 2010). Sobre as construções possíveis Sátyro, Cunha e Campos (2016) ratificam que há de fato na operacionalização das políticas públicas produtividade superior aos recursos instalados. A análise conduzida pelas autoras infere que serviços têm sido prestados independente das condições de recursos humanos disponíveis, o que traz ao debate a questão relativa à qualidade da oferta feita à população. Enfatizam que as agências públicas criam suas próprias estratégias para executar de forma mais eficiente os recursos estatais, ou seja, há um cálculo dos agentes locais que agem com discricionariedade para absorver a demanda que chega. Independente do direcionamento dado à discricionariedade, o relevante é que não há neutralidade em suas ações, elas desaguam de instituições formais e informais que conformam culturas e pensamentos (LIPSKY, 2010).

Desde o início do século XIX existiram burocratas de nível de rua que atuavam em situações nas quais foi reconhecida a necessidade de um papel público estatal na resolução de problemas de ação coletiva (HUPE, HILLE e BUFFAT, 2015). As categorias oficiais propostas pelas políticas não são operacionalizadas de forma automática e dependem sobremaneira da atuação de agentes do Estado para serem concretizadas (LOTTA e KIRSCHBAUM, 2020). Nesta linha, Lipsky (2010) afirma que os encontros dos cidadãos com os seus direitos a partir da ação das

burocracias de nível de rua não se dão diretamente, mas envolvem interações complexas com servidores públicos que podem afetar os benefícios e sanções que recebem. São encontros que perpassam o campo da implementação de política pública, campo que, desde os anos 70 do último século desenvolve uma perspectiva sobre a atuação do Estado e que valoriza o olhar sobre operações, processos e atos ordinários que dão concretude e preenchem o cotidiano da atividade governamental (PIRES, 2019).

Nas palavras de Pires, a maneira como os burocratas executam seu trabalho impacta diretamente nos resultados da política implementada.

Isto é, tirar leis e decisões do papel e colocá-las em ação é mais complexo do que pode parecer à primeira vista: requer o envolvimento de uma multiplicidade de atores (organizacionais e individuais), procedimentos e (inter)ações (Bardach, 1977) que, longe de serem neutros, influenciam a forma como as políticas públicas são produzidas, assim como os seus próprios conteúdos e resultados (Hill e Hupe, 2014) (PIRES, 2019, p.18).

Os burocratas em questão, atuam em serviços cuja natureza requer julgamento humano que não pode ser programado e nem substituído por máquinas. Trata-se de atuação permeada por decisões que vão determinar o acesso aos direitos e benefícios estatais (LIPSKY, 2010). Os burocratas tomam decisões que afetam as chances de vida do público atendido. O ato de designar alguém como responsável pelo núcleo familiar ou dependente deste, por exemplo, afeta os relacionamentos familiares e a visão que o usuário possui de seus familiares e de si mesmo, é o que Pires (2019) conceitua como “efeito social da implementação<sup>13</sup>”. Nestes termos, o autor considera que o lugar social do sujeito perpassa pela relação estabelecida com as instituições e seus agentes públicos, tanto material quanto simbolicamente. Na análise do mesmo fenômeno, Hupe, Hille e Buffat (2015) enfatizam que mais que atuar na entrega dos serviços e benefícios, os agentes públicos atuam diretamente na regulação do comportamento social e econômico dos usuários que atendem.

---

<sup>13</sup> Conjunto de repercussões que o envolvimento com um serviço ou uma política pública pode gerar sobre a posição, a trajetória e a identificação social de um sujeito. Trata-se de um efeito que opera sobre a rede de posições na qual este sujeito está inserido, podendo afastá-lo ou reforçar sua incorporação nela (PIRES, 2019, p.19).

Ao analisar a discricionariedade, Lotta (2012) traz um olhar de contraposição ao modelo Weberiano de administração pública no qual a decisão está concentrada nas mãos dos políticos que por sua vez, subordinam um serviço público meritocrático. A autora argumenta que as ações estatais contemporâneas fragilizam a dicotomia entre esses dois atores e os burocratas passam também a ocupar um importante lugar de *policymakers*. A autora enfatiza que as burocracias passam a serem vistas como sistemas abertos, respondendo aos estímulos internos e externos. Logo, o poder discricionário em pauta resulta das mais variadas interações que vão desde os incentivos às proibições que sujeitam os burocratas. Os fatores institucionais e organizacionais, bem como os valores individuais e o caráter relacional da implementação podem ampliar ou restringir o poder discricionário que, por sua vez, pode facilitar ou dificultar o acesso dos cidadãos a seus direitos. Ou seja, podemos falar de políticas assimétricas que discriminam reproduzindo desigualdade ou se tornam políticas de inclusão no contexto da garantia de direitos (LOTTA, 2012). Na lacuna entre a política prescrita e política executada, a decisão dos burocratas é afetada então por seus valores e concepções, mas também pelas normativas que os orientam. Assim, as características pessoais, as condições organizacionais, e o ambiente em que operam são três categorias distintas que estão envolvidas na tomada de decisão dos burocratas. Para melhor compreender essas categorias temos que: 1) as características pessoais dizem de seus valores, crenças, padrões, ideologias, preferencias e opiniões; 2) as condições organizacionais dizem dos recursos, incentivos organizacionais, redes sociais, interações com pares, normas subjetivas de seus gerentes, restrições organizacionais, e cultura organizacional; e 3) o ambiente em que operam diz das pressões enfrentadas pelos burocratas no ambiente externo à organização como o controle político, o poder político partidário, a cultura política e a ideologia neoliberal (COHEN 2018; COHEN e AVIRAM, 2021).

Compreendida como uma variedade de atitudes, crenças e valores políticos que afetam o envolvimento das pessoas com a vida pública, a cultura política, para a qual conta a presença ou ausência de orientações democráticas dos indivíduos formadas a partir de processos de socialização que interagem com a experiência política, influi sobre a estabilidade ou a mudança de um determinado cenário político (MOISÉS, 2008). O conjunto de atitudes, normas, crenças, valores e atitudes

políticas inerentes e presentes em uma sociedade traz em sua essência construções históricas e coletivas. A cultura política de uma sociedade é resultado de um padrão de orientações cognitivas, emocionais e valorativas que, além de estáveis, tornam-se vivas e atuantes ao longo do tempo. A cultura política continuará a reproduzir-se de acordo com as matrizes originais, a não ser que seja impactada por rupturas históricas originárias de grupos sociais. Esta categoria ocupa um lugar central no cotidiano dos sujeitos sociais e pode, assim, tanto legitimar a dinâmica das instituições públicas como regular a transmissão de valores políticos (BAQUERO, 20001).

Como explicita então a literatura internacional, a discricionariedade dos burocratas do nível de rua é perpassada por decisões no nível individual, mas também por condições organizacionais e questões relativas à estrutura social. Em consonância com essa literatura Lotta e Santiago (2018) afirmam que a noção de discricionariedade pode assumir duas facetas distintas, diferenciando o que chamam de espaço para a discricionariedade (contexto organizacional e contratual do burocrata), da ação da discricionariedade (comportamento propriamente dito dos burocratas). Nos empenharemos na próxima seção em demonstrar a intrínseca relação entre a discricionariedade dos burocratas e o espaço no qual ela acontece.

### *1.2.1 Do Espaço para a Discricionariedade: o fator organizacional*

A escassez de recursos institucionais associada à indefinição de objetivos e à ausência de supervisão das ações por parte do Estado confere aos burocratas alto grau de discricionariedade nas decisões tomadas na execução da política implementada (PIRES, 2016). A ação dos burocratas de nível de rua é fortemente marcada pela discricionariedade, já que atuam distantes dos formuladores das políticas, e ainda por baixa capacidade de controle e previsibilidade no cotidiano do trabalho (LIPSKY, 2010). A estrutura do argumento de Lipsky (2010) pauta a burocracia do nível de rua sob duas principais características, quais sejam: alto grau de discricionariedade e relativa autonomia da autoridade organizacional. Sobre o alto grau de discricionariedade presente no trabalho realizado pela burocracia do nível de rua, é possível identificar dimensões organizacionais que nos ajudam a compreender como se dá na prática o exercício do poder discricionário. A primeira dimensão que

no atermos aqui consiste na antítese do atendimento individual/coletivo. O trabalho desses agentes é altamente roteirizado para alcançar objetivos políticos, amplos e gerais que têm suas origens no processo político e concomitantemente exige improvisação e capacidade de resposta ao caso individual. Está presente na prática desses profissionais uma realidade paradoxal: como tratar todos os cidadãos igualmente em suas reivindicações sobre o governo e ao mesmo tempo responder à necessidade individual de cada caso? (LIPSKY, 2010). Nessa mesma linha Cavalcanti, Lotta e Pires (2018) afirmam que por um lado as funções dos burocratas são frequentemente “programadas”, no sentido de serem realizadas para atingir os resultados políticos desejados, e por outro, o mesmo trabalho requer grandes adaptações e responsividade a casos individuais complexos. Há, portanto, um ideal de atendimento das necessidades individuais associado a uma prática de intervenções coletivas com exigências que não permitem as respostas individualizadas. Evidencia-se nesta análise o caráter extremamente político da intervenção/prática dos burocratas do nível de rua que passam toda uma carreira reforçando ou mediando serviços no contexto de estruturas limitantes de Estado. O “equilibrista” assume, então, para si, a difícil função de mediar conflitos existentes entre cidadãos e Estado desenvolvendo concepções de trabalho que estreitam a lacuna entre o trabalho ideal e suas limitações pessoais e estruturais. Apesar da discricionariedade e autonomia conferida a esses profissionais, há diretrizes e regras organizacionais que restringem a intervenção desses e que, cunhadas por elites políticas, impactam em suas escolhas, padronizando e influenciando as principais dimensões da política do nível de rua (LIPSKY, 2010).

Outra dimensão institucional da ação discricionária dos burocratas é o imediatismo. A realização do trabalho desses agentes acontece de maneira concomitante ao consumo pelo usuário. As decisões são tomadas no “aqui e agora” acessando de maneira imediata o conhecimento e recursos variados para a execução da ação. É o chamado trabalho vivo em ato, tecnologia leve, tecnologia que produz o vínculo e que se dá na relação com o outro. Sobre o trabalho vivo em ato, este relaciona-se “às tecnologias presentes no espaço relacional trabalhador–usuário, que contém tecnologias leves implicadas com a produção das relações entre dois sujeitos e que só tem materialidade no ato do encontro” (MERHY, 2000, p.109). Isto posto, a intervenção humana é considerada necessária para uma oferta de serviço público

eficaz. As situações às quais estão submetidos os burocratas em questão são por demais complexas e não cabem em formatos programáticos. Outro aspecto importante é o fato de que o trabalho dos burocratas é realizado fora do alcance da visão de seu público alvo, então mesmo cidadãos atentos não possuem o total conhecimento de tal realização (LIPSKY, 2010).

As referências dos usuários modelam as preferências individuais dos agentes, de modo que estes não atuam de forma isolada tendo elites políticas, burocracia de médio escalão, partidos e a comunidade beneficiária como atores em constante relação (LOTTA, 2012). O poder discricionário dos burocratas, materializado por suas intervenções individuais, podem somar-se ao comportamento da agência, quando as decisões são coletivas. Por conseguinte, elementos como a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios e sanções ofertados por suas agências são diretamente influenciados por seu considerável poder de decisão (LIPSKY, 2010).

A condição de trabalho é elemento que afeta consideravelmente as decisões tomadas pelos burocratas. Abordar as questões relativas às condições de trabalho desses profissionais é abordar o ambiente organizacional que condiciona a maneira como percebem e solucionam os problemas sociais com os quais trabalham. “Na base, é o contexto situacional compartilhado do trabalho de nível de rua que permite a generalização sobre esses papéis políticos e sociais genéricos críticos e as políticas operacionais a que dão origem” (LIPSKY, 2010, p.27.tradução nossa). Tratar das condições de trabalho dos burocratas precisa envolver as atividades que acontecem nos bastidores da política pública. Além do atendimento ao público, esses profissionais precisam lidar com grande carga de tarefas internas relacionadas à preenchimento de formulários, sistemas, elaboração de relatórios que reduzem o tempo que este destinaria aos seus usuários. Assim, grande parte da carga horária destes é realizada em prol da papelada institucional e formalização da política pública em detrimento do tempo de qualidade com o público atendido. Há associações possíveis entre a prática dos burocratas de nível de rua e níveis significativos de estresse debilitante que afetam a saúde mental destes. Alguns indicadores merecem atenção nesta discussão como a sobrecarga de trabalho e ambiguidades de papéis. As cargas emocionais dos casos atendidos recaem

repetidamente nos ombros dos burocratas que os dividem em ativos e inativos (baixa prioridade). Tal divisão diz mais das pressões sofridas por esses operacionalizadores da política do que da realidade dos casos propriamente ditos. Sobre este cenário de tensões e ambiguidades, as rotinas que estabelecem e os dispositivos que inventam para lidar com as incertezas e as pressões do trabalho tornam-se efetivamente as políticas públicas que executam. A busca pelo equilíbrio entre as aspirações do público atendido e os requisitos de enfrentamento do trabalho geram tal nível de tensão que muitos burocratas se esgotam e muitas vezes desistem de suas carreiras. Os que escolhem permanecer, o fazem ajustando hábitos e incorporando a visão de que os cidadãos estão recebendo o melhor que pode ser fornecido sob as circunstâncias adversas vivenciadas. Estratégias como essa são constantemente criadas pelos agentes do serviço público (LIPSKY, 2010).

O excesso de controle ou a falta de discricionariedade no relacionamento com o usuário gera alienação da burocracia do nível de rua. Tal alienação passa pela ausência de influência para intervir na sanção ou recompensa do usuário atendido e também pelo sentimento de incapacidade para responder às necessidades deste. Trata-se, pois, do que Lipsky (2010) vai chamar de alienação política, que aliena os burocratas do nível de rua da política executada. Loyens (2015) afirma que o conceito é multidimensional e o define como impotência política e falta de sentido político. Para esta autora, a falta de sentido da política é experimentada pelos burocratas quando estes consideram que a política implementada tem contribuições bastante limitadas para o interesse geral (LOYENS, 2015).

O nível de responsabilidade que muitas vezes fica nas mãos desses agentes é fator que afeta de maneira importante suas decisões. Hupe e Hill (2007), afirmam que este nível de burocracia com tamanho poder de decisão, tem sido vista como um problema de controle na hierarquia política do serviço público e que muitas responsabilidades são cobradas desses profissionais. Hupe e Hill (2007) afirmam ainda que a responsabilização desta categoria é essencialmente múltipla e não somente proveniente de relações hierárquicas verticais, ou seja, os burocratas desempenham seu trabalho inseridos em uma micro rede ou teia de múltiplas relações que acontecem tanto de maneira vertical, quanto de maneira horizontal envolvendo seus pares e usuários. “Como atores públicos atuando no domínio público, eles são responsabilizados publicamente pelos resultados de seu trabalho”,

portanto suas decisões têm consequências públicas. A centralidade da ideia dos autores está no fato das decisões tomadas pelos burocratas estarem alinhadas a um sistema institucional multidimensional, o que gera responsabilizações de cima para baixo, de baixo para cima e ainda de maneira lateral. Assim, inseridos na teia das múltiplas responsabilidades que muitas vezes são contraditórias, é que os burocratas avaliam como agir (HUPE e HILL, 2007, p.283, tradução nossa).

No contexto das relações hierárquicas, Blau (1968) traz ao debate o conceito de autoridade burocrática traduzindo-a como “autoridade de comando conferido à posição oficial que obriga os subordinados a seguir diretivas sob a ameaça de sanções” (BLAU, 1968, p. 455, tradução nossa). O que destacamos na teoria sobre os arranjos interorganizacionais é a premissa de que há padrões diferentes de relações intraburocráticas, ou podemos dizer de uma ausência de padrão em tais relações. Logo, a estrutura de interdependência exigida entre as instituições é ponto fundamental para a compreensão do tipo de relações estabelecidas. Nas palavras de O’toole Jr. “ A implementação é afetada pelo tipo de interdependência em um padrão interorganizacional” (O’TOOLE JR., 2010, p.238). Assim, os arranjos organizacionais necessitam de uma coordenação para funcionarem, uma coordenação ineficaz tem sérias consequências e pode ser cara ao serviço público de modo que, não raras vezes, as organizações e atores envolvidos sofrem da ausência das informações mais básicas do que as outras partes estão fazendo. As consequências dessa “descoordenação” impactam diretamente na vida dos cidadãos que se deparam com um Estado fragmentado, incapaz de operar em conjunto e perseguir um propósito público comum, incapaz de coordenar ações que, mesmo não parecendo, fazem parte de um mesmo governo (BOUCKAERT, PETERS, VERHOEST, 2010).

Há três mecanismos de coordenação que podem ser operacionalizados de maneira individual, mas também de forma simultânea, sendo estes a hierarquia, o mercado e a rede. A hierarquia, vinculada à teoria burocrática de Weber, é o mais difundido dos mecanismos e está ancorada na divisão do trabalho, na existência de regras, instrumentos e autoridade no processo de coordenação. Estruturado a partir da autoridade como centro, esse mecanismo tem o poder como recurso basilar e implica legitimidade. Na ausência da autoridade o Estado poderá fazer uso legítimo do poder no cumprimento de seus objetivos. Dois aspectos definem o uso da

hierarquia na administração pública sendo eles o aspecto burocrático e o aspecto político. Enquanto o controle hierárquico burocrático reafirma a existência de normas e autoridade interna, guardando o formalismo e o legalismo próprios das organizações públicas, o controle hierárquico político pressupõe um controle de lideranças políticas sob as organizações públicas. Diante da imperfeição da atuação política, há uma prevalência clara do controle hierárquico burocrático de modo a controlar o comportamento das organizações, tendo a legislação como principal instrumento de controle. Assim, diante do controle rigoroso dos departamentos centrais, há grandes restrições para o poder discricionário das organizações e seus atores na utilização de seus recursos (BOUCKAERT, PETERS, VERHOEST, 2010).

No contexto organizacional, a não convergência sobre os interesses dos burocratas e das agências é fator que também afeta a discricionariedade. A maioria dos burocratas aceita a legitimidade da estrutura formal de autoridade, contudo não é raro haver divergências entre os trabalhadores de nível inferior e seus superiores. Neste caso, é possível questionar se esses profissionais estão trabalhando para reforçar os objetivos da agência, se há afinidade entre tais objetivos e se consideram legítimas as ordens advindas de seus gestores. Na mediação das relações cotidianas dos cidadãos com as autoridades, os burocratas encontram ambiguidades e incertezas, e seu poder discricionário é frequentemente acionado para determinar a implementação das políticas, que apesar de estruturadas, podem ser alteradas a critério dos implementadores (LOTTA E NUNES, 2019). Assim, a materialização e operacionalização da política pública está sujeita à ação de agentes estatais que interagem com usuários reinterpretando e recriando categorias essenciais desta (LIPSKY, 2010).

Somado a todos os desafios já destacados na prática dos burocratas de nível de rua, a ausência de recursos públicos destinados à política pública aparece como elemento estrutural que acarreta cronicamente sérias restrições aos provimentos. Os burocratas operam em condições de trabalho subótimas ou não ideais. Assim, trabalham em contextos de políticas públicas com poucos recursos, desmanteladas e, no caso do Brasil, severamente marcadas pela lógica do neoliberalismo. À vista disso, tal contexto de escassez de recursos e centralização da discricionariedade do burocrata leva à mobilização do poder de forma a reproduzir as desigualdades no

acesso aos serviços públicos. Assim, o poder discricionário aqui enfatizado não pode ser realizado com alto padrão de decisão, uma vez que esses profissionais não possuem tempo, informações e outros recursos necessários para a resposta ideal e desenvolvem rotinas de práticas simplificadas que influenciam os resultados de seus esforços (LIPSKY, 2010). As desigualdades no acesso tornam-se o subproduto de um sistema sem recursos suficientes que não fornece aos trabalhadores da linha de frente condições para lidar com a ambiguidade de políticas e tomar decisões de alocação informadas (LOTTA e NUNES, 2019). Ao reproduzir as desigualdades no acesso às políticas, esses profissionais podem contribuir para o reforço de vulnerabilidades sociais mais amplas.

### *1.2.2 Da Ação da Discricionariedade: o fator pessoal*

Ao tratarem do que chamaram de ação da discricionariedade, Lotta e Santiago (2018) se referiam ao comportamento propriamente dito dos burocratas. A segunda faceta da discricionariedade traz então ao debate construções individuais, porém vinculadas às vivências sociais coletivas dos atores. Em outras palavras, temos como premissa que a cultura política vivenciada nas interações sociais ao longo da trajetória dos burocratas, tem impacto importante nas ações desses sujeitos sendo capaz de pautar os valores e concepções que sustentam suas decisões. Nesse sentido, não é possível compreender aquilo que constitui ou formata a discricionariedade da burocracia sem compreender o lugar de onde os burocratas enxergam e interpretam o mundo.

Portanto, nos importa quem são e de onde veem os burocratas que operacionalizam nossas políticas de Estado, importa saber se o que representam determina ou afeta sua discricionariedade. Qual a representatividade dessa burocracia? Representação é o processo de agir no interesse de outro (MEIER, 2018). Considerando que as decisões da burocracia são influenciadas pelas orientações e valores de quem a operacionaliza, a origem social, a formação, as vivências e identidades dos burocratas formatam seus valores. O conceito de burocracia ativa elucida que servidores públicos detém o poder de representar todos os segmentos da sociedade e influenciam a gestão e as políticas públicas a favor do grupo que representam (KIM, 1994).

Meier (1976) afirma que o axioma da burocracia representativa é que há uma congruência de atitudes entre os burocratas e o público em geral, o que a tornaria uma forma de controle do poder administrativo. O autor destaca os quatro elementos chave da teoria da burocracia representativa sendo esses as origens sociais, as experiências de socialização, as atitudes e os comportamentos, afirmando que eles estão ligados em uma ordem de desenvolvimento no qual as experiências sociais influenciam as atitudes políticas que estão diretamente vinculadas ao comportamento real (MEIER, 1976). Contudo, apesar de importantes as origens sociais semelhantes não levam essencialmente a experiências semelhantes ao longo da vida (KIM, 1994). A origem dos burocratas e as experiências pregressas são uma parte da vida do burocrata que tende a ser modificada com as novas vivências no interior da burocracia. A socialização é processo contínuo e não se encerra com a entrada no serviço público (MEIER, 1976). A experiência no âmbito do Estado pode trazer uma ‘ressocialização” a partir dos valores presentes no serviço público e as origens sociais podem ser insuficientes para uma análise das preferências políticas. Assim, servidores públicos podem ter valores divergentes de cidadãos com a mesma origem social. Decisões administrativas e opinião pública nem sempre vão coincidir já que os burocratas têm acesso a informações e conhecimentos que não estão disponíveis para a maior parte dos cidadãos (MEIER, 1976).

O burocrata que deseja passar para os níveis superiores de uma agência deve refletir as normas e valores dessa agência. Portanto, os valores são moldados não apenas pelas experiências da infância, mas também por um processo contínuo de socialização dentro da burocracia. De acordo com James Barber (1970), os funcionários públicos em ascensão sustentam valores diferentes dos de outros cidadãos com as mesmas origens sociais, pelo menos no contexto de questões relevantes para as políticas públicas (KIM, 1994, p. 389, tradução nossa).

Em um estudo realizado, Meier (1976) demonstra que burocratas do alto escalão diferem significativamente de um grupo selecionado aleatoriamente com as mesmas origens sociais, logo se atitudes não são relacionadas a comportamentos, toda a estrutura da teoria da burocracia representativa entra em colapso (MEIER, 1976).

Pelo exposto, não há evidências de que a burocracia representativa por si só possa ser instrumento de controle democrático, já que não há evidências empíricas de que os controles tradicionais não funcionam. As críticas sugerem que uma burocracia representativa não necessariamente é responsiva e uma burocracia não representativa pode refletir com responsabilidade a vontade dos que representam, ao que concluímos que políticas responsivas não são resultados exclusivos de representação demográfica (MEIER, 1976). Contudo, compreendemos que a burocracia representativa pode legitimar as ações governamentais à medida que os cidadãos se identificam psicologicamente com aqueles que os representam em detrimento da alienação (KIM, 1994). Os cidadãos preferem os burocratas que se pareçam com eles, assim há um olhar mais favorável para as ações burocráticas estatais (MEIER, 2018). Dificilmente uma burocracia eminentemente masculina priorizará na agenda pautas importantes para o público feminino. Apesar da responsividade, a representatividade eleva os valores de justiça e igualdade, podendo simbolizar a abertura de igualdade de oportunidades no serviço público diante das diversidades presentes na sociedade (KIM, 1994). Ainda que as decisões democráticas não sejam asseguradas com a burocracia representativa, esta traz importantes valores simbólicos para o cenário da administração pública (MOSHER, 2003). A representação simbólica, desdobramento da representação passiva, ocorre quando cresce a percepção de legitimidade da política em função da presença de grupos sociais compondo a burocracia. Neste caso, há uma tendência maior de colaboração e engajamento dos cidadãos na política, o que pode melhorar seus resultados e caminhar para a diminuição das tensões sociais (ALVES, 2022). Ademais, a discricionariedade para influenciar e moldar políticas públicas, é peça chave da burocracia representativa, sendo capaz de considerar a diversidade na tomada de decisão, diminuindo vieses existentes nas mesmas e favorecendo uma representação ativa. Assim, assumir uma perspectiva neutra de política pública é reafirmar as exclusões e desigualdades já existentes no contexto social (MEIER, 2018).

Finalmente não é possível abarcar a complexidade da implementação e da discricionariedade que conduz a ação dos burocratas em questão sem mobilizarmos as instituições informais. As ações dos burocratas do nível de rua também estão moldadas pelas instituições informais que conformam suas ações. Instituições

informais devem ser entendidas como aquelas “regras que não são evidentes para quem não está inserido em uma determinada cultura uma vez que não são escritas e formalizadas, mas que são tácitas e sabidas e pautam as ações daqueles ali inseridos” (HELMKE e LEVITSKY, 2006, p. 5). Nessa lógica, as práticas informais são compreendidas como aqueles comportamentos que se dão fora dos contextos formais, extrapolando as regras e restrições formais das instituições (COHEN, 2018). As instituições informais moldam a democracia para o bem e para o mal, podendo tanto fragilizá-la quanto melhorar o seu desempenho (HELMKE e LEVITSKY, 2006). Com maior prevalência nas instituições fracas (COHEN, 2018), elas podem determinar o funcionamento das instituições democráticas à medida que podem subverter e até mesmo substituir as regras formais que muitas vezes existem somente no papel no qual foram escritas. Neste caso, é provável que haja uma diferença importante entre a política prescrita e política implementada (HELMKE e LEVITSKY, 2006). Os autores em questão apontam algumas razões pelas quais as instituições informais pautam as ações dos indivíduos dos burocratas do nível de rua. Primeiro, os autores sugerem a necessidade de lidar com a “incompletude das instituições formais”, ou seja, as situações em que as regras formais e os canais oficiais não conseguem responder. Uma segunda situação é que as determinações formais impõem custos altos na sua implementação e, soluções informais podem facilitar o alcance dos objetivos ou algo mais próximo do esperado. Terceiro, quando as regras e instituições formais são fracas e insuficientes, as soluções informais aparecem quase que funcionalmente. E, por fim, as soluções informais podem ajudar a resolver situações em que a finalidade são publicamente inaceitáveis se estruturadas formalmente (HELMKE e LEVITSKY, 2006).

Ao propor uma tipologia sobre as relações institucionais formais-informais Helmke e Levisky (2006) o fazem a partir de duas dimensões que consideram o grau de convergência entre os resultados formais e informais e a eficácia das instituições formais relevantes. Na primeira dimensão as *Complementary Informal Institutions* podem ser do tipo que “preenchem as lacunas” nas instituições formais ou servem de base subjacente às mesmas. As *Accommodating Informal Institutions* criam incentivos que alteram os efeitos das regras formais e conciliam os interesses dos atores que não gostam dos resultados formais com os acordos informais existentes. Na segunda dimensão as *Competing Informal Institutions* são aquelas que coexistem

com as formais ineficazes e se estruturam de maneira que para seguir uma é preciso violar a outra e, por fim, as *Substitutive Informal Institutions* são aquelas que alcançam o que as instituições formais não conseguem, combinando a ineficácia das instituições formais com resultados compatíveis. Importante destacar que as categorias de instituições informais podem coexistir e as instituições formais-informais são dinâmicas de modo que uma catalisa os processos da outra. Além disso, as instituições informais podem ser criadas de cima para baixo envolvendo elites como as instituições formais ou de baixo para cima envolvendo maior número de atores e ligadas a valores sociais mais amplos (HELMKE e LEVITSKY, 2006).

Em uma análise mais focada nas lacunas do Estado de direito, Beiras (2006) enfatiza que as instituições informais podem ser uma das explicações pelo fracasso deste Estado. A existência de instituições informais pode ser entendida como “o estado de (não) direito, já que os resultados são determinados por regras que não são leis. Para a autora a maior evidencia da existência de uma regra informal é se o descumprimento desta gerar sanções ao infrator da informalidade e o adequado cumprimento da mesma não for punido pelas instâncias oficiais de fiscalização. Há uma relação simbiótica entre as instituições formais e informais, uma vez que mudanças na primeira geram mudanças na segunda. Mudanças nas regras formais não costumam ser o fim das regras informais, mas exigem destas adaptações para a manutenção da sua existência (BEIRAS, 2006).

Para entender a ação do burocrata do nível de rua no contexto das instituições informais é necessário refletir sobre como ele, em sua ação cotidiana, está movido em função de sua compreensão do “outro” e que ao agir o fará em função de sua cultura e das instituições informais que estão impregnadas em todos. Assim, a cultura é fator importante na administração pública, uma vez que é parte explicativa das instituições informais que conformam a discrição dos burocratas. Não há consenso sobre uma definição clara de cultura, mas a tomaremos como símbolos, valores, ideias e comportamentos compartilhados pela coletividade (CHAUÌ, 1995), dando a esta um sentido de modos de vida característicos de um coletivo. “A cultura contém as similaridades cognitivas fundamentais que fazem com que os burocratas do nível de rua compartilhem percepções do mundo ao seu redor”. Dessa forma, quando modos específicos de conduta são difundidos na sociedade, a arena da política pública, e nela os burocratas do nível de rua, são

influenciados por esses modos de conduta, ainda que inconscientemente (COHEN, 2018, p.176, tradução nossa).

É necessário entender ainda que as instituições informais que nos permeiam não operam apenas fora do âmbito estatal, mas também no momento da entrega de serviços, quando julgamentos e valores pautam as ações. O que é o “interesse público”, o “bem comum”, o “interesse do usuário”, o “melhor interesse” da criança, da mulher, do idoso, tudo isso segundo Voigt (2018) carrega um conteúdo informal na sua aplicação. E Nobrega et al (2023) afirmam que na interação com o usuário, opera-se um “processo, às vezes sutil ou velado, de subalternização, de racismo epistêmico, de homogeneização, de reificação e de transposição de classificações, conceitos e estruturas tidas como “padrão” para realidades e contextos distintos”.

A falácia da “burocracia neutra” repousa na “politização da burocracia” e na “burocratização da política” (LIMA, 2018 *apud* ABERBACH, MEZGER e ROCKMAN, 1991; ABERBACH, PUTNAM e ROCKMAN, 1981), assim, evidenciamos que os indivíduos burocratas possuem poder de agência, participando da ação política desde sua criação até o processo de legitimidade dessas. Conforme as elaborações de Nobrega *et. al* (2023) as instituições são operadas por indivíduos e, em última instância, a eles se destinam, elas modificam as preferências individuais e são por elas modificadas.

Neste capítulo procuramos destacar a relevância da atuação dos burocratas do nível de rua na fase de implementação da política pública e esclarecer que o poder discricionário que constitui a prática de suas ações é fator que influencia o planejamento e resultados das políticas executadas. No escopo da discricionariedade destacamos sua construção a partir dos fatores institucionais e dos fatores comportamentais individuais do burocrata do nível de rua. Tendo em vista que, se considerarmos uma mesma instituição, burocratas sujeitos aos mesmos processos e condições de trabalho, respondem de maneira diferente às demandas apresentadas, o fator comportamental individual da discricionariedade assume papel relevante na implementação da política. Sobre o aspecto individual da discricionariedade, argumentamos que se trata de uma individualidade ancorada em vivências e valores construídos cultura e socialmente. Nessa construção, instituições informais também conformam a ação e constroem a discricionariedade destes.

## **2. A BUROCRACIA DO NÍVEL DE RUA E A REPRODUÇÃO DE DESIGUALDADES SOCIAIS**

Como visto no capítulo anterior, a discricionariedade da burocracia do nível de rua é fator de extrema relevância na implementação da política pública. Após compreendermos que a prática decisória dos burocratas tem suas bases estruturadas em aspectos institucionais formais e nos aspectos individuais informais, avaliamos a importância de compreendermos como e em que extensão essa prática decisória da burocracia do nível de rua pode reproduzir desigualdades sociais.

Os burocratas do nível de rua têm uma atuação permeada por decisões e se relacionam com os usuários a partir de observações implícitas e visões de mundo na qual, não raras vezes, prevalecem o senso comum, os estereótipos e preconceitos. Neste cenário, a burocracia do nível de rua, pode reproduzir padrões de desigualdades, já que a discricionariedade de suas ações pode incluir julgamentos permeados por visões individuais e institucionais (LIPSKY, 2010).

Diante do exposto, iniciaremos nosso capítulo trazendo ao debate uma literatura que revela ações burocráticas excludentes, praticadas através de ações preconceituosas e discriminatórias, evidenciado o quanto a ação discricionária pode ser usada para excluir e reproduzir desigualdades sociais. Em um segundo momento, discorreremos sobre os mecanismos de análise de riscos da reprodução de desigualdades formulados por Pires (2019) que, operando em um nível analítico da ação individual e da estrutura social, nos ajudam a compreender os mecanismos que envolvem as práticas reprodutoras de desigualdades vistas na primeira seção. Por fim, no terceiro momento, enfatizamos que o trabalho da burocracia do nível de rua tem contradições inerentes à sua própria natureza e trabalhamos a implicação dessas contradições na reprodução das desigualdades sociais.

### **2.1 Discriminação e Preconceitos: burocratas do nível de rua implementando desigualdades**

Burocratas do nível de rua podem reproduzir desigualdades? Se sim, em qual extensão? A literatura sobre o tema tem evidenciado que ainda que as políticas oficiais determinem tratamento equalizador, a burocracia do nível de rua tem atuado

na lógica do favorecimento de alguns cidadãos em detrimento de outros, reproduzindo assim desigualdades sociais. Isto posto, a busca constante de cidadãos por acesso a direitos é permeada por conflitos, barreiras burocráticas e tratamentos desiguais em decorrência de contextos de classe social, mas também de raça, gênero, cultura, religião, entre outras condições que consideramos estruturantes e que incidem sobre a implementação da política pública. Estamos tratando de instituições que atuam de maneira contrária às suas próprias regras a depender da maneira como essas mesmas regras são vivenciadas por seus trabalhadores e da pressão que estes experimentam. O conflito político não se expressa apenas como a disputa de grupos de interesse, mas igualmente está localizado nas lutas entre trabalhadores individuais e cidadãos (LIPSKY, 2010).

Corroborando com nossa argumentação, um estudo recente realizado no nordeste do Brasil evidencia que o alvo da abordagem de policiais tem sido os jovens negros e pobres moradores de favelas. Os dados indicam que a segregação racial e o racismo influenciam na “tomada de decisão” dos policiais pesquisados, impactando no modo de atuar da polícia frente à juventude negra. Os jovens negros lideram o ranking daqueles que vivem em famílias pobres sendo protagonistas do analfabetismo, da evasão escolar, dos homicídios, da violência policial e da violação de direitos de toda e qualquer natureza. As estatísticas brasileiras sugerem que os policiais, agentes do Estado, fazem da identidade racial associado à classe social elementos centrais para subsidiar os critérios de suspeição. Esses burocratas fazem uma filtragem racial “práticas racialmente tendenciosas de identificação de suspeitos”, o que evidencia que a decisão da abordagem policial é pautada na cor da pele, sendo este um fator determinante. As estatísticas dão conta ainda que 70% das pessoas mortas por policiais brasileiros são jovens negros, o que evidencia o caráter discricional da prática destes agentes. A discricionariedade contida na atuação desses policiais não é isenta de influência de fatores externos à polícia e, nesta lógica, as representações sociais assumem papel importante nos critérios de suspeição que reproduzem relações desiguais de poder e processos de dominação social. Na atuação da polícia, o racismo institucional pode ser observado por meio das legislações segregadoras, da omissão e reprodução de práticas e instrumentos contrários à perspectiva de proteção social e, da atuação dos indivíduos que, movido

por seus próprios preconceitos, cometem violação de direitos e discriminam pessoas (ANUNCIACÃO, TRAD, e FERREIRA, 2020).

O resultado do estudo mostrou que os policiais pesquisados fundamentam a suspeição por cinco critérios, quais sejam: o fenótipo; o pertencimento territorial/situação econômica; a aparência; as atitudes/comportamentos; e o contexto do local onde o indivíduo se encontra. No que concerne ao fenótipo, o estudo demonstrou que quanto mais retinta a pele maior o número de abordagens destinada ao sujeito. A tendência a rotular os sujeitos e contextos contribui com o fortalecimento do uso legal da força policial e seu poder discricionário. O racismo identificado na prática da abordagem policial tem a dimensão individual internalizada no comportamento dos agentes, mas também a dimensão institucional quando estes lidam com instrumentos legais que definem o modo de operar da organização. Assim, abordagem policial pauta-se nas normas institucionais e na discricionariedade que depende do julgamento dos agentes, mas o estudo evidenciou que é a dimensão discricionária que tem sido determinante na decisão dos policiais, reforçando o lugar das crenças e valores individuais na política pública (ANUNCIACÃO, TRAD, e FERREIRA, 2020).

O racismo também é identificado na atuação dos burocratas que operacionalizam a saúde pública no país. Um estudo sobre a implementação da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra- PNSIPN realizado no Sistema Único de Saúde evidenciou o desconhecimento desta política por parte dos profissionais de saúde e até mesmo uma discordância destes com relação a importância da mesma. A PNSIPN tem o objetivo de promover a saúde integral da população negra, priorizar a redução das desigualdades étnico-raciais, combater o racismo e a discriminação nas instituições e serviços do Sistema Único de Saúde-SUS. Alguns profissionais disseram que políticas que visem a promoção da igualdade racial não deviam existir e que todos deveriam ter direitos iguais. Ora, a pesquisa demonstrou que esses profissionais desconsideram por completo a noção de equidade diante do histórico de exclusão historicamente vivenciado pela população negra e reproduzem desigualdade quando deixam de cumprir os critérios de priorização. Assim, há uma visão predominante dos burocratas entrevistados de não reconhecimento da importância social da implementação das políticas de promoção da igualdade racial, seja por desconhecimento ou discordância de seus

princípios. A pesquisa revelou ainda que as condições de trabalho que circunscrevem a prática desses profissionais de saúde impactam de maneira importante nas decisões tomadas por estes, as limitações de cobertura do SUS local associado à oferta de serviços especializados altera a maneira dos burocratas se relacionarem entre si e com a população atendida. Os entrevistados revelaram que as precárias condições de trabalho as quais são submetidos os levam a atendimentos pontuais em detrimento de uma proteção ampliada da saúde. Assim como já observara Lipsky (2010), diante das limitações impostas, os burocratas acabam por “simplificar” suas ações, criando rotinas adequadas às limitações experimentadas. Destarte, as condições de trabalho modelam a discricionariedade dos agentes, direcionando as ações e ofertas da política pública (NOGUEIRA, 2018). A racialização de negros e indígenas não é exclusividade do Brasil e está historicamente presente nos sistemas de saúde pelo mundo, como documenta a literatura da área. Um estudo analítico do cenário da América do Norte traz ao debate exemplos contemporâneos de racismo e denuncia que profissionais de saúde reproduzem preconceito racial na avaliação da dor e recomendam tratamentos diferenciados para um mesmo quadro de saúde justificados em crenças infundadas de diferenças biológicas entre brancos e negros. O estudo registrou ainda que para o tratamento de fraturas ósseas, enquanto 74% dos pacientes brancos recebem analgésicos para dor, somente 57% dos negros tem acesso à mesma medicação e que há, por parte dos profissionais de saúde (canadenses), um processo de subavaliação de mulheres negras no que concerne a câncer de colo de útero (HASSEN, LOFTERS, MICHAELI *et al*, 2021).

A literatura explicita que há o racismo institucionalizado, o racismo que é mediado por pessoas e aquele internalizado. O primeiro, causa diferenças entre as raças no acesso aos bens, serviços e oportunidades sociais; o segundo refere-se à discriminação entre pessoas que julgam a capacidade e comportamentos de outros com base em sua cor e raça, promovendo ataques raciais; já o terceiro diz de crenças e ações negativas sobre habilidades e valor assumidas pelo próprio grupo racializado (JONES, 2000). O racismo institucionalizado e aquele mediado por pessoas estão no foco de nossas análises como práticas reprodutoras de desigualdade na operacionalização da política pública.

O capacitismo também é prática identificada na ação da burocracia do nível de rua. Um estudo realizado em João Pessoa na Paraíba revelou que o capacitismo está presente no ambiente escolar e se manifesta não só de maneira velada, mas também de maneira explícita. O Estudo em questão, que acompanhou as vivências cotidianas de um aluno com deficiência<sup>14</sup> no ambiente escolar, revelou que, diferentemente dos alunos sem deficiência, havia pouca ou quase nenhuma interação dos professores com o aluno com deficiência e ainda que, na maior parte das vezes, este não participou das atividades propostas em sala de aula. O estudo revelou ainda que discursos capacitistas que colocavam em cheque a capacidade de desenvolvimento das atividades, eram direcionados ao aluno, limitando sua autonomia e inviabilizando sua inclusão. A ausência da inclusão deste aluno foi evidenciada pela solidão nos momentos de lazer, já que durante todos os intervalos para recreação, observados pela pesquisa, o aluno brincava sozinho, sem interação com nenhum outro aluno e nenhum profissional da escola. A solidão também se estendia à sala de aula, uma vez que o aluno passava todas as aulas encostado à parede de um canto da sala às vezes sem ser percebido pelos que ali estavam. A pouca interação observada entre os professores e o aluno era para dar as respostas prontas a esse e pedir que as marcassem no livro, enquanto um raciocínio em torno da questão estudada era construído com os demais alunos (SOUSA, 2021).

A xenofobia<sup>15</sup>, caracterizada pela rejeição aos estrangeiros, também é forma de discriminação operacionalizada pelos burocratas do nível de rua. Um estudo etnográfico sobre o controle de imigração realizado no norte da Inglaterra revela a xenofobia, racismo e violência com os quais são tratados pessoas requerentes de asilo do Estado Britânico. Os agentes estatais discriminam e marginalizam os requerentes, mantendo estes em condições sub-humanas e dolorosas. As ações das agências estatais tratam os requerentes como inerentemente fraudulentos conferindo a estes o lugar da desonestidade. O estudo identificou abordagens políticas hostis e negligentes dos burocratas do nível de rua que ratificam os danos

---

<sup>14</sup> Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas (BRASIL,2015).

<sup>15</sup> Preconceito e discriminação contra pessoas de outras etnias, países, regiões e culturas.

já vivenciados pela população requerente de asilo, causando impactos negativos a este grupo. O sistema de violação de direitos e exclusão é sustentado pelo trabalho diário dos agentes do nível da rua que operacionalizam leis e regulamentos já pautados em lógicas racistas, xenofóbicas e excludentes. Ao discriminarem os requerentes de asilo, os burocratas o fazem imbuídos do dever de “aplicar a lei e manter a ordem da sociedade”. A ação cotidiana dos agentes de imigração é pautada no que acham certo e errado, acionando suas construções pessoais de valores, assim trabalham com a lógica do “merecimento” para decidir se o requerente vai acessar ou não um lugar no alojamento e constroem sua própria visão do que é um “tratamento digno” durante as remoções dos requerentes (BHATIA, 2020).

Os relatos dos requerentes que foram escutados pela pesquisa dão conta de que os agentes os tratam com violência, e um requerente da República Democrática do Congo afirmou ter sido agredido fisicamente e conduzido coercitivamente à polícia sem ter motivo que justifique tal conduta. Observa-se um desequilíbrio de poder no qual os indivíduos requerentes estão impotentes diante da autoridade dos burocratas que deveriam ofertar proteção estatal. Outro relato presente no estudo denuncia um caso que resultou em assassinato após a polícia ignorar pedidos de proteção de um indivíduo que sofria abuso racial e sentia-se ameaçado por isso. Após quarenta e quatro alegações de abuso racial, o requerente assassinado foi classificado pela polícia como “reclamante em série” e “buscador de atenção”. O requerente tinha ainda questões relativas à sua saúde mental que também foram ignoradas pelo médico de família responsável pelo alojamento onde residia. Um terceiro requerente com quadro de depressão grave teve o pedido de asilo rejeitado e afirmou que cometeria suicídio caso tivesse que retornar ao seu país de origem, ao que o consultor jurídico se negou a representa-lo solicitando ainda provas mais fortes como uma descrição pormenorizada do suicídio planejado na descrição médica. Bhatia (2020) destaca a cultura de descrença e negação que infecta a tomada de decisão dos agentes estatais e resulta na vitimização dos requerentes escutados. O estudo evidenciou que os burocratas do controle da imigração britânica alargaram o poder do Estado através de ações e omissões cruéis que são respaldadas pelas instituições e dinâmica estatal (BHATIA, 2020).

As práticas reprodutoras de desigualdade vêm constituindo as ações dos burocratas de nível de rua também na operacionalização das políticas públicas de proteção ao grupo LGBTQIA+. Apesar da defesa de direitos feita pelo código de ética do serviço social, não é raro encontrar assistentes sociais que operam sob interesses do Estado, sem refletir as necessidades deste público. As estruturas programáticas e legislações que segregam por sexo também levam gestores das políticas habitacionais a eliminarem cotidianamente pessoas transgênero<sup>16</sup>. Independente da esfera governamental, essas abordagens políticas conflitantes produzem eco na implementação das políticas públicas gerenciadas por burocratas que questionam os direitos do público LGBTQIA+ (BAKER, HILLIER e PERRY, 2020).

A ausência de legislação federal tem levado centenas de distritos escolares locais nos Estados Unidos da América-EUA a desenvolver as suas próprias políticas de proteção e garantia de direitos ao grupo LGBTQIA+, e um estudo realizado na Filadélfia demonstra o quanto a burocracia do nível de rua pode interferir de maneira negativa neste processo. O referido estudo evidencia as barreiras vivenciadas pelas pessoas trans no acesso aos serviços na administração pública dos EUA. Os jovens transexuais participantes relataram que em função da sua identidade de gênero já foram frequentemente intimidados, assediados e discriminados em ambientes escolares e de assistência social. Relataram ainda que a denúncia do bullying no ambiente escolar está diretamente ligada ao fato de sentirem-se seguros e acolhidos pelos funcionários da instituição. Por outro lado, os professores relataram que a acolhida a estes jovens depende do quanto serão apoiados por seus diretores e superiores hierárquicos. A tentativa de implementação de uma legislação protetiva aos direitos das pessoas trans no distrito escolar estudado, revelou diversas práticas excludentes e reprodutoras de desigualdade por parte de professores e dos demais agentes estatais escolares (BAKER, HILLIER e PERRY, 2020).

As conclusões da pesquisa realizada na Filadélfia indicaram que há fatores que influenciaram diretamente as reações da burocracia distrital com relação à nova política, quais sejam: “crenças familiares e hábitos de prática; internalização da burocracia; relação ambivalente com a mediação entre a agência pessoal, parental e

---

<sup>16</sup> Pessoa que não se identifica como gênero que lhe foi atribuído a partir do o sexo biológico.

estudantil; e barreiras de sentimento ligadas às próprias crenças sobre a percepção de direitos concorrentes” (BAKER, HILLIER e PERRY, 2020, p.104, tradução nossa). As crenças familiares e hábitos ficam claras quando os profissionais da escola afirmam que há na instituição alunos com fortes crenças religiosas que não podem conviver no banheiro com uma pessoa do sexo oposto, tão pouco com um transgênero e que era preciso cuidar das necessidades deles também. Os profissionais diziam ainda que enfrentavam dificuldades ao pensarem que teriam que mudar os pronomes de meninas e meninos e que isso levaria tempo para acontecer, já que foram condicionados socialmente a pensarem em gênero masculino e feminino. A internalização da burocracia é perceptível quando os membros operam a partir de um senso interno de políticas e procedimentos, os profissionais solicitaram passo a passo de implementação da política compreendendo que procedimentos claros podem evitar ambiguidades, dilemas éticos e desigualdades estruturais. A pesquisa observou ainda que parte dos profissionais se preocupavam mais com as sanções legais aos quais estavam submetidos do que com as necessidades dos alunos atendidos quando procuravam informações sobre as leis para protegerem a si mesmo e às escolas. As respostas dos burocratas eram ainda permeadas por um senso de agência, a exemplo, os entrevistados temiam ter posicionamentos distintos das famílias mais conservadoras ou não sabiam qual deveria ser o posicionamento da escola diante de divergências entre os pais e os filhos trans. Pesaram ainda nas respostas, temores relacionados ao fato de estarem encarregados de implementar a política sem o apoio total de seus diretores. A internalização da burocracia reflete um clima estrutural que molda a maneira como os burocratas escolares reagem aos jovens trans, mas as barreiras de sentimentos também marcaram a participação dos respondentes que associaram a nova política às suas crenças pessoais e encontravam dificuldades em mudar a organização binária de gênero constitutiva das relações sociais. Assim, a barreira de sentimento mais evidente na amostra é a de que é impossível uma proteção equitativa dos direitos de todos. Parte dos respondentes consideraram que a política implementada pode prejudicar os demais alunos que, tendo que compartilhar espaços com pessoas trans, podem ter que interromper o uso do banheiro na escola por questões religiosas. Este relato expressa um entendimento por parte dos profissionais pesquisados que a política representava um jogo de soma zero com

vencedores e perdedores claros, no qual a proteção de uns significa a desproteção de outros (BAKER, HILLIER e PERRY, 2020).

Os pesquisadores do distrito escolar da Filadélfia consideram que a resistência à implementação da nova política de proteção aos alunos trans está relacionada também ao caráter neoliberal da política pública estadunidense que impõe condições de trabalho subótimas aos burocratas em questão. Os ambientes superlotados associados aos poucos recursos para atendimento levaram ao entendimento de que a política seria mais uma tarefa a ser realizada em condições precárias e insuficientes (BAKER, HILLIER e PERRY, 2020).

A realização desta pesquisa evidenciou como os burocratas do nível de rua ainda refletem barreiras na implementação das políticas públicas e que a forma como interpretam e operacionalizam tais políticas é o que vai determinar o quanto os estudantes trans receberão da educação pública e da proteção estatal de forma mais ampla. “O medo de sanções, um sentimento internalizado de burocracia e o próprio nível de apoio aos jovens trans continuam a interagir na aplicação desigual de políticas e legislação de proteção para esta população” (BAKER, HILLIER e PERRY, 2020, p.107, tradução nossa).

A discriminação religiosa não está fora do rol das desigualdades reproduzidas por burocratas do nível de rua. Um estudo que também teve como cenário as escolas estadunidenses, identificou que pessoas pertencentes a grupos religiosos minoritários e ateus enfrentam desigualdades no acesso à política pública de educação no país. A pesquisa foi realizada no governo de Donald Trump que perpetrou um contexto político desfavorável no âmbito federal às pessoas de religiões não dominantes, validando ações de violência contra essas pessoas, muito embora a constituição dos EUA proíba discriminação religiosa (PFAFF, CRABTREE, KERN *et al* 2018).

Envolvendo quarenta e cinco mil escolas públicas, o estudo consistiu no envio de e-mails solicitando reunião com os diretores destas instituições para fins de matrícula do filho. A filiação religiosa foi atribuída de maneira aleatória aos e-mails e os dados revelaram que os pais que informaram ser ateus ou muçumanos foram discriminados por meramente revelarem suas crenças religiosas. A adesão a esses grupos diminuiu a probabilidade de respostas em 4,6% para os muçumanos e 4,7% para os que se identificaram como ateus. Quando os e-mails destes pais

questionavam a instituição sobre a compatibilidade com suas crenças e solicitava acomodações religiosas condizentes, as respostas diminuíram em 8,7% para os muçulmanos e 13, 8% para os ateus. A pesquisa observou um índice de respostas cada vez menor à medida que crescia a intensidade da crença dos familiares, que poderia acarretar mais custo ao trabalho realizado pelos burocratas da escola em questão. Como ressaltam os pesquisadores, o sistema público de ensino é o cenário onde grande parte dos cidadãos estadunidenses interagem com o governo e a discriminação religiosa parece ser parte constituinte deste sistema. Frequentemente as discriminações religiosas e atos de violência contra grupos religiosos minoritários são protagonizadas pelos burocratas do nível de rua nos EUA, o distrito escolar de *Muskogee*, por exemplo, foi processado por proibir uma estudante muçulmana de usar lenço na cabeça. Anos mais tarde o distrito escolar *de Hardesty* expulsou uma aluna da seleção feminina de basquete por ter se recusado a participar de um momento de oração. Na *Cranston High Scholl West* uma aluna foi assediada por ter solicitado a retirada de um banner de oração que estava exposto dentro de uma instituição pública de ensino. Assim, os resultados da pesquisa sugerem que pessoas vinculadas a religiões não dominantes como muçulmanos e ateus enfrentam maiores obstáculos no acesso às políticas pública e que parte dessas dificuldades está associada ao entendimento dos burocratas de que é melhor evitar maiores custos e encargos que podem ser gerados por crenças tão intensas (PFAFF, CRABTREE, KERN *et al* 2018).

A cultura política é fator relevante para os processos de reprodução de desigualdade, já que os resultados sugerem ainda que os diretores estiveram relutantes em ajudar os alunos muçulmanos a se matricularem em suas escolas em função de julgamentos morais e em função do que consideram padrões comunitários prevalecentes. Nos EUA, a religião tem sido elemento importante para análise de comunidade política e pertencimento social e a população de forma geral opera comportamentos hostis com aqueles chamados não-crentes. Assim, a cultura política americana revela um sentimento de desconfiança e hostilidade para com os ateus. A pesquisa apontou que o preconceito contra os ateus é ancorado nos julgamentos morais, já que este são julgados como imorais diante da sociedade cristã. Assim, os diretores das escolas, ao rejeitarem a matrícula dos ateus,

acreditavam estar rejeitando cidadãos imorais que não se submeteriam aos rituais civis (PFAFF, CRABTREE, KERN *et al* 2018).

Diante dos casos estudados, evidenciamos que a política pública pode ser locus de ações discriminatórias e que seus agentes podem realizar práticas que excluem e discriminam de maneira intencional ou não. Assim, a dimensão da desigualdade econômica, parte integrante do que Pires (2019) chamara de matriz das desigualdades sociais, compõe um entrelaçamento de outras tantas dimensões da desigualdade que são “estruturantes de um processo de produção e reprodução de relações sociais desiguais e experiências pessoais marcadas pela acumulação histórica de exclusões” (PIRES, 2019, p.16).

A acumulação ou a potenciação simultânea das disparidades relacionadas com a classe social (ou nível socioeconômico), o gênero, o pertencimento racial ou étnico, território ou a etapa do ciclo de vida cria um complexo esquema de relações sociais, com discriminações múltiplas que se manifestam em desigualdades de autonomia, bem-estar e empoderamento, assim como também em marcadas diferenças no exercício de direitos e de oportunidades, em capacidades e tratamentos (PIRES, 2019, p.17).

O uso da discricionariedade para reforçar elementos contrários ao Estado democrático de direitos e reforçar ações discriminatórias passa por dimensões que reforçam o Estado do (não) direito (BEIRAS, 2006). Assim, muitas vezes em detrimento do agente estatal que guarda obediência à lei, sobressai o agente cidadão que preocupa com a sua identidade, guardando obediência normativa e cultural (MOODY e MUSHENO, 2003; HARRITS e MOOLER, 2014). A possibilidade de desenvolvimento de relações clientelistas aparece nesse cenário, já que a realidade do trabalho no nível da rua dificilmente poderia estar mais distante do ideal burocrático de distanciamento impessoal na tomada de decisões. Como esclarecem Hupe, Hille e Buffat (2015), ao delinear as características da burocracia, Weber explicita uma noção de racionalidade vista como um princípio dominante para a organização das atividades na organização societária. Na realidade vivenciada pela burocracia do nível de rua, “o comportamento de cada agente depende de suas disposições pessoais, afastando-o do tipo ideal de burocrata weberiano impessoal e objetivo, que opera sem qualquer inclinação emocional” (EIRÓ, 2019, p.621). Assim, a discricionariedade permite intervir em nome dos usuários e reforçar a prestação de

serviços personalistas. “A expressão ‘burocracia de nível de rua’ sugere esse paradoxo. ‘Burocracia’ implica um conjunto de regras e estruturas de autoridade, ‘nível da rua’ implica uma distância do centro onde a autoridade presumivelmente reside” (LIPSKY, 2010, p.10, tradução nossa).

## **2.2 Mecanismos de Riscos de Reprodução de Desigualdades na Atuação da Burocracia do Nível de Rua**

A partir dos vários exemplos de reprodução de desigualdades por parte da burocracia do nível de rua, não só no Brasil, mas em várias partes do mundo que vimos na seção anterior, fica constatado pela literatura mobilizada que esses atores podem sim reproduzir desigualdades em sua prática discricionária cotidiana. Diante do exposto, é necessário então compreendermos de maneira mais profunda que mecanismos envolvem esse processo. Para isso, utilizaremos dos mecanismos de análise dos riscos de reprodução de desigualdades desenvolvidos por Pires (2019), ao tratar da implementação da política pública no Brasil. Nas palavras do autor “são mecanismos operantes em dinâmicas de implementação de políticas que produzem efeitos materiais e simbólicos sobre seu público, contribuindo para a perpetuação de desigualdades sociais já existentes” (PIRES, 2019, p.26). Tais mecanismos operam em um nível analítico da ação individual e da estrutura social, auxiliando nas análises e identificação de tais práticas e evitando abordagens simplistas de culpabilização dos servidores públicos.

O autor divide tais mecanismos em duas dimensões de análise, quais sejam: arranjos e instrumentos de implementação, e práticas de implementação e interações nas linhas de frente do serviço público. A primeira traduz mecanismos ligados a desenhos institucionais, considerada pelo autor como dimensão chave para a compreensão das transformações dos objetivos das políticas públicas. Para Pires (2019) pensar arranjos institucionais provoca reflexões sobre a reprodução de desigualdades se considerarmos que os arranjos de implementação de política pública, não raras vezes, envolvem uma distribuição desigual de poder, recursos e papéis entre os atores participantes. Já a dimensão das práticas de implementação e interações nas linhas de frente do serviço

público pretende uma abordagem mais individual, perpassando pelo poder discricionário do burocrata.

O primeiro mecanismo que introduz possíveis riscos de reprodução de desigualdade no processo de execução da política pública é o que Pires (2019) denomina *Desequilíbrios de Poder, Representação Institucional e Falhas de Conectividade*. Tal mecanismo deriva da composição do arranjo de implementação e consiste em uma profunda análise sobre a participação e representatividade institucional dos atores, no sentido de compreender quem de fato participa e se sente representado na instituição. Consiste ainda em uma análise da conectividade e da capacidade de influência dos atores nessa rede de relações. Assim, investigar o sucesso ou fracasso da apropriação do ator no que tange ao arranjo institucional é fundamental no processo de compreensão de riscos de reprodução de desigualdades na execução da política pública (PIRES 2019).

Os desdobramentos do primeiro mecanismo abordado nesta seção trazem também ao debate a conectividade dos atores envolvidos como fator importante para o reconhecimento dos riscos de produção de desigualdades na oferta do serviço público. Tal conectividade, componente importante dos arranjos institucionais de implementação como explicita Pires (2019), requer articulações entre diferentes tipos de atores governamentais e não governamentais, objetivando abordagens integradas para o enfrentamento de problemas complexos. Quando essas articulações não acontecem, há falhas de conectividade, o que Pires (2019) denomina de vulnerabilidades institucionais.

A conectividade das redes de serviços vai além de um aspecto operacional e institucional e passa a representar uma questão de acesso a direitos e ao apoio público, ou seja, repercute na inclusão ou exclusão de cidadãos à esfera dos bens e serviços fornecidos pelo Estado. Assim, a falha em conectar serviços, equipamentos e instituições pode incorrer em riscos de perpetuação de vulnerabilidades por parte de grupos sociais que já se encontram em trajetórias de dificuldade de acesso ao Estado (PIRES, 2019, p.29).

Na esteira dessa discussão, Pires (2016) argumenta que para mapear o arranjo e seus efeitos nas capacidades e nos resultados é importante a descrição

dos objetivos da política; a identificação dos atores implicados; a especificação dos mecanismos e instrumentos que arranjam a interação dos atores envolvidos na política; a avaliação das capacidades que o arranjo provoca; e por fim, a análise dos efeitos das capacidades sobre os resultados da política.

Assim, a “análise dos arranjos de implementação evidencia como as configurações institucionais existentes carregam consigo elementos reprodutores de desvantagens para os segmentos mais carentes da população, reforçando suas condições desfavoráveis, em vez de mitigá-las” (PIRES, 2019, p.31).

O segundo mecanismo de identificação da reprodução de desigualdades na ação dos burocratas do nível de rua cartografado por Pires (2019) é o mecanismo de *Instrumentação Seletiva e Dispositivos de Fixação de Sentidos*. Trata-se de outro mecanismo derivado dos arranjos institucionais de implementação que está relacionado à rotinização das relações entre os atores envolvidos por meio da adoção ou do desenvolvimento de instrumentos. Neste tópico o autor nos convida a refletir sobre as implicações dos instrumentais técnicos para os usuários dos serviços e programas. “Por instrumentos referimo-nos às entidades não humanas ou a objetos que não só estabilizam, mas conferem sentido e formas específicos às relações que se desdobram no decurso da ação coletiva da implementação” (PIRES, 2019, p.31). Ao que se refere aos instrumentos utilizados pelos servidores públicos, refletiremos sobre o conceito de instrumentalidade e a concepção afeta ao referido termo. Para Guerra (2000) a instrumentalidade refere-se, não ao conjunto de instrumentos e técnicas, mas a uma determinada capacidade ou propriedade constitutiva da ação, construída e reconstruída no processo sócio histórico. No âmbito das relações sociais, define, em última instância, o direcionamento das intervenções no confronto entre as condições objetivas e subjetivas e possibilita o alcance dos objetivos no atendimento das demandas.

Na análise dos instrumentos governamentais, Spínola e Ollaik (2019) trabalham com a hipótese de que cada instrumento governamental pode ter um impacto próprio nos resultados das políticas e que atualmente não há sustentação teórica por trás da escolha de um determinado instrumento de política pública. Segundo os autores, os implementadores dispõem de um leque de opções de instrumentos possíveis para a resolução de uma problemática e a escolha do mais

adequado está intimamente ligada aos objetivos da política ofertada. São várias as conceituações sobre instrumentos e há linhas de entendimentos mais amplas que os compreendem inclusive como instituições, já que são capazes de controlar as possibilidades de ação social e política, incentivar determinados comportamentos e também definir quais recursos podem ser utilizados. Em contrapartida, há autores que compreendem os instrumentos como recursos sociais do governo que organizam e agregam informações, alterando comportamentos, uma vez que classificá-los como instituições é agregar sob uma mesma classificação ações diferentes. Spínola e Ollaik (2019) adotam o entendimento de instrumento como instituição de maneira a observar sua ação independente da política a qual estão associados. Por essa linha de análise, os instrumentos constituem dispositivo técnico com propósito genérico de levar um conceito concreto respaldado no conceito de regulação, como esclarecem os autores.

Um instrumento é, portanto, a concretização de uma concepção de sociedade, isto é, da relação entre política e sociedade. Ele carrega significações próprias, que se fundamentam em uma ideia de regulação e de sociedade, e estrutura a ação pública de acordo com ela. (SPÍNOLA e OLLAIK, 2019, p. 336).

Dito isto, importa destacar que os instrumentos estatais não podem ser fatores negligenciados já que cada um deles traduz uma relação entre Estado e sociedade. Sua inadequação pode gerar contradições entre a formulação e implementação das políticas e até processos de reprodução de desigualdades. Ademais, não é redundante afirmar que os resultados deste processo impactam diretamente na ação da burocracia do nível de rua. Como elucidado por Pires (2019), instrumentos são mais que aparatos técnicos sendo dispositivos sociais carregados de significados e que demarcam concepções, valores e direcionamentos dos técnicos que os utilizam. Destituídos de neutralidade, instrumentos demonstram intencionalidade e capacidade teleológica, são capazes de materializar tratamentos desiguais na oferta da política pública conferindo diferenças e seletividade no cenário das relações dos atores envolvidos.

As práticas de implementação e interações nas linhas de frente do serviço público compõem o rol da segunda dimensão de análise de Pires (2019). Nesta dimensão o autor aborda mecanismos de reprodução de desigualdade que vão além dos contemplados nos arranjos institucionais e evidencia a importância do profissional burocrata do nível de rua na reprodução ou rompimento de práticas desiguais.

#### Nas palavras do autor

O trabalho desses agentes se torna importante porque eles gozam inevitavelmente de discricionariedade na forma como conduzem suas atividades cotidianas e executam os comandos legais e hierárquicos. Isto se deve às condições sob as quais esses agentes da linha de frente desempenham suas funções, marcadas por objetivos ambíguos, um emaranhado de regras complexas, excesso de demanda, escassez de recursos, distância da supervisão hierárquica, e em interações face a face com os destinatários da ação pública. Em função dessas condições, esses agentes se encontram em meio a um contínuo exercício de acomodação entre o desiderato formal e as condições reais e específicas da execução. Nesse processo, diversos elementos e referências que não fazem parte do conjunto de prescrições legais e formais passam a se embrenhar nas atividades de implementação de uma política pública (PIRES, 2019, p.34).

O uso da discricionariedade pode favorecer a política pública com inovações e soluções de problemáticas existentes, mas também pode desfavorecê-la com consequências indesejadas para o usuário desta política. Portanto, qualquer análise de política pública é impensável se não considerar a atuação cotidiana dos burocratas de nível de rua. O uso negativo do princípio da discricionariedade pode acarretar no terceiro mecanismo que Pires (2019) denominou de *Resistências e Divergências Entre as Prescrições Formais e a Ação Local*. Este mecanismo está relacionado à resistência dos agentes públicos em colocar em prática as normas, prescrições e diretrizes formais. Quando tais diretrizes estão direcionadas à garantia de direitos ao público mais necessitado das ofertas estatais, corroborando para a inclusão e expansão do acesso, a resistência do burocrata em executar tais regras incorre em reprodução da desigualdade podendo contribuir para a invisibilidade deste público.

Ao analisar a atuação de diferentes burocratas de nível de rua, Maynard-Moody e Musheno (2003, p. 24) fazem referência a

“improvisações exequíveis” que esses agentes podem criar, a partir de seu juízo pragmático, como maneira de enfrentar regras ou procedimentos formais considerados irrealistas ou insustentáveis (OLIVEIRA E CARVALHO, 2019, p.559).

Sobre tal questão Jaccoud e Abreu (2019) apontam que a implementação de políticas públicas responde não somente a fatores institucionais, mas também a elementos cognitivos, concepções e interações dos atores envolvidos. Neste contexto, os burocratas ao materializarem a oferta da política encontram apoio em disposições individuais ou em grupo e, a política então, “é atravessada por categorias discursivas, percepções e valores heterogêneos, e em alguns casos, divergentes ou em disputa” (JACCOUD e ABREU, 2019, p.486). Como avaliam as autoras, as intervenções realizadas a partir das representações dos profissionais revelam perspectivas conservadoras e tradicionalistas que afetam as decisões e alteram critérios de acesso.

O quarto mecanismo sistematizado por Pires (2019) envolve *Classificações e Julgamentos no Acesso a Bens e Serviços Públicos* e traduz comportamentos originários da dúvida ou não saber do burocrata diante da discricionariedade. Em resposta às incertezas da complexidade do serviço público, os profissionais da linha de frente utilizam-se de estratégias como classificação dos usuários atendidos de maneira a poder diferenciá-los rapidamente e destinar a resposta cabível a cada tipo identificado (PIRES, 2019). A classificação a que estamos nos referindo combina categorias formais da política pública com julgamentos morais dos profissionais que podem levar a respostas extremas como dedicação extra ou negação de atendimento da demanda apresentada.

Diferenciar a população atendida para melhor direcionamento da demanda é essencial ao funcionamento da burocracia, contudo, quando tal diferenciação se transforma em instrumento para dividir a população atendida em estereótipos que acabam por institucionalizar preconceitos, estamos diante de reprodução de desigualdades já construídas socialmente, como explicita Pires (2019). O que se percebe é uma cultura de julgamentos normativos e classificações identitárias que passam a medir os procedimentos formais do Estado tornando os usuários mais ou menos merecedores destes.

Na literatura de implementação de política pública é possível encontrar várias experiências que exemplificam situações de classificação e julgamento dos usuários pelos burocratas. Oliveira e Carvalho (2019) ao analisar a atuação discricionária de professores e diretores escolares na política educacional do Rio de Janeiro, sugerem que as dinâmicas relacionais entre os agentes implementadores e o público-alvo são fatores de grande relevância e muitas vezes corroboram com a divergência entre objetivos e resultados alcançado.

Completando o rol dos mecanismos vinculados à dimensão das práticas de implementação e interações nas linhas de frente do serviço público, o quinto e último mecanismo descrito por Pires (2019) é traduzido como a *Regulação Moral nas Interações em Torno da Manutenção/Exclusão do Apoio Público* e configura o último mecanismo elencado por Pires (2019). O autor esclarece que, diferente dos dois mecanismos anteriores que estão vinculados ao acesso do usuário à política, este está associado à interações que ocorrem quando o usuário já é um beneficiário dos serviços, programas e projetos da política pública. A regulação moral pode ser encontrada na relação profissional/usuário, mas também na relação entre os próprios usuários e suas comunidades de referência e presume que ser beneficiário pressupõe formas “certas” de ser e agir para merecer a “ajuda” governamental. Necessário destacar que “as interações em torno do serviço/benefício público podem interferir na construção do sentido de lugar e valor social dos usuários, por meio da internalização de culpa ou de uma imagem subordinada ou estigmatizada de si mesmo” (PIRES, p 40. 2019).

Oliveira e Carvalho (2019) observam que a construção do valor moral do cidadão-usuário perpassa pela concepção do “bom caráter”. No lado oposto ficam os usuários que tentam manipular, fraudar ou enganar o sistema de modo a conseguir algum tipo de vantagem indevida. Estes são identificados como “manipulador”, “trapaceiro” ou “criador de caso” por parte dos burocratas que não empenhariam tantos esforços no atendimento de suas necessidades.

Na perspectiva dos estudos culturais, as categorias de representações tornam-se centrais para uma leitura consistente da intencionalidade dos implementadores da política pública, como esclarece Eiró (2019). A internalização

de representações perpassa por mecanismos institucionalizados de interação e não configura, portanto, processo natural das relações.

Diante do exposto, fica claro que as políticas públicas são implementadas de formas diversas com grande variação das ofertas, a depender do poder discricionário na escolha da prática dos burocratas. Seja na dimensão estrutural/institucional mais ampla ou na dimensão das práticas relacionais com os usuários, mais uma vez fica evidenciado o protagonismo do poder discricionário que molda, de diversas formas, o caminho da implementação das ofertas estatais (LOTTA e NUNES, 2019).

O estudo dos mecanismos de análise dos riscos de reprodução de desigualdades cunhado por Pires (2019) mostra a complexidade que envolve a implementação da política pública e a atuação da burocracia do nível de rua, nos ajudando a evitar interpretações simplistas. Dessa forma, cumpre ainda destacar que a reprodução de desigualdades pela burocracia do nível de rua também pode ser explicada pelas contradições da própria natureza do trabalho destes atores.

### **2.3 A Reprodução de Desigualdades como Fruto da Ambivalência da Prática dos Burocratas**

Como abordado nas seções anteriores, a implementação de uma política pública depende dos julgamentos e decisões dos profissionais da linha de frente, que têm grande discricionariedade. Neste contexto, os burocratas do nível de rua podem reproduzir desigualdades, uma vez que a discricionariedade de suas ações pode estar pautada em julgamentos e discriminações (LISPKY, 2010). Esse processo de reprodução de desigualdades é permeado por uma série de fatores, como visto acima, e essa seção se dedicará a abordar a natureza contraditória da ação do burocrata como um deles. Mas de que contradição estamos falando? Tal contradição reside na intencionalidade da ação do burocrata que combina o poder de moldar o comportamento do usuário com o constrangimento de ter sua agência moldada, resultando no protagonismo de comportamentos não intencionais.

Explicamos melhor esse raciocínio trazendo ao debate o protagonismo do poder do qual estão imbuídos os burocratas. Estes trazem ao debate da burocracia

de nível de rua uma noção multifacetada de poder como dominação, que forma o comportamento dos usuários e engloba os efeitos mais profundos da prática do trabalhador na ajuda à constituição de sujeitos desejáveis, e permite conceber a implementação acompanhada pela reprodução das desigualdades (LOTTA E NUNES, 2019). O poder do qual estamos tratando, não decorre naturalmente da discricionariedade, mas está vinculado à modelagem do comportamento nas tentativas de definir o que é apropriado ou aceitável. O poder pode ainda ser visto como uma força produtiva que constrói sujeitos de acordo com padrões de uma sociedade ideal, em consonância com visões de cidadania politicamente e economicamente útil. O poder pode ainda ser associada às condições estruturais que permitem a promoção de determinados grupos em detrimento de outros, o que decorre em resultados hierarquizados e desiguais. Neste contexto, o poder é operacionalizado no cotidiano dos burocratas “por meio de tentativas de moldar o comportamento dos beneficiários das políticas; por meio de injunções para constituir sujeitos predispostos a pensar e agir de determinadas maneiras; e reforçando as relações desiguais na sociedade” (LOTTA e NUNES, 2019, p.3, tradução nossa).

No debate sobre o fenômeno da desigualdade, Costa evidencia as desigualdades de poder e as define como as “diferentes possibilidades que indivíduos ou grupos têm de exercer influência nas decisões que afetam suas trajetórias e convicções pessoais, materializando-se, ainda, na distribuição assimétrica dos direitos políticos e sociais” (COSTA, 2019, p.57). Argumenta que as assimetrias de poder demonstram dimensões da desigualdade que extrapolam o aspecto econômico, alcançando o nível de prevalência dos direitos de cidadania e dos arcabouços de proteção social. O apego excessivo às regras, por exemplo, configura possibilidade de ação reprodutora de desigualdades. Isso porque, mesmo diante de regras contraditórias, a burocracia do nível de rua trabalha sob o imperativo da ação: precisa agir e fazer escolhas sobre como lidar com determinada regra e também escolha entre regras (HUPE e HILL, 2007) e aí os burocratas tendem a se apegar as regras que podem proteger o sistema interno de relações sociais e, imbuídos no papel de fornecer segurança ao público atendido, muitas vezes acabam elevando tais regras ao status de absolutas. Há então uma inevitável distorção dos objetivos da política, uma vez que os meios são tratados como fins (HUPE, HILLE E BUFFAT, 2015).

O apego de maneira distorcida às regras e normatizações também confere aos burocratas um lugar de autoridade. Traduzida no direito ou poder de ordenar, de decidir, de atuar, de se fazer obedecer, a autoridade desses profissionais pode corroborar com a lacuna entre a política escrita e a política executada e contraditoriamente os trabalhadores que preenchem a lacuna, atuando de maneira funcional ao sistema (LIPSKY, 2010). O lugar de autoridade assumido pelo burocrata não se restringe à relação com o usuário, mas perpassa também a relação com seus superiores, gerando até mesmo uma relação de dependência de seus superiores com o seu conhecimento técnico, e de construções já realizadas que afetam o comando da informação e domínio das ferramentas organizacionais.

Ao abordar as formas de poder existentes em qualquer sociedade, consideramos o discurso competente como categoria analisada por Chauí (2006). Nos termos da referida autora, o discurso competente está intimamente relacionado à burocratização das sociedades contemporâneas e a ideia de organização que há nelas. Traduzido como expressão da competência, o discurso competente enquanto linguagem do conhecimento é proferido de um ponto determinado da hierarquia organizacional. O discurso como conhecimento instituído tem o papel de dissimular, sob a capa da cientificidade, a existência real da dominação. Destarte, como afirma Chauí (2006), a competência instituída e institucional é arma para um fantástico projeto de dominação e de intimidação social e política.

Há assim, uma ambivalência na prática dos burocratas, na qual por vezes são poderosos em função da posição que ocupam na oferta das políticas, ao mesmo tempo que enfrentam constrangimentos estruturais em um amplo cenário político e socioeconômico. Se por um lado os agentes públicos são capazes de moldar o comportamento dos usuários, por outro também têm sua capacidade de agência afetada pelas estruturas estatais e, dessa forma, podem reproduzir comportamentos de maneira não intencional. Necessário destacar que as conotações estruturais moldam a capacidade de agência dos sujeitos impactando-as de maneira importante, contudo nunca as determinam totalmente (LOTTA e NUNES, 2019). Sobre o assunto, Hassen *et al.* (2008) assumem que os burocratas não são um grupo conscientemente dominante e que a reprodução da desigualdade pode ocorrer de maneira inconsciente e figurar como uma consequência não intencional do trabalho realizado.

Diante do exposto, Lotta e Nunes (2019) afirmam que a ampla margem de discricionariedade e poder dos profissionais da linha de frente reflete as tensões, ambiguidades, desigualdades e contradições das políticas públicas. A discricionariedade por um lado pressupõe uma liberdade prescritivamente concedida pelo criador da regra àquele que supostamente aplicará tal regra, por outro lado a mesma discricionariedade se refere à utilização efetiva da liberdade concedida neste processo (HUPE, HILLE e BUFFAT, 2015).

Para responder a tantas tensões, limitações e ambiguidades no desempenho de suas funções, os burocratas vão desenvolver o que Lipsky (2010) chamou de mecanismo de *coping* que pode ser compreendido como esforços comportamentais utilizados pelos burocratas como estratégias na interação com os usuários das políticas com a finalidade de enfrentarem as demandas e os conflitos do cotidiano (CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2018). Em outras palavras, o mecanismo de *coping* são comportamentos desenvolvidos pelos profissionais da linha de frente das políticas públicas, como resultado do stress e de toda a pressão experimentada na prática cotidiana desses profissionais. As práticas de mediação executadas pelos representantes estatais junto aos cidadãos são mantidas como forma de “sobrevivência” destes (LIPSKY, 2010). Uma rotina sistemática no atendimento e apego às regras são claros exemplos de *coping*, contudo quebrar essas mesmas regras para beneficiar usuários específicos também constitui estratégias de *coping* como afirmam Cavalcanti, Lotta e Pires (2018). Tummers *et al* (2015) categorizam os mecanismos de *coping* em três tipos, sendo que o primeiro diz daqueles que aproximam o burocrata dos usuários como o contorno às regras e maior atenção a grupos mais necessitados em detrimento de grupos que julguem necessitar menos. Nesse cenário, atuam em um processo de compensação institucional por meio do “reparo de políticas” (MASOOD e NISAR, 2021; PEETERS e CAMPOS, 2023). O segundo tipo são estratégias que afastam os burocratas dos usuários como por exemplo a rotinização dos serviços e estabelecimento de limites de interações diárias, que pode dificultar o acesso do usuário à política operacionalizada. Aqui o foco na sobrevivência no trabalho pode gerar um “compromisso alienativo” (USMAN *et al.*, 2021; PEETERS e CAMPOS, 2023). Por fim, o terceiro tipo passa pelas estratégias que colocam o burocrata contra os clientes, nesse último caso os burocratas podem entrar em situação de confrontarem os usuários que julgam

agressivos exigindo uma rígida adesão às regras da política ou quebrando as mesmas regras na interação com estes usuários. Neste último caso, ocorre o que a literatura chama de “privatização informal” ou “burocracia predatória” na qual interesses individuais e pessoais dos burocratas prevalecem sobre os interesses públicos podendo favorecer ofertas seletivas e prestação de serviços de maneira desigual (BLUNDO, 2006; PEETERS e CAMPOS, 2023).

Como uma das possíveis formas de desenvolvimento do mecanismo de *coping* é comum entre os burocratas comportamentos que classificam e selecionam os usuários de modo a priorizar aqueles que são classificados como “mais fáceis”, ou seja, aqueles que possuem mais chance de sucesso e vão despende menos tempo e esforço do burocrata no atendimento de sua demanda. A esse tipo específico de *coping*, que pode ser considerada uma forma de racionamento dos serviços ofertados Lipsky (2010) chamou de *creaming*.

Diante do exposto, evidencia-se que a natureza do trabalho dos burocratas do nível de rua é permeada por contradições, uma vez que são poderosos e possuem um certo nível de autoridade sobre os cidadãos atendidos, mas concomitantemente sofrem grande pressão no cotidiano de trabalho. O estresse gerado por tamanha contradição gera uma série de estratégias na interação com os usuários, essas estratégias são mecanismos de defesa que protegem os burocratas, mas também são capazes de reproduzir desigualdades sociais, ainda que de maneira não proposital.

A partir do conteúdo trabalhado neste capítulo, compreendemos que a burocracia do nível de rua com suas práticas de discricionariedade assume caráter de centralidade na implementação de política pública e que o mesmo poder discricionário que garante direitos também pode reproduzir desigualdades no acesso às políticas públicas. São muitos os fatores que podem levar à reprodução das desigualdades na entrega final das ações estatais e os mecanismos de risco de reprodução de desigualdades desenvolvidos por Pires (2019) nos ajudaram a olhar com mais clareza para esse processo, reafirmando nele as implicações das dimensões estruturais e individuais. Por fim, reafirmamos a reprodução de desigualdades sociais a partir das contradições presentes no cotidiano de trabalho dos burocratas.

### **3.A POLÍTICA PÚBLICA E A RELEVÂNCIA DO SEU DESENHO NA AÇÃO DISCRICIONÁRIA DA BUROCRACIA DO NÍVEL DE RUA: ANÁLISE COMPARATIVA DO CENÁRIO NACIONAL AO LOCAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCAÇÃO**

Como vimos nos capítulos anteriores, o burocrata do nível de rua não atua no vácuo institucional, ele está inserido em um ambiente maior, com regras e cultura organizacional capazes de influenciar suas ações. É sobre esse movimento que vamos tratar neste capítulo. A literatura sobre *design* de política pública tem abordado o tema a partir de uma perspectiva mais ampla, se concentrando nos burocratas de alto nível (COHEN e AVIRAM, 2021) e considerando as estruturas macro que organizam a política, como seus objetivos e meios para alcançá-los, seus instrumentais e ferramentas e, suas metas e resultados. Por outro lado, a literatura sobre burocracia do nível de rua se concentra nos burocratas de baixo escalão e realiza suas abordagens no cenário mais micro da implementação da política, dando pouca ênfase à fase de formulação e à articulação dessa com as ações e decisões tomadas por esses atores. É nesta necessária articulação que este capítulo se situa ao associar o desenho da política, definido no momento de sua formulação, com a ação discricionária do burocrata implementador. Trabalhamos com a hipótese de que o desenho da política é uma lente analítica importante para o estudo que envolve a discricionariedade da burocracia do nível de rua, uma vez que ele exerce algum nível de constrangimento na ação do indivíduo.

Dessa forma, considerando que as políticas de assistência social e educação são cenários eleitos de nossa investigação, este capítulo pretende responder às seguintes perguntas: Os desenhos das políticas públicas de assistência social e educação fazem diferença para os resultados que essas entregam? Eles impactam nos processos decisórios, portanto na discricionariedade, dos burocratas do nível de rua? Argumentamos que sim e sustentamos nosso argumento demonstrando que há diferenças no desenho das políticas analisadas. Quanto mais aberto e menos coordenação prever o desenho, menor é a pactuação da ação do burocrata que terá mais espaço para elaborações individuais e maiores serão as chances de

reprodução de desigualdade por parte desses. Em contrapartida, quanto mais definido, unificado e coordenado for o desenho, maior será a pactuação coletiva da ação burocrata que terá menor espaço para a prevalência de valores pessoais e menores serão, assim, as chances destes reproduzirem desigualdades. Por coordenação entendemos a “normatização nacional, a redistribuição de recursos, o estabelecimento de padrões mínimos por meio da indução à implementação de programas federais e a criação e fortalecimento de sistemas de informação e de avaliação” (SEGATTO, OLIVEIRA e SILVA, 2024, p. 3) realizados pela União junto aos entes subnacionais.

Dessa forma, a figura abaixo apresenta, então, uma síntese do arcabouço analítico deste capítulo, no qual estabelecemos uma relação inversamente proporcional entre a coordenação da política pública e a reprodução de desigualdades por parte da burocracia do nível de rua.

FIGURA 2: Framework Síntese do Capítulo: Relação Inversa entre Coordenação de Política e Reprodução de Desigualdades.



Fonte: Elaboração Própria.

Assim, objetivando responder nossas perguntas e explicitar a sustentação de nosso argumento, este capítulo está dividido em três partes e segue organizado da seguinte forma: na primeira parte trabalhamos com a literatura sobre desenho de política pública para demonstrar que não há neutralidade em seu desenho e que a forma como este se apresenta pode corroborar ou dificultar o alcance dos resultados esperados. Ainda nessa primeira seção, olharemos para o desenho das políticas

públicas a partir do nível de coordenação do governo federal para com os entes subnacionais, considerando o nível de autonomia destes com relação ao primeiro. Na segunda parte, nosso foco é a diferença de coordenação entre as políticas de assistência social e educação. Com relação à primeira, o destaque é para o alto nível de coordenação pelo governo federal, sua organização nacional centralizada no Sistema Único de Assistência Social – SUAS que garante a implementação da política de maneira articulada e normatizada em todo o território nacional e seus instrumentos capazes de ativar mecanismos comportamentais. Já com relação à política de educação, nosso destaque foca na sua amplitude e nível mais baixo de coordenação que resultam em heterogeneidade, fragilidade instrumental e uma multiplicidade de redes educacionais. Por fim, na terceira parte deste capítulo, analisaremos comparativamente os dois desenhos no âmbito municipal, demonstrando que elementos como a estrutura organizacional e instâncias de construções coletivas, os instrumentos de gestão, e a política de recursos humanos e educação permanente das duas políticas impactam de maneira direta na ação discricionária dos burocratas do nível de rua, e que a maneira como esses elementos estão organizados na política de educação corrobora para que seus burocratas estejam mais sujeitos à reprodução de desigualdades sociais.

### **3.1 A Política Pública e a Relevância do seu Desenho**

O desenho da política pública, subcampo da análise de políticas, contribuiu para ampliar a compreensão de como as políticas funcionam, de quais são os melhores instrumentos para implementá-las, quais os efeitos sociais podem ser esperados e também como se dão os processos decisórios dessas políticas (AGUIAR, SOARES e LIMA, 2023). Trata-se, pois, da aplicação de conhecimento sobre ferramentas para o desenvolvimento de estratégias que visam o alcance de ambições políticas (HOWLETT & LEJANO, 2013).

A ciência política se ocupa do estudo do desenho da política pública como um tópico analítico desde a década de 1960, mas foi somente 20 anos depois, nos anos

de 1980, que este tópico tomou densidade tendo maior formalização no aspecto teórico conceitual (HOWLETT & LEJANO, 2013). Contudo, apesar desse adensamento, o desenho de política pública ainda é preterido na resolução dos problemas que a política se dispõe a enfrentar. Nesse sentido, a análise da política pública a partir de seu desenho pode melhorar o processo de formulação e, conseqüentemente enriquecer a capacidade desta na resolução de problemas. Destarte, a racionalidade do processo pode ser garantida pelo desenho prévio da política que pode evitar formulações aleatórias e pouco estruturadas (AGUIAR, SOARES e LIMA, 2023).

Assim, ao tratarmos do desenho de uma política estamos falando da forma como essa se organiza desde sua formulação, passando pela implementação até o momento de sua avaliação. O desenho definirá os objetivos dessa política, quais estratégias, instrumentos e ferramentas serão lançadas para alcançar e materializar esses objetivos e para o alcance das metas e resultados finais. Diante dos muitos elementos que podem coexistir na formulação de uma política é desejável que haja entre eles um mínimo de correspondência, de maneira que sejam consistentes, coerentes e congruentes. A primeira característica diz da capacidade de múltiplas ferramentas políticas corroborarem internamente; a segunda diz da capacidade da coexistência lógica de múltiplos objetivos e instrumentos; e a terceira reforça a importância de objetivos e instrumentos caminharem na mesma direção (HOWLETT, 2017).

Os desenhos de política pública cumprem um papel político e não há neutralidade nesse processo. Nele estão envolvidos fatores objetivos como a agenda a ser tratada, os objetivos a serem alcançados, as ferramentas que serão utilizadas, mas também fatores ideológicos que estabelecem barganhas entre os atores no estabelecimento das escolhas que determinam o rumo da política. Howlett (2017) enfatiza a não neutralidade dos desenhos ao afirmar que o legado histórico também é fator que pode afetar, por exemplo, as escolhas dos instrumentais a serem utilizados, bem como a natureza do desenho na fase de formulação da política (HOWLETT, 2017). Assim, o contexto de formulação da política pública é bem mais amplo do que a dimensão operacional desta e pode perpassar por

concepções, crenças e valores de seus formuladores. Logo, os instrumentos de política (ferramentas ou técnicas utilizadas pelo governo para implementar) operam inseridos em um contexto, a partir de uma concepção política e possuem capacidades e requisitos técnicos particulares (HOWLETT, 2017). Os instrumentos de políticas públicas, dispositivos técnicos que operam e fazem interagir Estado e sociedade, traduzem as regras de seu funcionamento, são dispositivos capazes de explicitar os modos de interação das instituições, bem como os recursos de poder existentes no processo político. Longe de assumirem papel de neutralidade, os instrumentos de políticas públicas portam valores, componentes técnicos e sociais. Com sua autonomia relativa os instrumentos organizam as relações de poder e orientam as relações que se estabelecem entre o âmbito político e o civil. Assim, as escolhas dos instrumentos de uma política pública, é também uma escolha política, uma vez que os instrumentos causam efeitos (BRAGA e MIRANDA, 2023).

Se o formato que as políticas assumem não são neutros e carregam concepções, esse formato também afeta as relações intergovernamentais e a maneira como elas se desenvolvem. Nesse sentido, argumentamos que o nível de dependência com relação ao poder central, dado por cada desenho, determina o nível de pactuação com os agentes implementadores, desenhando também um tipo de cultura institucional. Nesse sentido, a descentralização assume papel importante no desenho das políticas brasileiras, uma vez que o país tem se empenhado desde de sua última constituição em distribuir aos estados e municípios recursos financeiros, implementação administrativa e autoridade política. Ainda que as regras fiscais do governo federal organizem essa descentralização, o texto constitucional garante aos entes federados autonomia política, fiscal e administrativa (GRIIN e FERNANDES, 2022). Assim, as características do federalismo adotado no país trazem a provisão de políticas sociais como competências comuns entre os entes federados (COSTA e PALOTTI, 2011).

Neste contexto, a distribuição territorial do poder é marca *sine qua non* dos sistemas federativos o que implica na responsabilidade do poder político por mais de um governo dentro um mesmo território. Esta condição confere então autonomia aos entes federados, sobretudo na implementação de políticas públicas que tem como

desafio a coordenação de ações para fins comuns, mas sem ferir a autonomia destes (COSTA e PALOTTI, 2011). No mecanismo de coordenação nacional das políticas sociais, essas podem ser *reguladas* pela União e terem sua autonomia constrangidas pela legislação e supervisão do governo federal ou não *reguladas* diante da ausência de legislação e supervisão daquele. No primeiro caso, os entes subnacionais possuem menos espaço para atuação na implementação, enquanto no segundo estes assumem não só a implementação como também a formulação de suas próprias políticas (ARRETCHE 2012; MACHADO 2023). No caso de políticas coordenadas, Machado aponta que a coordenação se dá basicamente pela existência de três mecanismos de coordenação sendo eles: coerção institucional e legal; Indução sob transferências condicionadas, em função da maior capacidade de financiamento do governo federal e, pactuação em arenas federativas. O primeiro mecanismo atribui responsabilidades obrigatórias aos entes subnacionais por meio da Constituição e das leis, o segundo diz respeito às relações estabelecidas entre quem transfere e quem recebe recursos, e o terceiro diz dos compromissos firmados com os entes subnacionais (MACHADO 2023). Os desenhos de política pública podem, então, estabelecer diferentes níveis de coordenação, que por sua vez estabelecem diferentes níveis de autonomia dos entes subnacionais com relação ao governo federal.

Em consonância com nosso pensamento, a literatura vem evidenciando que as diferenças nos desenhos de política pública acarretam uma série de diferenças na implementação dessas. O estudo de Franzese e Abrucio (2009) caminha nesse sentido. Ao compararem a política de saúde, assistência social e educação no âmbito do federalismo pós Constituição Federal de 1988, Franzese e Abrucio (2009) evidenciam a correlação entre os desenhos institucionais mais geral das políticas e sua trajetória, arena política e atores. Afirmam que a concomitância da diretriz da descentralização com a universalização das políticas sociais no país pós constituinte influenciou não só o formato do federalismo, mas a estrutura institucional de cada política setorial. Assim, os efeitos do desenho da implementação do SUS fortalecem os entes subnacionais, reduzindo possíveis decisões unilaterais do governo federal, isso se dá em função dos muitos espaços de negociação e fóruns de pactuação

existentes no desenho da política. Já na estrutura institucional da política de assistência social, uma análise a partir do Programa Bolsa Família, evidenciou que os entes subnacionais não tinham discricionariedade sobre o desenho do Programa federal, reafirmando forte ação do governo federal. Quando comparada às duas políticas anteriores, os autores afirmam que o desenho da política de educação não favoreceu a articulação intergovernamental e nem mudanças no formato das negociações no âmbito do federalismo, isso se dá principalmente porque na política de educação os fóruns de articulação federativa horizontal não estão integrados a um sistema nacional e nem compõem comissões de representação vertical (FRANZESE e ABRUCIO, 2009).

Um outro estudo de Abrúcio e Grin (2015) traz ao debate as relações intergovernamentais e evidencia como a cooperação entre governos é influenciada pelo desenho de cada política pública. Ao realizarem um estudo que também promoveu uma análise comparativa entre educação, saúde e assistência social, os autores objetivaram compreender como cada uma dessas políticas constituiu seu sistema nacional a partir de seu histórico, atores envolvidos e as relações com o governo federal. Afirmam que pós Constituição de 1988 cada uma dessas políticas assumiu uma dimensão diferente de descentralização, a depender do seu desenho institucional. O desenho da política de saúde é marcado por forte coordenação do poder central e foi traçado pelas Normas Operacionais Básicas em 1990. A hierarquia organizada por graus de complexidade, juntamente com a autonomia por capacidade de gestão e os mecanismos de organização das relações intergovernamentais que vieram sucessivamente garantiram uma efetiva descentralização e institucionalização do sistema entre os níveis governamentais. O desenho da política de assistência social que precedeu a implementação do SUAS, tinha o protagonismo no Programa Bolsa Família que tem sua centralidade no governo federal e nas famílias que recebem recursos diretamente deste, sem contribuições financeiras por parte dos entes federados. Este desenho trouxe problemas na institucionalização do sistema com fragilidades burocráticas nos níveis estaduais e municipais e pouca clareza no papel dos estados nesse processo. Já o formato do desenho da política de educação que previa uma colaboração multinível

na qual as três instâncias poderiam escolher se iriam ou não operar, financiar e atuar nos sistemas educacionais, evidenciou uma fragilidade do sistema colaborativo e na coordenação da política, não favorecendo, dessa forma, a articulação intergovernamental. Os autores concluem afirmando que “ a maior fragilidade em termos de articulação e coerência das coalizões na educação e na assistência social explica um institucionalismo menos desenvolvido do que o produzido por aqueles que atuam na área da saúde” (ABRUCIO e GRIN, 2015, p.24, tradução nossa).

Mais recentemente, Grin e Fernandes (2022) por meio do institucionalismo histórico, objetivaram compreender se os desenhos das políticas públicas nacionais podem induzir os municípios a aderirem aos consórcios intermunicipais. Ao analisarem a cooperação intermunicipal, os autores argumentaram que quanto mais institucionalizado for o desenho da política nacional, maiores serão as chances de adesão do município aos consórcios intermunicipais. Em uma análise comparativa entre as políticas de saúde e educação, duas políticas com diferentes características institucionais, os autores enfatizam que o desenho de políticas nacionais afeta de forma desigual a decisão sobre a adesão dos municípios ao consórcio intermunicipal. O principal argumento é de que os diferentes desenhos nacionais produzem efeitos distintos e essa pode ser a explicação da adesão ou não aos consórcios. Os autores olharam para as políticas de saúde e educação pela lente analítica das regras nacionais e compararam os efeitos dessas sobre a adesão aos consórcios. Enquanto a política de saúde apresentou estrutura mais robusta com transferências financeiras contínuas por parte do governo federal, obrigações a serem cumpridas pelos municípios com relação ao SUS e regras mais restritivas, a política de educação apresentou menos rigor e mais autonomia local. Enquanto a política de saúde se organiza em formato de sistema e a adesão ao SUS e o recebimento de recursos financeiros exige a existência de plano municipal, fundo específico e conselho deliberativo de saúde, a política de educação não está organizada na lógica de um sistema nacional e cada esfera de governo responde por tarefas diferentes. A comparação entre as duas políticas evidencia que, como a educação não tem uma organização política nacional unificada, a coordenação

sobre esta política é mais fraca, com mais espaço para a discricionariedade e, assim, menos conselhos e fundos podem existir. Destarte, os autores enfatizam que as regras institucionais podem explicar o comportamento local a favor dos consórcios e influenciar adesão dos municípios, já que podem mitigar as incertezas futuras. Outro fator relevante e divergente no desenho das duas políticas é que no SUS há incentivos financeiros federais para a adesão aos consórcios enquanto na educação esses incentivos não existem. Os autores concluem reafirmando que o desenho mais isomórfico do SUS cria mais homogeneidade local e uma cultura institucional de cooperação multinível, o que reforça a participação dos municípios nos consórcios intermunicipais. A ausência desses mecanismos na política de educação gera autonomia mais alta com heterogeneidade entre os municípios, regras mais fracas e a consequente baixa adesão aos consórcios (GRIN e FERNANDES, 2022).

Finalmente, reforçando esses achados, o estudo desenvolvido por Sager e Gofen (2022) reúne descobertas empíricas de vários países do mundo. Nele, os autores trazem experiências que reafirmam que os desenhos de políticas são importantes para o sucesso ou fracasso das mesmas. Apresentam uma experiência na qual o fracasso de uma reforma em uma política se deu em função de um regime de execução branda. Outra destaca como os desenhos institucionais determinaram o sucesso das redes público-privadas nas políticas de infraestrutura. Uma terceira enfatiza que déficits na implementação local podem ter sido causados por ausência de uma direção central. Assim, “a forma estrutural do poder estatal é o cenário institucional dentro do qual a implementação ocorre” (SAGER e GOFEN, 2022, p.360, tradução nossa).

Como explicitado até aqui, “a variação no desenho das políticas federais permite a comparação dos seus efeitos gerados em governos locais” (GRIN e FERNANDES, 2022, p.13, tradução nossa). A literatura demonstra que os diferentes desenhos de políticas públicas resultam em diferentes caminhos, com efeitos e consequências próprios. Sendo assim, os diferentes desenhos também podem impactar na implementação da política, corroborando para decisões distintas e reforçando a reprodução de desigualdades por parte dos burocratas do nível de rua?

Como as regras institucionais são de extrema relevância para a compressão dos caminhos assumidos pelas políticas (GRIN e FERNANDES, 2022), supomos que há especificidades nos desenhos das políticas que podem impactar na implementação dessas, corroborando para distintas decisões por parte dos burocratas do nível de rua e reforçando a reprodução de desigualdades no âmbito da política pública. Nossos estudos mostraram uma incipiência na literatura sobre a análise do desenho das políticas e sua relação com a ação local da burocracia do nível de rua. Nesse sentido, buscando afirmar nossa hipótese, detalharemos a seguir em uma análise comparativa, as distintas características dos desenhos das políticas de assistência social e educação, enfatizando a diferença de coordenação operacionalizada pelo governo federal e o impacto dessas distintas conjunturas na discricionariedade da burocracia do nível de rua que nos propomos a analisar.

### **3.2 Governo Federal, Coordenação, Autonomia e Instrumentos de Políticas Públicas: as distintas atuações nas políticas de assistência social e educação**

A descentralização político-administrativa, que distribui poderes e competências do nível central (governo federal) aos demais níveis de governo (estados e municípios), confere a esses o caráter de *policymakers*, ou seja, a designação formal de responsabilidades de governo (ARRETICHE, VAZQUEZ, & GOMES, 2012). No contexto da descentralização de tais poderes e competências, a coordenação de políticas por parte do governo federal é mecanismo de grande relevância, uma vez que garante a esse o mínimo de controle e padronização sob a execução dessas pelos entes subnacionais. A coordenação federal das políticas se faz necessária, então, em função da heterogeneidade dos governos locais, mas sobretudo em função do desigual sistema fiscal e tributário brasileiro que requer correções na capacidade de gastos dos entes subnacionais (ARRETICHE, 2004).

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 trouxe mudanças importantes na coordenação federativa sobre as políticas públicas setoriais. Se antes desse marco legal tínhamos um cenário de menor coordenação federativa, o panorama se

altera com a referida Constituição que trouxe mais poderes de coordenação ao governo federal, conferindo à União papel central na coordenação nacional das políticas. Tal coordenação é consolidada por meio de assistência técnica, mas sobretudo, financeira, aos entes subnacionais. A Constituição estabelece ainda regime de colaboração entre eles, de modo que cabe aos estados e municípios a responsabilidade conjunta pelas ações estatais.

Em face do exposto, considerando que as relações intergovernamentais estabelecidas no âmbito de cada política pública possuem relação direta com a concentração de autoridade política estabelecido em cada uma delas (ARRETCHE, 2004), e considerando que problemas de coordenação são próprios de regime que dispersam autoridade como o federalismo (ARRETCHE, VAZQUEZ, & GOMES, 2012), estudos de mecanismos como o de coordenação e colaboração bem como de autonomia dos entes subnacionais ganham relevância, sobretudo porque estes mecanismos se desenvolvem de maneira desigual em cada política setorial e no cenário político brasileiro. É o caso das políticas de assistência social e educação, nas quais tais mecanismos estão mais e menos presentes, respectivamente.

A diferença na coordenação dos gastos realizados pelas duas políticas já é fator inicial que merece destaque. Os gastos da política de assistência social precisam cumprir o objetivo explicitado no artigo 1º do Decreto nº 7.788/2012 que regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, qual seja “proporcionar recursos para cofinanciar gestão, serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social” (BRASIL, 2012). Dessa maneira, os critérios de partilha e elegibilidade que definem os projetos e programas que serão considerados relevantes em cada esfera de governo são inicialmente pactuados nas comissões intergestoras que envolvem União, estados e municípios e posteriormente deliberados nos conselhos de assistência social locais (BRASIL, 2004). Já no que tange à política de educação, esta tem vinculação de gasto Constitucional que estabelece um gasto mínimo de 25% das receitas de estados e municípios, contudo, tal vinculação é apenas de rubricas, deixando a cada esfera de governo a função de estabelecer suas prioridades de gastos. Ou seja, enquanto na política de assistência social a definição dos gastos constitui tarefa unificada, coletiva a partir da

normatização federal, a autonomia de gastos sem coordenação dada aos entes subnacionais na política de educação gera dispersão e superposição de ações que tem como consequência o aumento dos gastos (ARRETCHE, 2004) e dispersão de objetivos nacionais.

Foi buscando o alcance de objetivos nacionais e maior convergência nos gastos e ações educacionais que o governo Fernando Henrique Cardoso implantou em 1998 o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério- FUNDEF (ARRETCHE, 2004). Criado pela Emenda Constitucional nº 14/96 e regulamentado pela Lei nº 9.424/96, o FUNDEF estabeleceu a aplicação por no mínimo dez anos de 15% das receitas de estados e municípios no ensino fundamental, destinando 60% desse valor para o pagamento de professores. Objetivando a redução das desigualdades territoriais, o FUNDEF estabelecia ainda a complementação de valores por parte do governo federal aos estados cujo valor mínimo nacional de gastos não fosse alcançado. Apesar de sua grande importância no cenário da educação, os reduzidos aportes de recursos da União não corroboraram para a redução de desigualdades de gastos entre os estados, tornando quase nulos os seus efeitos (VAZQUEZ, 2003). Alvo de críticas pelos especialistas, em 2006 o FUNDEF foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação-FUNDEB que, ampliando os horizontes educacionais, passou a garantir recurso para toda a educação básica. Com o objetivo de redistribuição de recursos entre os entes subnacionais, o FUNDEB busca garantir um mínimo de investimento por aluno de modo que a União faz a complementação de recurso para um valor mínimo nacional. Em 2009, a Emenda Constitucional Nº 59 tornou obrigatória a educação básica gratuita para crianças e jovens dos 4 aos 17 anos e os programas que oferecem apoio à educação foram ampliados a todos os educandos da educação básica, garantindo mais acesso à educação e mais qualidade a esta. Em 2020, a partir da aprovação da Emenda Constitucional Nº 108, o FUNDEB deixou de ter vigência temporária e se consolidou como um fundo permanente, tornando-se um mecanismo contínuo de financiamento da educação básica. Ao buscar garantir a valorização dos professores e acesso à educação de qualidade, o FUNDEB assume

expressiva importância no financiamento da educação básica no país. Apesar dos avanços com relação ao seu antecessor (FUNDEF) o FUNDEB, contudo, mantém a lógica do fundo que o precedeu e não é capaz de superar as limitações já postas. De maneira similar ao fundo anterior, a participação financeira do governo federal continua muito aquém do que este percebe na receita tributária nacional e do que é necessário para atingir os objetivos propostos, corroborando para o não alcance da universalização de uma educação de qualidade (MILITÃO, 2011).

“A garantia constitucional de percentuais mínimos de gasto de ensino não teve como efeito convergência no que diz respeito às políticas adotadas [...]o problema da capacidade de gasto bem como o de baixa convergência das políticas adotadas persiste na área educacional” (ARRETICHE, VAZQUEZ, & GOMES, 2012, p. 167).

Ademais, por um lado, enquanto o SUAS tem caráter extremamente colaborativo e tem como característica transferências contínuas do governo federal exigindo como obrigação legal a existência de conselho deliberativo, plano plurianual de assistência social e fundo específico para o repasse de recursos financeiros, por outro lado, a política de educação exige somente a existência do plano local de educação, o que faz com que tenhamos a implementação de menos conselhos e, portanto, menos espaços democráticos de discussão, monitoramento e avaliação da política de educação (GRIIN e FERNANDES, 2022).

No estabelecimento das relações intergovernamentais da política de assistência social, a União tem como responsabilidade não só a participação no financiamento e a cobertura de eventuais insuficiências financeiras, mas principalmente a função de formular a política Nacional, de maneira que as decisões mais importantes que perpassam essa política são tomadas no âmbito nacional pelo governo federal. Diante de tal organização, os entes subnacionais são pujantemente dependentes das transferências financeiras, das definições normativas e da autoridade decisória advindas do governo federal, que dispõe então de recursos institucionais capazes de influenciar as decisões e pautar as agendas da política de assistência social nos estados e municípios. A mesma lógica foi usada por Arretche (2008) e Arretche, Vaquez & Gomes (2012) quando analisaram a política de saúde.

Observa-se que a autoridade do governo federal e seus instrumentos de coordenação no âmbito da política de assistência social vão para muito além do controle de gastos e perpassam as decisões locais sobre a adesão aos programas e projetos do SUAS, que já tem cobertura nacional de 99,5% dos municípios do país, segundo dados do IBGE.

Arretche, Vazquez e Gomes (2012) fazem uma associação direta entre a capacidade de coordenação e regulação da União com resultados mais homogêneos e fidedignos aos objetivos da política, de maneira que o aumento da primeira acarreta em aumento do segundo. Identificamos na política de assistência social uma analogia perfeita com essa associação, na qual os efeitos da autoridade da União consolidam normativas e implementação mais homogêneas, dissipando divergências na implementação da política.

De maneira distinta do cenário encontrado na política de assistência social, as relações intergovernamentais na política de educação possuem tramas mais autônomas e independentes do governo federal, uma vez que nessa política ele assume papel de normatizar condições gerais (ARRETCHÉ, VAZQUEZ, & GOMES, 2012) e de financiamento suplementar, com poucos recursos institucionais para a coordenação e baixa capilaridade dos objetivos da política no território nacional. Conforme explicita Arretche:

Neste caso o governo federal não é o principal financiador, desempenhando uma função apenas supletiva, de financiar programas de alimentação dos estudantes das escolas públicas e de construção e capacitação das unidades escolares, contando, portanto, com recursos institucionais bem mais limitados para coordenar a adoção de objetivos nacionais de política (ARRETCHÉ, 2004, p. 24).

Os problemas de coordenação na política de educação geram ainda uma ausência de definições no tocante ao compartilhamento de competências, podendo acarretar inclusive uma competição intergovernamental na qual estados e municípios competem na oferta dos mesmos serviços. Outrossim, o baixo nível de coordenação do governo federal e a conseqüente ausência de controle deste sobre os gastos da política de educação, trazem impactos negativos para a política,

podendo aumentar a desigualdade existente na capacidade de gastos de maneira horizontal entre estados e municípios (ARRETCHE, 2004). O FUNDEB em nada modifica esse cenário, já que não gera padronização de gastos a nível nacional. Ao contrário, tem postergado a histórica desigualdade dos recursos financeiros no âmbito das diferentes esferas governamentais (MILITÃO, 2011). Essas desigualdades horizontais também geram desigualdades nas carreiras e salários dos professores e conseqüentemente resultam em diferenças na qualidade dos serviços educacionais ofertados à população (ARRETCHE, VAZQUEZ, & GOMES, 2012; AGUIAR *et al*, 2016), resultando ainda em dificuldades no padrão único de qualidade da educação<sup>17</sup> ofertada.

Para além das diferenças de coordenação, as políticas de assistência social e educação se diferem ainda no que concerne ao regime de colaboração entre estados e municípios. Isso porque a ausência de fóruns intergovernamentais, a ausência de definições e de um efetivo regime de colaboração no âmbito da política de educação se contrapõe à criação de comissões intergestoras bipartites e tripartites que fazem convergir as prioridades a serem adotadas na política de assistência social. Soma-se a isso o fato desta última ter estabelecido os estados como coordenador regional da política, o que implica em necessidade de colaboração cotidiana entre esses e os municípios. A coordenação regional estadual acompanhada de autonomia decisória, pode reduzir as desigualdades intraestaduais, mas também aquelas que figuram entre os municípios (SEGATTO, OLIVEIRA e SILVA, 2024).

Ainda que o regime de colaboração no âmbito da política de educação tenha sido previsto pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional-LDB, a ausência de regulamentação posterior resultou em relações de cooperação heterogêneas entre os entes subnacionais e levou à prevalência de relações verticais que vão diretamente do governo federal para os governos locais, inibindo a decisão conjunta na oferta da política. A literatura

---

<sup>17</sup> “O termo “qualidade da educação” vem expressando perspectivas conceituais e programáticas heterogêneas, desvelando disputas políticas, teórico-conceituais e educacionais” (AGUIAR *et al*, 2016, p.18).

reconhece uma ausência de um regime de colaboração no âmbito da educação, o que limita as ações de cooperação entre os estados e municípios. Ainda que o Plano Nacional de Educação-PNE signifique um avanço nas pactuações de colaboração, o assunto é tratado diretamente em somente uma das suas vinte metas, o que faz com que a colaboração entre os entes federados continue sendo um desafio ainda a ser superado para a política de educação (SEGATTO, OLIVEIRA e SILVA, 2024).

Destarte, por um lado a política de assistência social tem alto nível de coordenação, com normativas e instrumentos de políticas públicas que induzem relações colaborativas e horizontalizadas nas construções coletivas junto aos entes subnacionais. Ao contrário disso, o baixo nível de coordenação associado à ausência de um regime colaborativo na política de educação, reforçam a heterogeneidade característica dessa política e estabelece relações intergovernamentais verticais capazes de inibir construções coletivas no âmbito de seu poder decisório. Uma análise da relação da coordenação nacional com estados e municípios realizada através do PNE, evidenciou que a normatização nacional não é capaz de induzir a colaboração e cooperação na política de educação (SEGATTO, OLIVEIRA e SILVA, 2024). Aguiar *et al* (2016) argumentam que as fragilidades da política pública educacional resultam da ausência de um Sistema Nacional de Educação-SNE. A ausência deste contradiz o princípio constitucional, uma vez que as lacunas deixadas por ele são contrárias aos direitos humanos, impedindo a existência de padrões de cidadania.

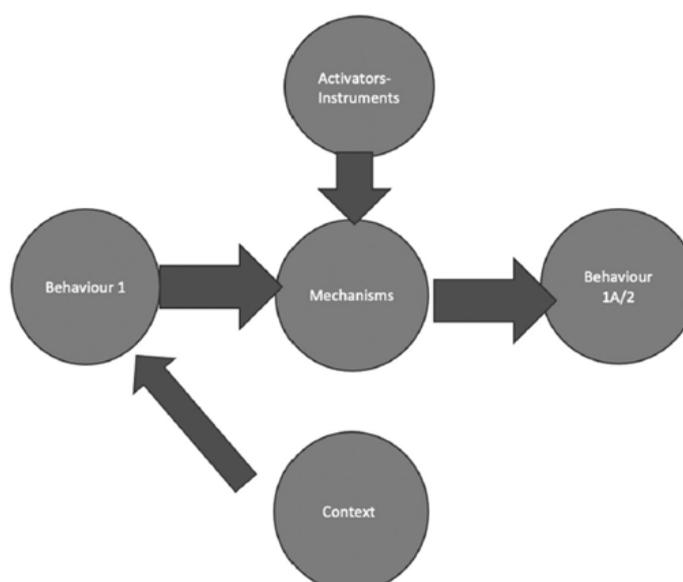
Diante do exposto, já foi possível identificar que os desenhos institucionais das políticas de assistência social e educação tem características que os diferem. Nos atentaremos a seguir às características relativas aos instrumentos que compõem cada uma dessas políticas.

A literatura sobre instrumentos de implementação traz uma série de tipologias e classificações que caracterizam esses instrumentos de acordo com a sua finalidade. Uma das classificações os organiza enquanto instrumentos substantivos que são aquelas “ferramentas que impactam diretamente no comportamento dos alvos e podem potencialmente resolver problemas de políticas” e os procedimentais que “incluem todos os processos e atividades necessários para coordenar as

atividades dos atores políticos responsáveis pela formulação e tomada de decisões e pela administração das alternativas” (CAPANO E HOWLETT, 2022, p.76, tradução nossa). Na perspectiva procedimental, os instrumentos então estruturam os processos decisórios, organizando e influenciando as ações entre os agentes (CAPANO E HOWLETT, 2022; AGUIAR, LIMA e ROSA, 2025).

Traduzindo-os como mecanismos, a perspectiva mecanicista esclarece que a depender do tipo de instrumento escolhido e das combinações realizadas, esses são capazes de ativar mecanismos comportamentais em potencial e passam a ser dispositivos impulsionadores de resultados específicos de interesse. “Como tal, os instrumentos de políticas públicas são considerados “ativadores” de cadeias mecanicistas específicas por meio das quais os comportamentos de indivíduos, grupos e subsistemas são alterados para alcançar resultados específicos” (CAPANO E HOWLETT, 2022, p.79, tradução nossa). Nessa linha de análise, os autores afirmam que os instrumentos são capazes de ativar uma sequência de comportamentos individuais dos atores políticos levando a mudanças em seus comportamentos. Esse processo não é simples e envolve uma cadeia causal complexa que perpassa pelos comportamentos políticos. A figura abaixo traduz a lógica construída pelos autores:

FIGURA 3: Ligações entre Política, Mecanismo, Comportamento e Contexto (tradução nossa).



Fonte: [CAPANO E HOWLETT, 2022, p.80 ].

Como é possível observar, a figura acima ilustra o processo por meio do qual as mudanças comportamentais nos atores alvo da política resultam da ativação de mecanismos por meio da implementação de instrumentos. A literatura sobre o tema enfatiza que os instrumentos de implementação possuem potencial de estruturação da ação coletiva sendo capazes de direcionar comportamentos (AGUIAR, LIMA e ROSA, 2025). “Funcionam como mecanismos operacionais que definem como as ações serão implementadas, orientando o comportamento dos indivíduos e das organizações na direção desejada” (AGUIAR, LIMA e ROSA, 2025, p.65). Nessa linha de análise, os instrumentos são então considerados como "ativadores" de comportamentos de indivíduos, grupos e subsistemas que podem ser alterados com a finalidade de alcançar o objetivo desejado (CAPANO e HOWLETT, 2022).

No cenário da política de assistência social, as características da implementação de seus instrumentos resultam em um caldo cultural institucional de homogeneidade e padronização que sustentam sua implementação no plano nacional. Isso porque ao longo de sua trajetória, a política de assistência social vem dispondo de vários instrumentos que traduzem o direcionamento de seus objetivos, princípios e diretrizes. É o caso da Política Nacional de Assistência Social –PNAS, do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do SUAS, da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, e da Política Nacional de Educação Permanente-PNEP.

Fruto da IV Conferência Nacional de Assistência Social de 2003 a PNAS é publicada em 2004, condensando e centralizando todo o desenho e concepção da política em um único documento. Constitui referência central para os atores do sistema, traz de forma clara seus princípios e diretrizes, conceitua e dá sentido aos seus dispositivos básicos, sendo complementada por legislações e normatizações outras. A existência do documento dá concretude à concepção da política e proporciona que os atores a tenham literalmente na palma das mãos. A PNAS traz em seus princípios e diretrizes a concepção de uma política pautada na universalização e defesa dos direitos sociais, demarcando posição de enfrentamento a condutas discriminatórias, enquanto as normativas da educação priorizam o ensino e a formação acadêmica (de alunos e professores), dando menor ênfase às

pautas de formação humana. Ademais, quando comparamos os documentos bases que sustentam as políticas em questão, identificamos um maior nível de aprofundamento e detalhamento do desenho nas normativas do SUAS, o que é coerente com o seu modelo mais homogêneo no qual o governo federal tem grande capilaridade. Consideramos que esse nível de detalhamento promove maior direcionamento aos implementadores da política, impactando de maneira direta nas ações cotidianas dos burocratas do nível de rua. De maneira oposta, os documentos basilares da política de educação se apresentam em formato de textos gerais, com pouco nível de aprofundamento, deixando o detalhamento para as normativas locais.

Encontrando sustentação nas reflexões de Howlett (2017), inferimos então que em termos de concepção, esta é melhor explicitada na política de assistência social, uma vez que suas normativas e instrumentais expressam com clareza a ideologia contida nela, dispensando qualquer traço de neutralidade. Defendemos que a clareza da concepção da política materializada, sustenta uma ação mais consciente do burocrata do nível de rua, de modo que na execução do trabalho vivo em ato (MERHY, 2000) tenha mais elementos que possam contrapor a prevalência dos valores pessoais. Além disso, quanto mais detalhada e aprofundada for as normativas que regulamentam seu trabalho, e quanto mais conhecimento o burocrata possa ter delas, mais orientada para reafirmação de direitos será sua discricionariedade.

Outro instrumento importante é o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do SUAS, fruto da Comissão Intergestora Tripartite, foi publicado em 2009 e teve como objetivo o alcance de uma gestão integrada a partir da articulação de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do SUAS. No terreno desta articulação, o Protocolo “estabelece procedimentos necessários para garantir a oferta prioritária de serviços socioassistenciais para as famílias do Programa Bolsa Família, do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e do Benefício de Prestação Continuada” (BRASIL, 2009a, p. 4), definindo prioridades de atuação que consolidam a unicidade da política.

Com enorme potencial unificador, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, instrumento publicado em 2009, cumpre um papel fundamental de padronizar a oferta dos serviços da política em todo o território nacional. Esta normativa estabeleceu a padronização dos serviços socioassistenciais a partir de seus conteúdos e propósitos, do seu público-alvo e dos resultados esperados para cada um deles. Além disso, estabeleceu ainda “provisões, aquisições, condições e formas de acesso, unidades de referência para a sua realização, período de funcionamento, abrangência, a articulação em rede, o impacto esperado e suas regulamentações específicas e gerais”. O estabelecimento de tipologias que resultaram da aprovação do documento, corroborou para um acesso mais igualitário aos direitos socioassistenciais (BRASIL, 2009b, p. 4).

Por fim, outro instrumento de grande relevância no âmbito do SUAS é a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS que, promulgada em 2013, tem como objetivo “Institucionalizar a perspectiva político-pedagógica e a cultura da Educação Permanente, estabelecendo suas diretrizes e princípios e definindo os meios, mecanismos, instrumentos e arranjos institucionais necessários à sua operacionalização e efetivação” (BRASIL, 2013, p.27).

Entende-se por Educação Permanente o processo contínuo de atualização e renovação de conceitos, práticas e atitudes profissionais das equipes de trabalho e diferentes agrupamentos, a partir do movimento histórico, da afirmação de valores e princípios e do contato com novos aportes teóricos, metodológicos, científicos e tecnológicos disponíveis. Processo esse mediado pela problematização e reflexão quanto às experiências, saberes, práticas e valores pré-existentes e que orientam a ação desses sujeitos no contexto organizacional ou da própria vida em sociedade (BRASIL, 2013, p.34).

A educação permanente no SUAS, além de desenvolver habilidades específicas de seu público-alvo, também atua na problematização dos pressupostos e dos contextos dos processos de trabalho e das práticas profissionais. Busca o desenvolvimento da capacidade crítica dos envolvidos, bem como sua autonomia e sua responsabilização para com as soluções coletivas que objetivem mudanças nas práticas profissionais. Diante do exposto, a política de capacitação continuada assume grande relevância no SUAS, uma vez que, para a absorção do arcabouço

normativo que define seus objetivos, princípios e diretrizes se faz necessário a internalização deste no sistema das representações socioprofissionais dos trabalhadores (BRASIL, 2013). A PNEP organiza as ações de formação e capacitação no SUAS em percursos formativos específicos para gestores, trabalhadores e conselheiros e podem ser classificadas em Capacitação Introdutória, Capacitação de Atualização e Supervisão Técnica que diferem quanto ao objetivo e carga horária (BRASIL, 2013).

Para a melhor implementação da política de educação continuada do SUAS se faz necessária a criação dos Núcleos de Educação Permanente do SUAS, instâncias colegiadas que devem ser pensados a partir dos critérios de territorialidade da política. Com estruturação nas três esferas de governo, mas com coordenação no âmbito nacional, os núcleos em questão garantem a unidade nacional do planejamento e do processo de implementação das ações de educação continuada no âmbito do SUAS. Os Núcleos são responsáveis, no seu âmbito de atuação, pela operacionalização do Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social, o CapacitaSUAS. Ao ofertar formação e capacitação permanente para todos os atores envolvidos no SUAS, o programa materializa a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS e aprimora a gestão do sistema. Destarte, o CapacitaSUAS potencializa novas práticas profissionais, impactando, dessa forma, na carreira do trabalhador do SUAS (BRASIL, 2013). A efetividade da PNEP-SUAS é confirmada pelos números de capacitação dos profissionais desta política no país. De acordo com o Censo SUAS 2023, dos 5.519 municípios respondentes, 3.314, o que corresponde a um percentual de 60% dos municípios, realizaram ações de capacitação e formação continuada para seus trabalhadores e ou conselheiros, o que resultou em um total de 106.148 profissionais capacitados no país no ano de referência (BRASIL, 2024).

Isto posto, inferimos que este é o caldo cultural organizacional que chega até a “ponta” da política de assistência social e encontra os burocratas do nível de rua. A concepção instrumental pautada na inclusão e defesa dos direitos, integração das ofertas, padronização da entrega em âmbito nacional e educação permanente dos profissionais, conformam a cultura institucional da política e reafirmam seus pilares.

O que estamos inferindo é que para além das mudanças que podem gerar no comportamento dos usuários público alvo das políticas, os instrumentos são capazes de ativar também mecanismos comportamentais nos burocratas do nível de rua, criando uma atmosfera organizacional que impacte o seu comportamento discricionário.

Ainda que a política de educação tenha avançado na promulgação de normativas que corroborem para um cenário menos desigual como o Plano Nacional de Educação, a Base Nacional Comum Curricular e Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica, essas ainda não tem sido suficiente para a sustentação de uma concepção de política educacional que supere a fragmentação e heterogeneidade do seu desenho, a preponderância do ensino e eleve a política para o patamar da inclusão e defesa dos direitos. A questão aqui problematizada, não é a existência ou não de oferta de formação continuada da política de educação, mas sim o conteúdo que tem sido ofertado ou, nesse caso, deixado de ser ofertado em tais formações, já que a qualidade da educação não pode ser mensurada só por padrões de aprendizagem, mas também pela capacidade desta em incluir contextos de pertencimentos sociais, políticos e econômicos de seus educandos (AGUIAR *et al*, 2016).

Assim, de tudo que vem sendo feito na política de educação, nos ateremos a seguir a três importantes instrumentos que dialogam com o contexto do nosso trabalho. O primeiro deles é o Plano Nacional de Educação que em sua meta 4 se propõe a:

Meta 4: “Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados (BRASIL, 2014).

A meta supracitada traz a garantia de um sistema educacional inclusivo, o que Ferreira e Nogueira (2015) avaliam estar bem distante da oferta real da educação inclusiva. Os autores afirmam que o sistema proposto pressupõe a

inclusão como responsabilidade de todos, extrapolando o fazer profissional do professor, o que implicaria em um redesenho da oferta do atendimento educacional especializado. Para os autores, um efetivo sistema educacional inclusivo deve abarcar elementos como a formação de professores, a adequação do ambiente escolar que considere as necessidades pessoais e pedagógicas de cada aluno, adequação curricular e número de alunos na sala de aula, (FERREIRA e NOGUEIRA, 2015) o que não tem feito parte da realidade escolar brasileira, como veremos no capítulo seis desta tese.

Incorporando esse sistema, a Lei nº 13.146 de 6 de julho de 2015, a chamada “lei da inclusão” é outro importante instrumento que aqui destacamos. Como escrito em seu Art. 1º, a lei destina-se a “assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania” (BRASIL, 2015). Para este fim, a Lei estabelece em seu Art. 28 que poder público deverá assegurar, criar, desenvolver, implementar, incentivar, acompanhar e avaliar uma série de ações que o Estado não vem cumprindo. Como exemplo, “a formação e disponibilização de professores para o atendimento educacional especializado, de tradutores e intérpretes da Libras, de guias intérpretes e de profissionais de apoio”<sup>18</sup> são ações bem distantes da realidade escolar, já que diversos estudos vêm apontando uma desqualificação dos profissionais de apoio podendo este significar uma fragilização e barateamento deste sistema de proteção, ou ainda, de maneira mais grave, sendo este colocado em lugar de substituição a um professor especializado, gerando a precarização da educação especializada (LOPES, 2018; BEZERRA, 2020) e corroborando com a exclusão dos alunos público alvo da educação especial. Apesar das legislações, a pergunta é como a política de educação vem lidando com tais desigualdades? Ainda que tenhamos legislações progressistas no campo da educação, a realidade da implementação da política vem demonstrando que ainda são muitas as desigualdades educacionais a serem superadas.

---

<sup>18</sup> Pessoa que exerce atividades de alimentação, higiene e locomoção do estudante com deficiência e atua em todas as atividades escolares nas quais se fizer necessária, em todos os níveis e modalidades de ensino, em instituições públicas e privadas, excluídas as técnicas ou os procedimentos identificados com profissões legalmente estabelecidas (BRASIL, 2015, Art.3).

Finalmente, a Lei 13.935 de 11 de dezembro 2019 é o último instrumento da política de educação que destacaremos. A Lei, que dispõe sobre a prestação de serviços de psicologia e de serviço social nas redes públicas de educação básica, é um exercício de compreender o processo ensino-aprendizagem para além das questões acadêmicas, reconhecendo no cotidiano escolar as dimensões social e psicológica inerentes ao processo educacional. Este instrumento, reforça que de muitas formas a política de educação vem tentando se haver com a proteção social mais ampla que requer o cotidiano escolar, ou seja, o cenário atual revela que a política vem deixando de se posicionar somente no âmbito da aprendizagem e vem protagonizando ações inclusivas. Contudo, a promulgação recente da lei e a não adequação desta por muitos municípios corroboram para um cenário de incipiência e fragmentação das ações inclusivas, de modo que essas ainda não sejam capazes de criar o mesmo caldo cultural institucional que já é possível identificar na política de assistência social. Em outras palavras, a incipiência das ações inclusivas no âmbito da política de educação, ainda impede que essas se traduzam em potência no enfrentamento às desigualdades sociais. Portanto, a questão que se quer destacar não diz respeito à ausência de normativas, até porque a política de educação está cheia delas, mas sim o caldo cultural de homogeneidade e direcionamento da ação que a educação não consegue criar. Difícil pensar que todos os licenciados para o Ensino Fundamental e Médio que precisam dominar a arte de ensinar Física, Química, Geografia, etc, tenham a mesma ênfase de direitos humanos e inclusão social em seus diversos cursos.

Nosso exercício analítico concluiu que no concernente à política de educação os entes subnacionais têm sido mais que *policy-makers*, assumindo um papel de *policy decision makers*. Isso porque o baixo nível de coordenação da política pelo governo federal deixa espaço para grande autonomia decisória dos entes subnacionais. Todavia, inferimos que, no caso desta política, a autonomia decisória dissociada de coordenação do poder central e colaboração entre os pares pode corroborar com a existência de forças centrífugas que consolidem o *status quo* e mantenham os ciclos de desigualdades educacionais.

Soma-se a tudo isso a enorme variação no âmbito das formações profissionais existentes na política de educação. Nossa pesquisa não nos permite avançar muito neste quesito, mas é possível inferir que, por mais que tenhamos

variação nas formações dos profissionais do SUAS, essa variação é mais homogênea do que aquela encontrada na política de educação, já que no SUAS predomina a presença de assistentes sociais e psicólogos. Como no quesito formação profissional, a atuação na política de educação se dá na área de formação das mais diversas disciplinas que compõem o currículo da educação básica, então ela é necessariamente plural, o que reforça o caldo da heterogeneidade presente nesta política. Mesmo que os cursos de licenciatura nas variadas áreas (Matemática, Português, Ciências, História, etc) se preocupem com a formação para a cidadania, ainda sim estamos falando de uma grande variedade de cursos, o que corrobora com a ausência de unicidade e linguagem única na entrega da política pública. Mesmo com a preocupação da nova Resolução de 2024 do Conselho Nacional de Educação para uma formação desses profissionais a partir de uma visão da educação baseada em direitos e, portanto, mais inclusiva, ainda assim, haverá uma heterogeneidade maior do que quando pensamos nos diversos cursos de Assistência Social, por exemplo.

Para além do exposto, a legislação do SUAS estabelece ainda que devem atuar no sistema equipes de referência<sup>19</sup> cujas categorias profissionais, compostas por profissionais de nível superior, sejam orientadas por código de ética (BRASIL, 2011, p.19). Ter profissionais orientados por códigos de ética significa ter profissionais com conduta ética na operacionalização dos serviços, mas sobretudo, significa ter profissionais que podem ser responsabilizados administrativamente em seus respectivos conselhos corporativos no caso de falta ética no cotidiano profissional. Avaliamos que a baixa variação na formação do corpo burocrático no SUAS somada à exigência de conduta ética resultam em mais homogeneidade e unificação na implementação desta política.

---

<sup>19</sup> Equipes de referência são aquelas constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários (NOB RH, 2011).

De maneira geral, é possível observar diferenças significativas entre os desenhos da política de assistência social e educação. Enquanto a primeira tem sua organização nacional unificada no formato de um sistema, a segunda, como afirmam Braga e Miranda (2023) é altamente descentralizada e admite a existência de múltiplas redes em cada esfera de governo, evidenciadas pela diferença de gastos e formas de gestão entre os entes subnacionais. Portanto, na política de educação não é possível falar em um sistema nacional como o SUAS. “A ausência de um sistema nacional que considere formas institucionalizadas de pactuação dos entes federados, incluindo fóruns intergovernamentais, impõe desafios a um fortalecimento da coordenação federativa, englobando as relações entre estados e municípios” (SEGATTO, OLIVEIRA e SILVA, 2024, p. 5). Assim, a falta de uma organização política nacional na educação gera baixa capacidade de execução dos níveis superiores de governo sobre os municípios (ABRUCIO, 2010) e deixa mais espaço para decisões locais, aumentando a discricionariedade de estados e municípios. De maneira oposta, a constituição enquanto sistema da política de assistência social garante alta capacidade de coordenação do poder central, deixando a discricionariedade dos entes federados orbitando no espaço delimitado pelas decisões nacionais. De tal forma, encontramos efeitos mais potentes das regras do SUAS, dado a sua homogeneidade institucional e seus muitos fóruns de cooperação em contraposição à heterogeneidade do cenário da educação, fruto de uma maior autonomia de estados e municípios (GRIIN e FERNANDES, 2022).

Defendemos que as políticas que centralizam a autoridade política possuem mais chances de se consolidarem (ARRETCHE, 2004) ou seja, estamos falando de desenho. Dito isto, inferimos que a institucionalidade do sistema na assistência social traz maior orientação e organização para os burocratas que estão na ponta da política. O comando único em cada esfera de governo e a pactuação entre essas esferas diminui ruídos institucionais e traz homogeneidade para a cultura institucional que alimenta as ações práticas cotidianas. Assim, a política de educação segue em um institucionalismo menos desenvolvido (ABRUCIO e GRIN, 2015) com coordenação mais fraca, que proporciona mais espaço para a

discricionariedade dos municípios (GRIN e FERNANDES, 2022), e também dos burocratas.

Como já evidenciamos neste capítulo, a capilaridade institucional da política de assistência social produz instrumentos que promovem a padronização da entrega desta política, ao mesmo tempo em que a padronização gerada por esses instrumentos reforça a institucionalidade, em um ciclo que se retroalimenta. Por outro lado, o institucionalismo menos desenvolvido da política de educação (ABRUCIO e GRIN, 2015) também reflete em uma incipiência de instrumentais de padronização, que ainda estão sendo desenvolvidos, mas que não estão em um ambiente institucional pactuado, diga-se. Considerando ser a assistência social uma política de proteção social<sup>20</sup>, ou seja, política de suporte às vulnerabilidades sociais, e a educação política de promoção social que tem como objetivo o desenvolvimento de potencialidades do seu público alvo, por muito tempo a educação esteve voltada exclusivamente para a promoção da alfabetização e outras práticas de ensino, estando somente recentemente empenhada na construção de instrumentos que efetivamente trabalhem a proteção social e cidadania nos espaços educacionais.

Sobre a importância dos instrumentos, Spínolla e Ollaik (2019) ratificam a não neutralidade e os impactos destes nos desenhos de implementação da política pública. Argumentam que os instrumentos escolhidos podem culminar em maior ou menor grau de resolução dos problemas a serem enfrentados e que esses podem estar relacionados à reprodução de desigualdades sociais, já que influenciam a forma como o poder será distribuído. Enfatizam que os instrumentos, podem ser centrais para os resultados da política pública, uma vez que fixam papéis, demarcam influências e distribuem recursos. Dada a sua importância na implementação das ações do Estado, os instrumentos são o foco em pesquisas sobre a transformação deste. Assim, é possível observar o movimento de transformação do Estado ao longo do tempo pelos instrumentos que este escolhe usar na materialização de suas ações. Reforçam que os instrumentos estatais não podem ser fatores

---

<sup>20</sup> Conjunto de iniciativas públicas que objetiva o acesso a bens, serviços e renda com fins a equalização de oportunidades, o enfrentamento das situações de pobreza, o combate às desigualdades sociais e a melhoria das condições sociais da população (JACCOUD, 2009, p. 60).

negligenciados já que cada um deles traduz uma relação entre Estado e sociedade. Sua inadequação pode gerar contradições entre a formulação e implementação das políticas e até processos de reprodução de desigualdades. Ademais, não é redundante afirmar que os resultados deste processo impactam diretamente na ação da burocracia do nível de rua (SPÍNOLLA E OLLAIK ,2019).

Em face do exposto, assumimos então que as diferenças no nível de coordenação e colaboração das políticas de assistência social e educação geram consequências para a implementação dessas políticas. No caso da educação, a heterogeneidade e fragmentação das suas redes geram desigualdades educacionais que reforçam as desigualdades sociais características da sociedade brasileira. Ainda que a política de educação tenha avançado na criação de indicadores como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)<sup>21</sup>, eles não tem sido eficientes na abordagem das desigualdades educacionais, o que mantém a educação no contexto de uma construção incapaz de situar tais desigualdades no âmbito da questão social. Ao proporem o Indicador de Desigualdades da Aprendizagem- IDeA, cujo objetivo é abordar e monitorar o nível e a equidade/desigualdade de aprendizagem, Ernica, Castilho e Soares (2023) mostram que padrões de desigualdades se mantêm constantes no país e que os municípios quando são equitativos o fazem em níveis mais baixos de aprendizagem e aqueles com níveis mais altos de aprendizagem também tem níveis mais altos de desigualdades. Os autores enfatizam que o “aumento das desigualdades está associado ao aumento da vantagem escolar que os grupos socialmente em vantagem social têm sobre os demais, o que se traduz tanto na menor probabilidade de obtenção de níveis baixos, quanto na maior probabilidade de acesso aos níveis mais altos de aprendizagem” (ERNICA, CASTILHO e SOARES, 2023, p. 37).

O desenho da política pública tem início na fase de sua formulação, mas acompanha toda a sua implementação. Assim, no processo de implementação das políticas há uma variedade de possíveis combinações dos cenários institucionais, podendo haver implementação executada por uma única organização ou por várias em processo de cooperação. Neste último caso, temos que a implementação

---

<sup>21</sup> Indicador que mensura a qualidade do ensino no país e estabelece metas de melhoria.

interorganizacional é mais desafiadora, já que requer maior esforço na criação de acordos e consensos, contudo esta também é cada vez mais presente no cenário da implementação das políticas, não só em âmbito local, mas sobretudo mundial, em função do seu potencial em termos de resultados (O'toole Jr, 2010). Ora, se voltarmos a todo o cenário que perpassa essa tese e relembrarmos o caráter multidimensional da desigualdade social fica evidente que fenômenos desta natureza requerem respostas estatais que envolvam múltiplos setores e níveis governamentais. Compreendemos que para a resolução de tais problemas políticos é preciso que o Estado acione simultaneamente diversas arenas de intervenção. Nas palavras de O'tooler "criar políticas de implementação bem-sucedidas significa induzir à cooperação e talvez mesmo à coordenação entre atores interdependentes diante dos impedimentos" (O'tOOLE JR, 2010, p.235). Nesse cenário, a autoridade hierárquica, o interesse em objetivos comum e a troca de benefícios são motivos pelos quais as instituições podem trabalhar coordenadamente. Assim, as coalizões no processo de implementação das políticas requerem a promoção da construção de apoio e uma fuga das tendências que levam ao excesso de complexidade e conflitos (O'tOOLE JR, 2010).

Tendo perpassado pela análise comparativa dos desenhos das políticas de assistência social e educação no cenário nacional, avaliamos a pertinência de realizar o mesmo movimento no âmbito local do município de Belo Horizonte, cenário de nossa investigação de campo. É o que nos propomos a fazer na próxima seção.

### **3.3 Análise Comparativa dos Desenhos Municipais das Políticas Públicas de Assistência Social e Educação**

Uma comparação analítica entre os dois desenhos anteriormente apresentados nos permitiu encontrar divergências e convergências entre as políticas estudadas. Como pontos convergentes evidenciamos que as duas políticas em análise são descentralizadas, se encaixam no conceito de políticas *reguladas*

(ARRETCHE, 20120; MACHADO 2023), sendo que a coordenação de ambas se dá através de dois dos três mecanismos de coordenação já desenvolvidos na primeira parte desse capítulo, quais sejam: coerção institucional e legal e Indução sob transferências condicionadas (MACHADO, 2023). De tal forma, apesar de serem duas políticas reguladas e coordenadas pelo governo federal, já evidenciamos que há diferença no nível de coordenação deste sob a implementação da política de assistência social e sob a política de educação. Como consequência da diferença no nível de coordenação, há também diferença importante no nível de autonomia dos entes subnacionais e nos instrumentos adotados em cada uma dessas políticas. Destarte, as políticas em questão possuem desenhos demarcadamente distintos, enquanto a educação com menos rigor, permite mais autonomia do governo local (GRIN e FERNANDES, 2022), a assistência é organizada na lógica de um sistema com orientações e regras mais hierarquizadas.

Diante do exposto, argumentamos que o nível de coordenação da política de assistência social é mais forte do que o da política de educação, de maneira que enquanto a primeira tem um desenho mais unificado, com maior nível de pactuações e amarras na ação local, a educação tem coordenação mais restrita (GRIN e FERNANDES, 2022) com menor nível de pactuações no âmbito municipal. A fragilização das pactuações da política em nível local, impacta diretamente na atuação prática do burocrata do nível de rua, deixando mais espaço para a prevalência de valores pessoais na administração pública, aumentando, assim, o risco de reprodução de desigualdades sociais na implementação das políticas públicas.

Se no âmbito nacional é possível identificar diferenças no nível de coordenação, instrumentais e nas consequentes relações intraburocráticas que sustentam as políticas de assistência social e educação, vejamos nessa seção, como tais divergências refletem na política municipal e, sobretudo, na ação discricionária do burocrata do nível de rua.

### *3.3.1 O Desenho das Políticas Públicas de Assistência Social e Educação de Belo Horizonte: os distintos caminhos que levam a distintas práticas profissionais*

As diferenças no nível de coordenação entre as duas políticas se materializam em diferenças perceptíveis no âmbito do município, com consequências sob a atuação prática da burocracia do nível de rua. Assim, para uma análise comparativa entre o nível de coordenação de cada política e suas consequências, elegemos alguns parâmetros de comparação que nos permitirão identificar com mais clareza como tais diferenças se materializam no âmbito municipal, impactando na ação discricionária dos seus implementadores. Nossa análise considerou, então, os seguintes parâmetros de comparação: 1) estrutura organizacional e instâncias de construções coletivas; 2) instrumentos de gestão; e 3) política de recursos humanos e educação permanente.

#### *1) Estrutura organizacional e Instâncias de Construções coletivas*

A Subsecretaria Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte – SUAAS/BH tem suas ações planejadas, coordenadas e executadas pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH). A SUAAS tem como principal instrumento de gestão o Plano Municipal de Assistência Social que é plurianual com validade de quatro anos. Tem como objetivo contribuir para a redução da pobreza em Belo Horizonte a partir dos princípios da Política Nacional de Assistência Social.

A SUASS apresenta sua estrutura organizacional disposta conforme organograma abaixo:

FIGURA 4: Organograma SUASS

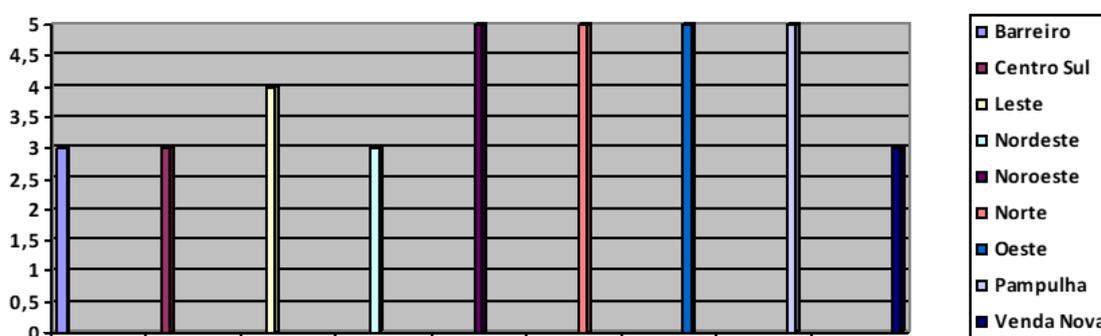


Fonte: SIOM-PBH

A SUASS é o órgão gestor central da política, assumindo papel de comando e referência no município. Se organiza em treze diretorias, sendo quatro delas integrantes do nível central da subsecretaria. Assim, a Diretoria de Gestão do Sistema Único de Assistência Social (DGAS), Diretoria de Proteção Social Básica do SUAS (DPSB), Diretoria de Proteção Social Especial do SUAS (DPSE) e Diretoria de Relação com os Sistemas de Garantia de Direitos e de Justiça (DRGD) são referências em termos de gestão, diretrizes, planejamento, direcionamento metodológico e diálogo interinstitucional para a execução do provimento dos serviços. As outras nove diretorias, as Diretorias Regionais da Assistência Social – DRAS, estão vinculadas às nove regionais administrativas do município, e assumem a função de gestão dos processos organizacionais dos equipamentos públicos a elas vinculados (BELO HORIZONTE, 2022).

Os equipamentos públicos que ofertam serviços de proteção social básica (CRAS) estão organizados por regionais administrativas, de modo que cada regional possui um quantitativo de CRAS de acordo com suas necessidades territoriais (ver figura 5). Assim, cumpre destacar que os profissionais que atuam nestes equipamentos e, portanto, entregam os serviços diretamente ao cidadão respondem à duas instâncias de direção, tendo as DRAS e as diretorias do nível central como referências para a execução de suas ações.

FIGURA5: Gráfico do Quantitativo de CRAS por Regional Administrativa



Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

Os CRAS que materializam a política de assistência social no âmbito da proteção social básica do município, possuem rotinas de reuniões e encontros sistemáticos que objetivam o alinhamento de informações, de processos de trabalho, a construção de diretrizes coletivas, bem como o aprimoramento de matrizes metodológicas e formações das mais diversas naturezas. Os profissionais dos CRAS de Belo Horizonte, cenário de nossas investigações na política de assistência social local, possuem uma rotina de encontros e reuniões conforme o quadro que segue:

Quadro 1: Instâncias de Construções Coletivas CRAS

PROFISSIONAL	INSTÂNCIA	PERIODICIDADE
Coordenador	DRAS - regional	Semanal
	Nível Central- municipal	Mensal
Técnico de nível	Coordenação Local	Semanal

Superior	DRAS	sob demanda
	Nível Central	sob demanda
Profissional de Ensino Médio	Coordenação Local	Semanal
	Nível central	sob demanda

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

As reuniões semanais com as DRAS acontecem no espaço físico das regionais, de modo a reunir todos os coordenadores de CRAS de uma mesma regional. Tais encontros objetivam a tratativa das questões administrativas dos equipamentos e proporcionam troca de vivências e experiências dos territórios, culminando em um alinhamento de ações no âmbito regional. Da mesma forma, os encontros mensais dos coordenadores com as gerências do nível central objetivam um alinhamento de ações a nível municipal, contudo tal alinhamento, tem como foco as questões metodológicas que perpassam a oferta no provimento dos serviços socioassistenciais. As convergências administrativas e metodológicas construídas com as DRAS e nível central são então semanalmente repassadas, reforçadas e ressignificadas pelos coordenadores junto aos profissionais da linha de frente dos CRAS do município.

No concernente aos espaços de construção coletivas mais amplas no âmbito da política de assistência social, o Conselho Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte CMAS/BH, criado pela Lei Municipal nº. 7.099, de 27 de março de 1996, atualizada pela Lei nº. 10.836, de 29 de julho de 2015 é “instância decisória, de caráter deliberativo, de defesa dos direitos socioassistenciais e de representação coletiva”. Com participação ativa na política do município, sobretudo, na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social, o conselho tem caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil no exercício de suas competências (BELO HORIZONTE, 2022, p.71).

A participação popular institucionalizada no município também se organiza a partir dos Conselhos Regionais de Assistência Social (CORAS) e Comissões Locais de Assistência Social (CLAS), conforme Resolução CMAS/BH nº 19/2015. Com caráter consultivo, os CORAS são instâncias regionais enquanto as comissões

locais atuam no âmbito sub-regional e são coordenadas pelos gestores dos CRAS nos territórios (BELO HORIZONTE, 2022).

As Conferências Municipais de Assistência Social são as instâncias máximas de caráter deliberativo no município e ocorrem ordinariamente de 4 em 4 anos e de maneira extraordinária de 2 em 2 anos, já tendo o município realizado 14 conferências da pasta. Tem como principal objetivo “avaliar a política pública e apresentar orientações, definindo diretrizes para o aprimoramento do SUAS”. No município, as conferências municipais são precedidas por pré-conferências regionais que consideram as particularidades de cada regional administrativa (BELO HORIZONTE, 2022, p.78).

A participação democrática é marca da gestão local do SUAS BH, isso porque para além dos espaços de participação popular e construções coletivas legalmente exigidos, foram instituídas no município outras instâncias participativas e democráticas que objetivam o fortalecimento de uma gestão dialógica no âmbito da política de assistência social. A Mesa Municipal de Gestão do Trabalho do SUAS-BH- MMGT é um exemplo dessas instâncias. Instituída em 2017, a MMGT “é uma instância democrática de diálogo e de negociação entre gestores e trabalhadores, com a participação fundamental das (os) usuárias (os) no que concerne à Gestão do Trabalho”. Composta por gestores, trabalhadores do público e privado e pelos usuários do sistema, a MMGT por meio do diálogo entre esses atores, busca a qualificação dos serviços ofertados à população, bem como a valorização dos trabalhadores envolvidos e a organização institucional do trabalho (BELO HORIZONTE, 2022, p.83).

Considerando o exposto, é possível identificar que a homogeneidade do SUAS também é marcante no cenário municipal que tem um caldo cultural institucional de fóruns democráticos, participação e construções coletivas e horizontalizadas. Essa cultura fortalece e reforça a participação dos profissionais como sujeitos construtores da política, favorecendo a absorção de seus princípios e diretrizes por parte desses. Esse movimento é refletido na ação cotidiana desses profissionais que pautam suas intervenções tendo como norte os valores da política. Estratégias como a instituição da Mesa de Diálogo e Negociação Permanente do

SUAS com o SGD e o Sistema de Justiça e a Mesa Municipal de Gestão do Trabalho do SUAS-BH- MGMT contribuem para o alcance dos objetivos da política e garantem mais espaços de formação em serviço que valorizam e qualificam as ofertas e trabalhadores envolvidos.

No cenário da política de educação, a Lei nº 7.543 de 30 de junho de 1998, regulamentada pelo Decreto nº 9.745 de 30 de outubro de 1998, institui o sistema municipal de ensino de Belo Horizonte. Estabelece que o referido sistema é composto pelas instituições de Ensino Infantil, Fundamental e Médio mantidas pelo Executivo, pelas instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada e pelos órgãos municipais de educação. O sistema é composto ainda pelo Conselho Municipal de Educação, criado pela mesma Lei, e a Secretaria Municipal de Educação. (BELO HORIZONTE, 1998).

A Secretaria Municipal de Educação-SMED é regulamentada pelo Decreto Municipal nº 18.975, de 31 de janeiro de 2025 e tem como principal atribuição coordenar a formulação e a execução da política educacional e pedagógica do município, visando à garantia do direito ao acesso, permanência e aprendizagem na educação básica e ao cumprimento dos preceitos e princípios constitucionais. A SMED tem como principal instrumento de gestão o Plano Municipal de Educação que é plurianual com vigência de 10 anos (BELO HORIZONTE, 2025). A SMED apresenta sua estrutura orgânica disposta conforme organograma abaixo:

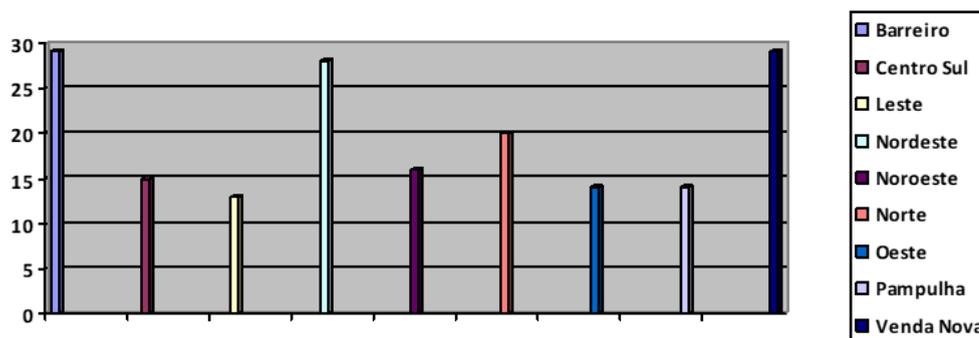
FIGURA 6: Organograma SMED



A SMED é o órgão gestor central da política, órgão de referência para a formulação e implementação da política no município. Está organizada em duas subsecretarias que compõem a gestão central, assim, a Subsecretaria de Articulação da Política Pedagógica-SUAPP e a Subsecretaria de Planejamento Gestão e Finanças-SUPGF-ED são referências em termos das diretrizes relativas às questões pedagógicas, financeiras, de infraestrutura e recursos humanos. No âmbito da SUAPP, que tem organograma específico, destacaremos a existência da Diretoria de Educação Inclusiva e Diversidade Étnico-Racial-DEID. Nosso destaque se dá em função de tal diretoria dialogar diretamente com a oferta realizada para as minorias de raça e de deficiência.

Também é competência da SMED o suporte administrativo ao Conselho Municipal de Educação – CME, ao o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB e ao Fórum Municipal Permanente de Educação de Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 2025). Vinculadas à SMED estão as nove Diretorias Regionais de Educação-DIREs que, descentralizadas e territorializadas, estão situadas nas nove regionais administrativas do município e têm como competência a coordenação da gestão e ampliação da estrutura de apoio às unidades de ensino, de modo que as condições necessárias para a implementação das políticas e diretrizes da SMED sejam garantidas. Sustentando um modelo de relações intraburocráticas vertical, cada uma dessas nove diretorias dialoga diretamente com a direção das escolas nos territórios. As DIREs assumem diversas atribuições, sobretudo, aquelas de elaboração e supervisão do projeto político pedagógico e do gerenciamento do quadro de pessoal docente e administrativo das escolas da regional (BELO HORIZONTE, 2025). Na lógica dessa organização, as escolas estão vinculadas às DIREs e estão, portanto, organizadas por regionais administrativas, de modo que cada regional tenha escolas que ofertem a educação básica, estando divididas em escolas de educação infantil e escolas que ofertam o Ensino Fundamental e Médio. Importa destacar que o número de instituições por regional administrativa é variável, conforme gráfico abaixo, e considera a necessidade territorial.

FIGURA 7: Gráfico do Quantitativo de Escolas que ofertam Ensino Fundamental por Regional Administrativa



Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

O Ensino Fundamental nas escolas acima representadas é ofertado na modalidade regular, mas em algumas é também ofertado na modalidade de EJA. Algumas ainda ofertam o Programa Escola Integrada que tem como objetivos melhorar a qualidade da educação e promover a inclusão social. Ofertado no período de contra turno escolar, o Programa amplia o tempo e os espaços de aprendizagem dos alunos através da realização de atividades diversas que corroboram para desenvolvimento humano destes. A partir da articulação intersetorial, o Programa dialoga com diversos atores do território e amplia, assim, as oportunidades de acesso dos alunos a espaços de promoção da cidadania (PBH, 2024).

A construção de espaços para instituição de diretrizes coletivas, que também podem ser espaços formativos a depender da periodicidade implementada e da natureza dos diálogos empreendidos, fica a critério de cada instituição, de modo que cabe a cada direção escolar estabelecer sua rotina de reuniões junto a seus profissionais. As escolas têm em sua dinâmica instâncias deliberativas como o colegiado composto pela direção, professores, pais, alunos e comunidade e as assembleias composta também pelos mesmos segmentos que se reúnem para deliberações de pautas específicas a partir das demandas apresentadas. Os

profissionais da educação fundamental de Belo Horizonte, possuem uma rotina de encontros e reuniões conforme quadro abaixo:

Quadro 2: Instâncias de Construções Coletivas Educação Fundamental

PROFISSIONAL	INSTÂNCIA	PERIODICIDADE
Diretores	DIRE – regional	sob demanda
Coordenadores	Direção	Sob demanda
	Coordenação	sob demanda
	Professores	sob demanda
Professores	Direção	Sob demanda
	Coordenação	sob demanda

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

As reuniões com as DIREs acontecem fora do espaço da escola, no espaço físico das regionais. Tais encontros objetivam a tratativa das questões administrativas e pedagógica das escolas culminando em um alinhamento de ações no âmbito regional.

Os espaços de construção coletivas mais amplas no âmbito da política de educação, têm sua centralidade na figura do Conselho Municipal de Educação-CME, órgão de caráter deliberativo, normativo e consultivo, criado pela Lei nº 7.543 de 30 de junho de 1998 e regulamentado pelo Decreto nº 9.745 de 30 de outubro do mesmo ano. Com o objetivo de assegurar aos grupos representativos da comunidade o direito de participar da definição das diretrizes da educação no âmbito do município, o CME é composto por 24 membros, tendo igual número de suplentes, com representação dos representantes governamentais, dos trabalhadores da educação, dos estudantes, dos pais dos estudantes, da Câmara Municipal, do Fórum Mineiro de Defesa da Educação, da Universidade Federal de Minas Gerais-UFMG, da Universidade Estadual de Minas Gerais- UEMG, do Centro Federal de Educação Tecnológica-CEFET, e do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente-CMDCA. Com reuniões mensais ordinárias, o CME tem a participação na elaboração na política de educação do município como competência principal (BELO HORIZONTE, 1998). O controle social da política de educação do município também se efetiva na realização das Conferências Municipais de Educação, que

devem ser convocadas pelo executivo ou CME a cada dois anos. As conferências têm a função de fazer o monitoramento avaliativo da política no município e propor diretrizes para a melhoria dessa (BELO HORIZONTE, 1998).

A partir do exposto, é possível observar que também como no cenário nacional, a educação local dispõe de menos fóruns democráticos de participação e construções coletivas com alto grau de autonomia dado aos profissionais desta política, o que pode gerar ações mais heterogêneas calcadas em valores individuais. A ausência de construções coletivas da política de educação local é evidenciada não só em função da ausência de uma política de educação permanente dos profissionais, mas também pela ausência de regularidade na frequência de encontros e reuniões sistemáticas de alinhamentos que possam subsidiar as tratativas dos fenômenos sociais presentes na realidade escolar. Enquanto na política de educação temos uma cultura institucional de encontros sob demanda, com resoluções de situações pontuais já ocorridas, a assistência social tem cultura institucional de prevenção, de alinhamento prévio e de atuação em fenômenos sociais. Em outras palavras, argumentamos que, no âmbito da institucionalidade da política, reuniões e encontros sistemáticos proporcionam alinhamentos institucionais capazes de subsidiar a prática de ações e orientar a discricionariedade para a reafirmação dos direitos dos usuários. A organização por demanda cria um ambiente institucional com mais dificuldade de lidar com fenômenos sociais mais complexos e dispersos, como aqueles que causam as desigualdades sociais aqui investigadas.

## *2) Dos Instrumentos de Política Pública*

Ao estruturarem as políticas públicas a partir de sua própria lógica, os instrumentos influenciam diretamente na implementação dessas, podendo até conduzi-las a caminhos diferentes dos objetivos iniciais. Spínola e Ollaik (2019) destacam que instrumentos e sociedade se modificam mutuamente de maneira que é possível observar a influência humana e social sobre essas ferramentas, bem como o movimento inverso. Dada a sua importância na implementação das ações do Estado, os instrumentos são o foco em pesquisas sobre a transformação deste. Assim, é possível observar o movimento de transformação do Estado ao longo do

tempo pelos instrumentos que este escolhe usar na materialização de suas ações. (SPÍNOLA e OLLAIK, 2019).

Para a análise comparativa dos instrumentos das duas políticas consideramos os planos municipais de assistência social e de educação. O Plano Municipal de Assistência Social- PMAS quadriênio 2022-2025 traz os princípios da integralidade e a intersetorialidade como estratégias centrais da gestão do SUAS no município. A integralidade neste contexto diz respeito à articulação do conjunto de oferta das provisões, enquanto a intersetorialidade se refere à integração e articulação da rede socioassistencial com as demais políticas e instituições setoriais. O documento evidencia que uma proteção social integral passa pela prática da intersetorialidade, pela defesa dos direitos dos usuários e deve visar, dentre outras, a superação das situações de vulnerabilidades e riscos sociais e pessoais. A integralidade da oferta no SUAS BH é reforçada pelo princípio e diretriz da matricialidade sociofamiliar, já que o Plano evidencia a compreensão da família como norte e referência das ações profissionais. Objetivando a defesa e garantia de direitos, a proteção social ofertada pelo SUAS BH se dá a partir das necessidades sociais das famílias atendidas, considerando o “ciclo de vida, gênero, identidade, orientação e opção sexual, raça/cor, às situações de riscos e vulnerabilidades pessoais e sociais de cada indivíduo” (BELO HORIZONTE, 2022, p. 175).

Para o enfrentamento das desproteções sociais, considerando o caráter multicausal destas, o PMAS orienta intervenções articuladas entre as mais diversas políticas públicas e estabelece como estratégia a participação de representantes da política de assistência social em diversos espaços democráticos e deliberativos como os conselhos de direito das demais políticas públicas do município. Outra estratégia adotada pelo município para a consolidação da intersetorialidade é a instituição da Mesa de Diálogo e Negociação Permanente do SUAS com o SGD e o Sistema de Justiça. Essa articulação tem o objetivo de promover a interlocução intersetorial entre os órgãos componentes da Mesa (BELO HORIZONTE, 2022).

Isto posto, se faz necessário destacar que, como principal instrumento de gestão das políticas no âmbito do município, o PMAS tem seu foco na reafirmação dos direitos dos usuários considerando toda a diversidade de corpos, de gênero, de

identidade, de cultura e de vulnerabilidades aos quais estão sujeitos (BELO HORIZONTE, 2022).

O Plano Municipal de Educação – PME também constitui instrumento central e indispensável da gestão da política no município. Com vigência de dez anos, o atual plano, elaborado em 2016 tem validade até 2026 e tem como objetivo o cumprimento do disposto no PNE. Suas diretrizes também são aquelas que norteiam o PNE, sendo elas: a erradicação do analfabetismo; a universalização do atendimento escolar; a superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; a melhoria da qualidade da educação; a formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; a promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação; a valorização dos profissionais da educação; e, a promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (BELO HORIZONTE, 2016, p. 1).

Sobre as metas apresentadas no PME, essas também são construídas em consonância com o PNE e são de responsabilidade compartilhada entre União, estados e municípios. A implementação do plano e o conseqüente alcance das metas é de competência da Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte; do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte; da Comissão de Educação, Ciência, Tecnologia, Cultura, Desporto, Lazer e Turismo da Câmara Municipal de Belo Horizonte e do Fórum Municipal Permanente de Educação de Belo Horizonte. Dessa forma, o Plano institui o Fórum Municipal de Permanente de Educação com a função única de acompanhamento das metas do referido Plano. O Fórum tem caráter democrático, sendo órgão colegiado que reúne diversos segmentos da cidade, dentre esses professores, alunos, pais, gestores escolares e representantes de organizações sociais. Trata-se, pois, de um espaço de participação da sociedade civil na construção e monitoramento da política de educação municipal, tem funcionamento permanente com reuniões ordinárias bimestrais e está vinculado

administrativamente ao Gabinete da SMED, da qual recebe suporte técnico e administrativo para o seu funcionamento (BELO HORIZONTE, 2016).

O PME em seu Art. 2º expressa a cultura institucional do município e traz como diretriz complementar a concepção de que prevalecerá na formação dos educandos a formação moral adotada no ambiente familiar, sem que esta seja sobreposta pelos valores de cidadania, direitos humanos e diversidade (BELO HORIZONTE, 2016).

A promoção da cidadania e dos princípios do respeito aos direitos humanos e à diversidade não poderá se sobrepor ao direito dos pais à formação moral de seus filhos nem interferir nos princípios e valores adotados no ambiente familiar, conforme assegurado pela Convenção Americana de Direitos Humanos, pelo Código Civil brasileiro e pela Constituição Federal de 1988 (BELO HORIZONTE, 2016, p. 1).

Sobre a reafirmação dos direitos do seu público alvo destacamos que o PME traz contradições em suas diretrizes. Ao mesmo tempo que afirma como diretriz a superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação, a formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade e a promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental, o documento também traz como diretriz complementar a concepção de que prevalecerá na formação dos educandos a formação moral adotada no ambiente familiar, sem que esta seja sobreposta pelos valores de cidadania, direitos humanos e diversidade (BELO HORIZONTE, 2016). De maneira contraditória, observamos no PME um direcionamento na operacionalização da política que reforça na ação prática dos implementadores a prevalência de valores morais individuais que se afastam dos valores de cidadania construídos para o coletivo.

O enfrentamento das desigualdades sociais que resultam em desigualdades educacionais aparece de maneira mais explícita em duas metas do PME, são elas:

Meta 4: universalizar, em regime de colaboração com o governo estadual, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou

superdotação, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados (BELO HORIZONTE, 2016, p. 7).

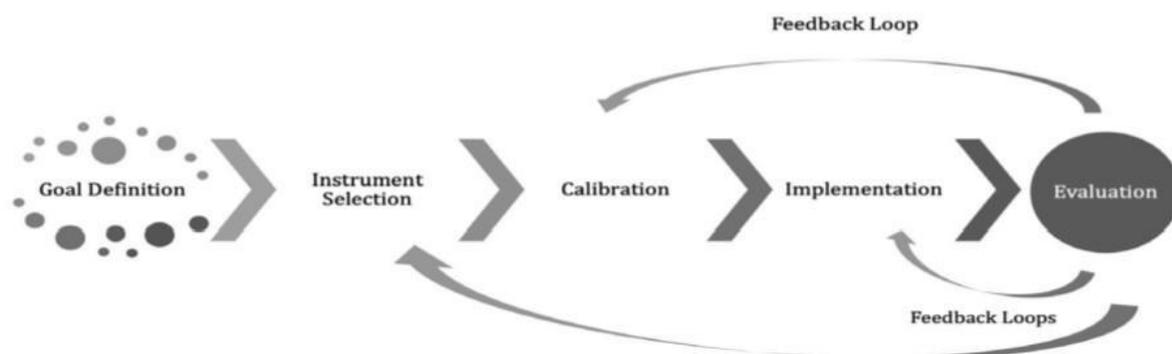
Meta 8: elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no penúltimo ano de vigência do PNE para os 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (BELO HORIZONTE, 2016, p.15).

Como é possível observar, também consta neste instrumento metas que corroboram para a implementação de uma política de educação mais inclusiva. No cenário local da política de educação, a adesão a outros instrumentos tem significado um avanço nesse sentido, como é o caso da absorção de assistentes sociais e psicólogos pela rede municipal de ensino no ano de 2024. Tal iniciativa, em consonância com a lei federal nº 13.935/2019, começa a mudar o cenário das políticas de educação inclusiva no município. Todavia, ainda que a presença desses profissionais nas escolas busque garantir o desenvolvimento integral dos alunos e a promoção da inclusão, a recente inserção destes no contexto escolar ainda enfrenta uma série de desafios no tempo. Ademais, somente a presença desses profissionais, dissociada de outros instrumentos de inclusão como salas de recursos multifuncionais, serviços especializados e profissionais capacitados, que a gestão local ainda carece, não é capaz de promover uma efetiva mudança da cultura institucional no enfrentamento às desigualdades sociais.

Tendo em vista que os instrumentos atuam em um contexto de concepção de política (HOWLETT, 2017) destacamos as diferenças de abrangência de tempo de quatro anos estipulada para o Plano Municipal de Assistência Social e a de dez anos estipulada para o Plano Municipal de Educação. Essa diferença não é só de tempo, mas também demarca que mais alinhamentos e mais construções coletivas são feitos na assistência social, uma vez que tal instrumento de gestão é construído no espaço de deliberação coletiva dos conselhos. Avaliamos então, que há um aprendizado institucional da assistência social, no âmbito de uma dinâmica de ajustes de mais médio e curto prazo, que ainda não foi aprendida pela educação.

Um período de dez anos para a revisão de metas, objetivos e construção de novas pactuações pode ser tempo demais em um contexto de constantes modificações dos fenômenos sociais. A dinâmica de alinhamento e ajustes a longo prazo adotada pela política de educação pode prorrogar lacunas e prolongar o ciclo de *feedback* da política e seus necessários ajustes. A figura abaixo ilustra com clareza o nosso raciocínio:

FIGURA 8: O Processo de Elaboração de Políticas (tradução nossa).



Fonte: [VIRANI e RAMESH, 2019 p. 78].

Como mostra a figura acima, o ciclo de concepção da política indica que após a avaliação desta pode ser necessário retornar aos instrumentos selecionados e reavaliá-los, alterando se necessário for, o processo de implementação da política (VIRANI e RAMESH, 2019). Se aplicarmos o raciocínio da figura acima à política de educação veremos então que o ciclo de calibração dela, ou seja, o ciclo de feedback dela é maior do que o da política de assistência social, o que implica em menos avaliações, menos alinhamentos e menos correções de rota.

Assim, o debate que aqui levantamos não é somente relativo ao conteúdo da normatividade presente nos planos, ou seja, não estamos discutindo o mérito dos planos municipais, mas para muito além disso, questionamos a capacidade destes instrumentos em criar uma mesma cultura institucional.

Destarte, torna-se relevante ratificar que instrumentos são mais que aparatos técnicos, são dispositivos sociais carregados de significados e que demarcam concepções, valores e direcionamentos dos técnicos que os utilizam. Destituídos de

neutralidade, instrumentos demonstram intencionalidade e capacidade teleológica, são capazes de materializar tratamentos desiguais na oferta da política pública conferindo diferenças e seletividade no cenário das relações dos atores envolvidos (PIRES, 2019).

### *3) Da Política de Recursos Humanos e Educação Permanente*

Instituído em 2017 o Núcleo Municipal de Educação Permanente- NUMEP, que tem como principal atribuição o suporte à gestão nas ações de educação permanente da política, é “instância colegiada consultiva e de assessoramento à Subsecretaria de Assistência Social – SUASS, na implantação e fomento da Educação Permanente no SUAS/BH”. Além da participação dos gestores, trabalhadores e usuários, o NUMEP conta ainda com a participação de instituições de Ensino Superior e outras instituições que compõem a Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS - RENEPSUAS como Escolas de Governos e Institutos Federais. Um fator relevante é que o NUMEP conta também com a participação dos conselhos das categorias profissionais que compõem o SUAS, seguindo assim as orientações das normativas da política nacional. Para além do assessoramento na elaboração do Plano Municipal de Educação Permanente, o NUMEP teve como uma de suas principais ações a instituição da Comissão de Estudos Étnico-Raciais e de Gênero do SUAS-BH (BELO HORIZONTE, 2022, p.85). O PMAS traz a educação permanente de gestores, trabalhadores e conselheiros como ação que marca a cultura institucional do SUAS BH, já que o documento apresenta diversas metas de capacitação continuada para o quadriênio 2022-2025. O Plano Municipal de Educação Permanente-PMEP do município também evidencia a importância da capacitação continuada na cultura da instituição. O documento tem caráter bianual sendo o último documento disponibilizado para consulta pública - 2022-2023. Tem por objetivo orientar a execução, o monitoramento e a avaliação das ações de Educação Permanente da Subsecretaria de Assistência Social de Belo Horizonte (SUASS) nos referidos anos em consonância com a PNEP/SUAS, e deliberações do CNAS e CEAS (BELO

HORIZONTE,2022). De acordo com o documento, a formação continuada fruto deste plano oferta aos profissionais do SUAS “o desenvolvimento de leituras críticas dos contextos nos quais estão inseridos, dos fenômenos com os quais atuam, bem como de ferramentas e tecnologias assistivas para a análise ético-política e para a intervenção técnico-metodológica, visando resolução de desafios enfrentados no cotidiano de suas práticas e intervenções” (BELO HORIZONTE, 2022, p.12). Para além dos percursos formativos já previstos pela Política Nacional de Educação Permanente do SUAS, o PMP/SUAS-BH 22-23 prevê de maneira complementar ações de apoio técnico, que consistem em treinamentos, seminários e oficinas que objetivam instrumentalizar tecnicamente os profissionais para o desenvolvimento da gestão e provimento dos serviços. Todos esses percursos formativos e ações de apoio devem ser capazes de desenvolver diversas competências<sup>22</sup> dentre elas destacamos: reconhecer a dignidade da pessoa humana, o respeito à pluralidade e diversidade étnico-cultural, de gênero, socioeconômica, política e religiosa e a defesa intransigente dos direitos socioassistenciais como princípios éticos fundamentais da Assistência Social; compreender o contexto sócio-histórico em que se situa a intervenção profissional; identificar, incluir e respeitar as diversidades; analisar contexto; apreender e analisar criticamente o cotidiano de vida da (o) usuária (o) /família, território e suas representações e, compreender os conceitos de vulnerabilidade, risco e território e seus significados no SUAS-BH (BELO HORIZONTE, 2022, p.24).

Para os anos de 2022 e 2023 o PMP/SUAS-BH planejou a execução dos percursos formativos para os profissionais do SUAS conforme quadro abaixo:

Quadro 3: Percursos Formativos SUAS BH e Projetos de Capacitação

<b>CAPACITAÇÃO INTRODUTÓRIA</b>		
<b>MÓDULO</b>	<b>TEMA</b>	<b>CARGA HORÁRIA</b>
1	Proteção Social e a Política de Assistência Social no Brasil	3 horas

<sup>22</sup> Conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias para a atuação de trabalhadoras (es), usuárias (os), conselheiras (os) e gestoras (es) nas funções relativas à gestão, ao provimento e ao controle social (BELO HORIZONTE, 2022, p.22).

2	O Sistema Único de Assistência Social e Belo Horizonte	6 horas
3	Vulnerabilidades, riscos sociais e violação de direitos	6 horas
4	Participação e Controle Social no SUAS	3 horas
5	Trabalho na Política de Assistência Social	9 horas
<b>CAPACITAÇÃO DE ATUALIZAÇÃO</b>		
<b>MÓDULO</b>	<b>TEMA</b>	<b>CARGA HORÁRIA</b>
1	Trabalho Infantil- Identificação e Acompanhamento	60 horas
2	Trabalho Infantil-Atividades coletivas	42 horas
<b>SUPERVISÃO TÉCNICA</b>		
<b>MÓDULO</b>	<b>TEMA</b>	<b>CARGA HORÁRIA</b>
1	Protocolo do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	9 horas
<b>AÇÕES DE APOIO TÉCNICO</b>		
<b>MÓDULO</b>	<b>TEMA</b>	<b>CARGA HORÁRIA</b>
1	Elaboração de Relatórios Técnicos Assistenciais	9 HORAS
2	Jornada territórios de Proteção Social	15 horas
<b>PROJETO DIÁLOGOS DE PESQUISA</b>		
<b>MÓDULO</b>	<b>TEMA</b>	<b>ENCONTROS</b>
1	Articulação entre pesquisa, ensino, Extensão	4 ENCONTROS

Fonte: elaboração própria a partir do PMP/SUAS-BH- 2022-2023.

Para além dos percursos formativos e projetos de capacitação acima descritos, o PMP/SUAS-BH 2022-2023 prevê ainda espaços de fortalecimento da provisão de serviços no SUAS BH através da instituição do *Observatório de Práticas Profissionais*. O Plano prevê o desenvolvimento do observatório a partir de ações já existentes como o Observatório de Práticas Restaurativas nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e o Boas práticas no

SUAS-BH, espaço virtual de compartilhamento de experiências e saberes produzidos no cotidiano do trabalho social do SUAS-BH (BELO HORIZONTE, 2022).

Já na educação, de maneira distinta, a formação continuada e políticas de valorização dos profissionais, estão restritas a 3 das 20 metas do PME, quais sejam:

**META 16:** contribuir, em regime de colaboração com os governos estadual e federal, para possibilitar aos profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino, buscando formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência do PNE.

**META 17:** valorizar os profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, considerando o rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência do PNE.

**Meta 18:** assegurar a existência de planos de carreira para os profissionais da educação pública, tomando como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal (BELO HORIZONTE, 2016, p.23).

Para a execução de tais metas o PME prevê uma série de estratégias. As estratégias relativas à meta 16 passam pela oferta aos profissionais da educação municipal ações de formação continuada adequadas ao exercício de suas funções docentes; participação da realização do planejamento estratégico para dimensionamento da demanda por formação continuada e apoio a respectiva oferta por parte das instituições públicas de educação superior, de forma orgânica e articulada às políticas de formação dos governos federal e estadual; garantia do planejamento e a execução das políticas de formação continuada dos profissionais da rede municipal de educação em articulação com as instituições de educação superior e com as políticas de formação do estado e da União; criação em parceria com instituições de educação superior, oportunidades de formação em nível de pós-graduação na área da Educação, considerando as áreas de conhecimento e as especificidades do trabalho docente; articulação da política de formação continuada da rede municipal de educação com a política nacional de formação de professores da educação básica; e a garantia do cumprimento da legislação municipal para a licença remunerada de cursos de pós-graduação (mestrado e doutorado) (BELO HORIZONTE, 2016, p.23).

As estratégias relativas à meta 17 passam pelo acompanhamento dos trabalhos do Fórum Permanente para atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica e pela garantia do cumprimento do limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária de trabalho do professor para o desempenho das atividades de interação com os estudantes (BELO HORIZONTE, 2016).

Por fim, as estratégias relativas à meta 18 passam pela manutenção da política de levantamento de demandas e de realização de concursos públicos para suprir as necessidades de atendimento educacional das redes públicas de educação; realização de estudos, em parceria com a Secretaria Municipal Adjunta de Recursos Humanos – SMARH, para viabilizar melhorias nos planos de carreira da Educação Municipal; criação de comissão para acompanhamento do profissional da educação durante o período de estágio probatório, com vistas ao monitoramento do período de aquisição de estabilidade; manutenção e aperfeiçoamento do curso de inserção dos profissionais da Educação, em parceria com a SMARH; aprimoramento dos critérios para concessão de licenças para aperfeiçoamento profissional; e, estabelecimento de ações especificamente voltadas para a promoção, prevenção, atenção e atendimento à saúde e à integridade física, mental e emocional dos profissionais da educação como condição para a melhoria da qualidade educacional (BELO HORIZONTE, 2016).

Considerando as metas e estratégias supracitadas é possível observar que a educação permanente dos profissionais da educação de Belo Horizonte não é ponto marcante na cultura institucional local, uma vez que somente uma das metas do PME é dedicada ao assunto. Para além disso, importa destacar que nem a legislação municipal alcança nível de detalhamento capaz de direcionar a ação local, guardando correspondência com o cenário nacional de definições genéricas de baixa capilaridade institucional.

“Não parece ser mais possível que as políticas educacionais concebam os profissionais da educação como objetos ou meros executores, ou melhor, no caso dos professores, como aplicadores de conteúdos e metodologias pré-determinadas, pois, contraditoriamente, ao lidarem cotidianamente com conhecimentos e atitudes em suas salas de aulas, são instados a

interpretarem as recomendações dos órgãos centrais e da legislação relacionando-as ao contexto concreto em que atuam” (AGUIAR *et al*, 2016, p.46).

Isto posto, compreendemos que não só a educação permanente, mas o desenho da política de recursos humanos como um todo é fator de extrema relevância para nossa análise, uma vez que as formações, capacitações e a valorização do profissional corroboram para moldar as ações e escolhas destes. O SUAS tem política de recursos humanos instituída em âmbito nacional e regulamentada por norma específica (NOB RH/SUAS) que estabelece a presença de equipes de referência, a profissionalização dos trabalhadores, categoriais profissionais obrigatórias orientadas por código de ética, e o recrutamento por meio de concurso público. Essa política de recursos humanos é composta também por uma Política Nacional de Educação Permanente que prevê a capacitação continuada dos atores por meio do Capacita SUAS. Toda essa estrutura é voltada para o desenvolvimento da ética e da capacidade crítica dos atores, o que corrobora para a análise da realidade cotidiana e de suas ações nesse contexto, já que profissionais mais capacitados podem aumentar as chances de uma oferta qualificada. Já a política de educação não possui política de recursos humanos e nem de educação permanente instituídas. O âmbito municipal guarda correspondência com o âmbito nacional, de maneira que no município de Belo Horizonte, a política de assistência social tem política de educação permanente instituída e materializada pelo Núcleo Municipal de Educação Permanente- NUMEP, órgão atuante e presente no cenário municipal, enquanto a política de educação traz o assunto restrito à três das metas do plano municipal. Cabe ainda ressaltar que as formações dos profissionais também apresentam cunhos distintos, uma vez que a política de assistência social traz formação voltada para os direitos humanos, a educação tem o foco de suas formações e capacitações em ações pedagógicas voltadas para metodologias de ensino e pouco voltadas para o desenvolvimento das relações sociais, de padrões éticos relacionais que são base para o desenvolvimento de qualquer relação de ensino. A política de educação é carente, portanto, de formação para a convivência humana para além da formação

acadêmica. Isto posto, é importante observar que, embora o Plano Nacional de Educação tenha como objetivo a redução das desigualdades educacionais bem como a erradicação de todas as formas de discriminação, tal objetivo não encontra eco nas ações de educação continuada no município o que pode apontar fragilidade na coerência interna da política HOWLETT (2017). Para Aguiar *et al* (2016), a dependência dos entes subnacionais em cumprirem a legislação do país, constitui enorme desafio da educação permanente dos profissionais da educação.

Assim, a educação permanente é marca da cultura institucional do SUAS BH, já que o PMAS apresenta diversas metas de capacitação continuada, tendo o município construído plano específico de capacitação permanente que orienta as ações de educação permanente da SUASS. A oferta de desenvolvimento de leituras críticas contidas neste plano capacita os burocratas para atuarem junto aos fenômenos sociais, munindo-os com ferramentas éticas e técnicas para a resolução das questões vivenciadas no cotidiano de suas práticas.

Finalmente, considerando todo o exposto neste capítulo, argumentamos que quanto mais robusto, institucionalizado, homogêneo e isomórfico for o desenho nacional da política, menor é o espaço para a discricionariedade local, menor é a distância entre a formulação e a implementação da política pública. Nessa mesma lógica, quanto mais robusta for a política de educação permanente da política local, menor as chances de valores pessoais pautarem a discricionariedade dos burocratas. Assim, a política de assistência social sugere menos variação porque seu desenho é mais isomórfico, alinhado e com pontos bem conectados. Já as variações da política de educação atendem às particularidades do tempo de aprendizagem de cada indivíduo, mas também deixam espaço para diferenças contraproducentes que não subsidiam as escolhas e decisões discricionárias de seus profissionais. No contexto da política pública, os atores têm suas ações forjadas pelas instituições, e estruturas mais autônomas e heterogêneas podem corroborar para a diminuição de instâncias de construções coletivas. A educação é uma política orientada para resultados (ABRUCIO e GRIN, 2015), mas compreendemos que estes devem estar acompanhados de formação humana que pautar a ação de

seus burocratas. Nossa defesa perpassa por uma concepção de educação mais abrangente e de “formação que ressalta as condições de ensino necessárias, assim como o processo envolvido numa aprendizagem significativa, articulada aos valores da inclusão social, diversidade, cidadania, ética, democracia e construção de uma sociedade mais justa e igualitária” (AGUIAR *et al*, 2016, p.18).

A análise comparativa dos parâmetros acima, evidencia que apesar de mudanças na legislação, a política de educação ainda carece de um efetivo Sistema Nacional de Educação que promova uma real colaboração entre os entes federados e aumente a capacidade de coordenação do governo federal para que mais instrumentos de incentivos a padronização e ativadores de comportamentos sejam implantados e resultados de caráter nacional sejam alcançados. “As ferramentas de gestão devem servir para mudar o comportamento dos atores da política pública, caso contrário, elas se tornam de pouca relevância” (ABRUCIO E GRIN, 2015, p.23, tradução nossa). Destarte, acreditamos que regras mais rigorosas do governo federal podem mitigar os riscos de reprodução de desigualdades sociais por parte dos burocratas do nível de rua.

Este capítulo teve o objetivo de mostrar diferenças nos desenhos da política de assistência social e de educação, desde o nível nacional ao nível local, e que essas diferenças interferem nas pactuações que envolvem as ações práticas dos burocratas do nível de rua. Iniciamos com um debate sobre a literatura que evidenciou que o formato da política não guarda neutralidade e impacta de diversas maneiras nos resultados a serem alcançados. Posteriormente realizamos uma comparação analítica entre os distintos níveis de coordenação e instrumentais das políticas de assistência social e educação, evidenciando um nível mais baixo de coordenação na política de educação que resulta em heterogeneidade e uma multiplicidade de redes educacionais. Por fim, no âmbito municipal, utilizamos de alguns parâmetros de comparação do desenho das duas políticas para mostrar que quanto maior for a coordenação presente no desenho desta, mais definido, alinhado e unificado ele será, e mais comprometida com a inclusão e reafirmação dos direitos também será a ação prática dos burocratas. Por outro lado, quanto menor a coordenação prevista

no desenho menor é a pactuação da ação do burocrata, corroborando para que estes estejam mais sujeitos à reprodução de desigualdades sociais.

Acreditamos que a principal contribuição deste capítulo foi a associação entre a fase de formulação inicial e a fase de implementação da política pública, demonstrando que a discricionariedade dos burocratas do nível de rua é variável dependente, campo de disputa das instituições formais e informais que compõem as políticas. Assim, o desenho que contorna a política, não a determina, mas é instituição formal que molda seus resultados e o comportamento de seus atores.

Dinamizado do exposto, considerando as elaborações teóricas construídas nos três capítulos até aqui apresentados, a investigação em questão terá como base de sustentação o arcabouço analítico que segue.

FIGURA 9: ARCABOUÇO ANALÍTICO DA INVESTIGAÇÃO



## 4. METODOLOGIA

### 4.1 Da Apresentação do Problema, Hipóteses e Justificativa

As políticas públicas sociais objetivam garantir o acesso a direitos e mínimos sociais (IAMAMOTO, 2001), afetando as oportunidades de vida dos cidadãos (SCKCPOL e AMENTA,1986). Contudo, como já explicitado pela literatura mobilizada nos capítulos anteriores, há nas políticas públicas processos formais e informais que podem interferir e moldar os resultados dessas. No campo formal, o desenho das políticas públicas e seus fatores organizacionais são importantes lentes analíticas, já que diferentes contextos institucionais podem resultar em diferentes entregas (HOWLETT, 2017). No campo informal, crenças, valores e visões de mundo pessoais dos implementadores podem interferir e adaptar a política entregue à população, contribuindo para o seu sucesso ou fracasso (LOTTA e NUNES, 2019). Nesse contexto, a discricionariedade da burocracia do nível de rua assume importância significativa.

Diante do exposto, considerando a desigualdade social como marca importante do Brasil, nosso estudo assume grande relevância, uma vez que pode nos ajudar a compreender se as políticas sociais estão de fato cumprindo seus objetivos e corroborando com a garantia dos direitos ou reforçando padrões de reprodução de desigualdades sociais. Assim, nossas perguntas de pesquisa estão voltadas para a compreensão da discricionariedade dos burocratas, o desenho e os fatores organizacionais das políticas nesse processo. Como a burocracia do nível de rua reproduz desigualdades sociais em sua prática discricionária? Em que extensão essa reprodução acontece? Os diferentes desenhos e fatores organizacionais de políticas públicas podem impactar nesse processo, favorecendo assim cenários desiguais?

Diante das perguntas colocadas trabalhamos com duas hipóteses: a primeira delas é relativa aos valores individuais que sustentam a prática discricionária da burocracia do nível de rua. Supomos que a reprodução de padrões de desigualdades sociais em sua prática discricionária é sustentada por práticas

discriminatórias pautadas em uma dimensão individual na qual prevalecem estereótipos e preconceitos sociais.

A segunda hipótese está relacionada ao campo formal da política. Se as regras institucionais impactam nos caminhos assumidos pelas políticas (GRIN e FERNANDES, 2022), nossa hipótese é de que os diferentes desenhos das políticas públicas e os distintos fatores organizacionais existentes em seus contextos podem impactar de maneira diferente na discricionariedade dos burocratas do nível de rua, de modo que quanto menor a coordenação prevista no desenho e nas organizações, menor é a pactuação da ação do burocrata que terá mais espaço para elaborações individuais e maiores serão as chances de reprodução de desigualdade por parte desses e, em contrapartida, quanto mais definido, unificado e coordenado forem o desenho e as organizações, maior será a pactuação coletiva da ação burocrata e menores serão as chances destes reproduzirem desigualdades.

Para responder às nossas perguntas de pesquisa realizamos uma investigação de campo tendo como cenário as políticas de assistência social e de educação do município de Belo Horizonte. As referidas políticas foram escolhidas exatamente por conterem diferenças marcantes em seus respectivos desenhos, já que a política de assistência social é organizada na lógica de um sistema único, tipificado e com alto nível de coordenação pelo governo federal e, a política de educação, de maneira oposta, tem baixo nível de coordenação e suas entregas organizadas em uma multiplicidade de redes. As duas políticas apresentam ainda diferenças importantes no tocante à formação dos profissionais burocratas do nível de rua. Enquanto a assistência social tem mais homogeneidade no que tange à formação de seus profissionais, com equipes de referência menores, a educação é mais heterogênea com uma gama mais diversificada de formações profissionais. Acreditamos que escolher diferentes desenhos de política com distintos fatores organizacionais seria condição fundamental para que nossas hipóteses fossem testadas. O Município de Belo Horizonte foi escolhido por ser uma capital com alto índice de efetivação da burocracia do nível de rua, sendo a quase totalidade dos burocratas estudados nas políticas em análise servidores concursados, portanto, com vínculo de trabalho estável. Tais características são importantes porque já

eliminam variáveis como condições precárias de trabalho tais como ausência de planos de carreira e vínculos empregatícios instáveis.

#### **4.2 Da Abordagem Qualitativa**

Construir inferências válidas que contribuam com a vida em sociedade e a política é o fim último de todo processo de investigação em ciências sociais. As configurações dessa engrenagem passam pela busca da compreensão dos fenômenos estudados ou pelas inferências descritivas destes. Netto (2009), então, assinala que pesquisar a sociedade é estabelecer uma relação em que o sujeito está necessariamente implicado no objeto, portanto, não há pretensão de neutralidade. Assim, nosso estudo pretendeu uma abordagem qualitativa e exploratória, perpassando pela compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais, das crenças, dos valores, das atitudes e dos hábitos presentes na prática discricionária da burocracia do nível de rua da política de assistência social e educação de Belo Horizonte. Em uma abordagem histórico cultural, o intuito da pesquisa qualitativa é a compreensão de sentidos construídos e compartilhados por sujeitos socialmente relacionados. Martins (2004) define esse tipo de pesquisa como aquela que privilegia a análise de microprocessos, estudando ações individuais ou coletivas, realizando um exame intensivo dos dados. Essa abordagem conflui para “compreendermos o sentido que os sujeitos atribuem a suas ações, representações, sentimentos, opiniões e crenças” (MINAYO e GUERREIRO, 2014, p.3).

#### **4.3 Do Desenho da Pesquisa**

Para a análise da ação discricionária da burocracia do nível de rua das políticas em questão, optamos pela realização de dois estudos de caso em perspectiva comparada. O estudo de caso pode ser definido como “a análise intensiva de uma única unidade ou de um pequeno número de unidades (os casos) onde o objetivo é entender uma classe maior de unidades semelhantes (uma

população de casos) ” (SEAWRIGHT E GERRING, 2005, p.2, tradução nossa). Dessa forma, foram realizados dois estudos de caso, sendo um na política de assistência social e outro na política de educação do município de Belo Horizonte. Posteriormente seguimos com a pesquisa comparada dos dois estudos de caso. O método comparativo nos permitiu olhar para as duas políticas considerando as semelhanças e diferenças entre elas.

Nossa investigação de campo foi organizada em duas etapas distintas de coleta de dados. A primeira etapa foi realizada na política de assistência social e consistiu em entrevistas individuais realizadas com os profissionais dos CRAS. Essa etapa objetivou a identificação dos mecanismos de análise de risco de reprodução de desigualdades descrito por Pires (2019). Fomos a campo, então, com um instrumental<sup>17</sup> elaborado para captar a existência desses mecanismos na prática profissional de nossos entrevistados. Nossos achados foram muito valorosos, pois nos ajudaram a compreender os efeitos sociais da implementação e nos indicaram as mais variadas formas por meio das quais a implementação pode ter riscos de reproduzir desigualdades sociais. Identificar aspectos organizacionais como distribuição desigual de poder entre os atores, falas de conectividade e instrumentação seletiva reforçou nossa hipótese de que o desenho institucional e os fatores organizacionais dos equipamentos públicos podem introduzir potenciais riscos e mecanismos de desvantagens para os usuários. Identificar ações práticas baseadas em julgamentos morais nos ajudou a constatar um uso negativo da discricionariedade da burocracia do nível de rua nesta política. Contudo, identificar os mecanismos de risco de reprodução de desigualdades não respondeu a nossa pergunta sobre a extensão da reprodução de desigualdades por parte da burocracia do nível de rua. Isso porque identificar mecanismos que podem ser potenciais riscos de reprodução de desigualdades não nos ajuda a compreender a extensão dessa reprodução. Ademais, por serem tais mecanismos fatores que aumentam as probabilidades da política reproduzir desigualdades, compreendemos que a presença deles, em especial os institucionais, não seria condição suficiente para afirmar a reprodução de desigualdades.

---

<sup>17</sup> O referido instrumental segue em anexo no apêndice I deste trabalho.

Assim, diante do exposto, iniciamos uma segunda etapa de coleta de dados tendo como objetivo compreender se e em que extensão a burocracia do nível de rua das políticas de assistência social e educação do município de Belo Horizonte pode reproduzir desigualdades. Então, voltamos a campo na política de assistência social, agora com a realização de grupos focais. Após a finalização da coleta de dados na política de assistência social, iniciamos então a coleta de dados na política de educação. O desenho da pesquisa também previa a realização de grupos focais como técnica de coleta de dados nessa política, entretanto, diante da incompatibilidade de horários dos profissionais da educação, não foi possível a realização dos grupos focais e assim, prosseguimos com a coleta de dados dessa política por meio de entrevistas individuais. Ao todo, somando as duas etapas, participaram da nossa pesquisa um total de 78 profissionais.

Como é possível observar, a abordagem das duas políticas se deu de maneira diversa, de modo que em cada uma delas foram utilizadas técnicas de coleta de dados distintas, considerando o objetivo da investigação, suas peculiaridades e a disponibilidade dos participantes. Cumpre destacar que os procedimentos adotados em cada etapa deste estudo obedecem aos Critérios da Ética em Pesquisa com Seres Humanos conforme Resolução Nº 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde, sendo a pesquisa aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa sob o parecer de número 6.161.937. Dessa forma, nenhum dos procedimentos usados ofereceu riscos à dignidade dos participantes.

Vejamos separadamente a realização de cada etapa, com a aplicação de suas respectivas técnicas de coleta de dados, em cada uma das políticas investigadas:

#### *4.3.1 Etapa 1*

A política de assistência social foi acessada através do CRAS, o equipamento foi escolhido para nossa investigação porque é a principal porta de entrada do acesso à política, sendo espaço de manifestação das demandas espontâneas dos usuários que a utilizam. O CRAS, instituição alocada em diferentes territórios com

presença de vulnerabilidades e riscos sociais, constitui espaço territorial/local inserido na lógica do SUAS traduzindo o discurso do direito, da autonomização e da promoção das famílias e se apresentando como uma estratégia para a construção de um novo modelo de assistência social que incorpore os princípios de universalização, descentralização, integralidade e participação da comunidade (PNAS, 2004).

O município de Belo Horizonte, capital mineira com aproximadamente 2.315.560 habitantes (IBGE, 2022), conta com 36 CRAS distribuídos nas nove regionais administrativas da cidade. Situados nas áreas de vulnerabilidade e risco social do município, cada CRAS referencia até 5.000 famílias totalizando uma cobertura de aproximadamente 180 mil pessoas atendidas.

Como principal tecnologia (leve) (MERHY, 200) que compõe a política, os burocratas do nível de rua da proteção social básica do município foram público alvo de nossas análises. Assim, os sujeitos da política de assistência social constituíram-se nos profissionais do SUAS lotados nestes espaços e que realizam atendimento direto ao público. Para a seleção da nossa amostragem foi enviado um e-mail aos coordenadores de CRAS formalizando um convite à participação no estudo. Como a representatividade da burocracia é fator importante para uma análise da discricionariedade, o convite foi destinado a profissionais de níveis de escolaridade distintos (Ensino Médio e Superior) objetivando avaliar os diferentes fatores que atravessam a discricionariedade das profissionais a partir de sua escolaridade e partir do cargo ocupado. Isso porque na política de assistência social o primeiro contato cotidiano com os usuários é feito pelos profissionais da recepção, cargo com exigência de Ensino Médio e que tem importante função de regulação do acesso à política. Assim, aquelas que desejassem participar da pesquisa precisariam estar dentro desses critérios. A escolaridade foi o único critério de representatividade instituído pelo desenho da pesquisa. De maneira proposital, não foi estabelecido nenhum outro critério de controle para esses dados como cor, sexo, identidade de gênero, idade, dentre outros porque compreendemos que assim poderíamos captar a “fotografia” já dada pela própria representatividade burocrática da política e suas formas de recrutamento.

#### 4.3.2 Da Seleção da Amostragem da Etapa 1

A partir do critério de localização e demanda, foi selecionado um CRAS em cada uma das nove regionais administrativas do município, para possibilitar maior diversidade nos dados coletados. Considerando que há uma espacialidade nas classes sociais e, portanto, na sua cultura, essa escolha visa o máximo da diversidade que o município oferece. A seleção dos CRAS que representa o universo da política de assistência social na etapa 1 considerou os equipamentos com maior demanda em cada regional. Assim, nossa restrição de amostragem excluiu os CRAS situados na mesma regional de abrangência e com menor demanda em termos quantitativos. Segue figura demonstrativa dos CRAS selecionados nesta primeira etapa. As pesquisas sociais abrangem um universo de elementos muito extenso, por isso é comum a definição de uma amostra que represente o universo da pesquisa (GIL, 2011).

FIGURA 10: Mapa dos CRAS da Primeira Etapa



Fonte: elaboração própria.

#### 4.3.3 Da Caracterização dos Sujeitos da Etapa 1: quem são?

Considerando o poder discricionário inerente à ação prática da burocracia do nível de rua, no contexto de implementação da política pública, nos importa e muito quem são e de onde vieram aqueles que operacionalizam as nossas políticas públicas. Assim, os números a seguir representam o perfil dos profissionais cujas entrevistas compuseram o *corpus*<sup>18</sup> desta pesquisa nessa primeira etapa realizada na política de assistência social.

Como esperado pela representatividade burocrática, as mulheres são maioria, e representam 76,6% das entrevistas, o que demonstra que a assistência social é uma política predominantemente operacionalizada por mulheres. Quanto à identidade de gênero, 100% dos entrevistados se declararam cisgênero e, portanto, se identificam com o sexo biológico designado no momento do seu nascimento. Sobre o pertencimento racial, 50% dos entrevistados se autodeclararam brancos, 50% se autodeclararam negros. Ao desdobrarmos a categoria negro, temos que 33,3% se declararam pardos e somente 16,6% se declararam pretos. No quesito escolaridade 79,9% possuem formação superior completa e destes 53,3% possuem pós-graduação, dado este que pode indicar uma profissionalização importante da burocracia do nível de rua. Ainda entre aqueles com formação em Ensino Superior 54% são assistentes sociais e 45,4% são psicólogos, profissões previstas na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS para compor as equipes de referência do sistema. Com relação ao tipo de vínculo institucional, os dados trazem três tipos de vínculos possíveis com a prefeitura de Belo Horizonte, quais sejam: i) servidores efetivos aprovados por meio de concurso público; ii) contratados direto pela prefeitura; iii) contratados por terceirização pela empresa Minas Gerais Administração e Serviços S.A - MGS. Os contratos direto são recursos jurídicos utilizados pela prefeitura para fins de contratação temporária de profissionais. A MGS trata-se de uma sociedade anônima de capital fechado sob a forma de

---

<sup>18</sup> Conjunto de documentos tidos em conta par serem submetidos aos procedimentos analíticos (BARDIN, 1977, p.96).

Empresa Pública, e presta serviços para o Estado seja no âmbito, federal, estadual e municipal. No caso do SUAS de Belo Horizonte, os profissionais que ocupam cargo de auxiliares administrativos, recepcionistas, auxiliares de serviços gerais, porteiros e cadastradores sociais possuem vínculo empregatício com a MGS. Assim, nossa amostragem teve 63,3% de profissionais com vínculo institucional de servidores efetivos, 10% de profissionais contratados de maneira direta pela prefeitura e 26,6% de profissionais terceirizados sob responsabilidade direta da MGS. A renda compõe o último elemento do perfil que traçamos de nossos entrevistados. Nesse quesito os salários mais baixos estão entre os profissionais do Ensino Médio que ganham até 3 salários mínimos e os salários mais altos entre os servidores de nível superior, dentre os quais 60% ganham entre 5 e 10 salários mínimos.

Mesmo que estabelecer o perfil dos profissionais não seja nosso foco, é possível afirmar que o conjunto dos entrevistados de nossa primeira etapa tem um perfil majoritariamente branco, feminino, cisgênero, com Ensino Superior e pós-graduação, renda entre 5 a 10 salários mínimos, com vínculo de servidor efetivo, o que confere a estes a estabilidade na carreira.

#### *4.3.4 Da Realização das Entrevistas da Etapa 1*

Para este primeiro momento de coleta dos dados realizamos entrevistas semiestruturadas<sup>19</sup> com cada um dos profissionais que se dispuseram a participar. O instrumental utilizado foi composto por duas partes distintas sendo que a primeira objetivou detectar o perfil destes e ter elementos para compreendermos as variações em termos de gênero, idade, condições socioeconômicas e escolaridade e, a segunda, foi composta por perguntas que objetivaram a identificação dos mecanismos de análise de risco de reprodução de desigualdades descrito por Pires (2019).

Inicialmente nos guiamos pelo critério da saturação, que nos permitiu parar a coleta quando entendemos que os dados coletados já estavam se repetindo e que já

---

<sup>19</sup> Roteiro flexível composto por perguntas previamente formuladas (fechadas e abertas) com espaço para que entrevistador e entrevistados abordassem livremente o tema proposto.

eram suficientes para as análises necessárias. Assim, em função deste critério, após 30 entrevistas, o CRAS Lagoa (regional venda nova) e o CRAS Alto Vera Cruz (regional leste) que estavam na seleção inicial não foram incluídos na amostragem nesse primeiro momento das entrevistas. O quadro abaixo descreve, então, a quantidade de CRAS envolvidos, bem como o número de profissionais por grau de escolaridade em cada CRAS.

QUADRO 4: Amostragem Etapa 1

Nº	CRAS	Ensino Médio	Ensino Superior	Total
1	Lagoa	0	0	0
2	Confisco	1	3	4
3	Zilah Spósito	1	3	4
4	Alto Vera Cruz	0	0	0
5	Conjunto Paulo VI	1	3	4
6	Vila Fátima	1	2	3
7	Havaí-Ventosa	1	3	4
8	Pedreira Prado Lopes	2	5	7
9	Petrópolis	1	3	4
<b>Total</b>		8	22	30

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

As entrevistas foram agendadas no local de trabalho do profissional, de acordo com sua disponibilidade de horário. Foram realizadas 30 entrevistas em um total de 25 horas de áudio que foram transcritas na íntegra, codificadas e posteriormente analisadas com o suporte do software *Atlas ti*.

#### 4.3.5 Etapa 2

Como a segunda etapa da coleta de dados da pesquisa foi realizada na política de assistência social e na política de educação, seguiremos demonstrando de maneira separada os processos realizados em cada uma delas.

#### 4.3.6 Da Política de Assistência Social

A segunda etapa de coleta de dados teve início na política de assistência social. Retornamos ao campo, agora em outros CRAS e, portanto, com profissionais diferentes daquelas participantes da primeira etapa.

#### 4.3.7 Da Seleção da Amostragem Etapa 2: assistência social

A seleção dos CRAS que representam o universo da política de assistência social na etapa 2 seguiu o mesmo critério da etapa 1, qual seja: CRAS com maiores demandas em cada regional, contudo, neste segundo momento tivemos menos CRAS que se dispuseram a participar. Diante de algumas recusas, nossa amostragem considerou, então, os equipamentos que manifestaram interesse e disponibilidade na participação. Nesse cenário, as regionais norte, nordeste e oeste não tiveram CRAS representantes enquanto na regional Pampulha mais de um CRAS se disponibilizou a participar, tendo essa regional 4 CRAS representantes, como mostra a figura abaixo:

FIGURA 11: Mapa dos CRAS da Segunda Etapa



Fonte: elaboração própria.

#### *4.3.8 Da Caracterização dos sujeitos da etapa 2 da assistência social: quem são?*

Participaram desta segunda etapa um total de 23 profissionais, e assim como na primeira etapa algumas características do perfil profissional dos participantes se repetem: o grupo é majoritariamente feminino, sendo estas 87,5%, o que reforça a predominância feminina na implementação da assistência social. No que se refere à identidade de gênero aqui também temos 100% dos profissionais cisgênero. Sobre o pertencimento racial, 56,5% dos entrevistados se autodeclararam brancos e 43,5% se autodeclararam negros (pretos e pardos). No quesito escolaridade 65,2% possuem formação superior completa e destes 73,33 % possuem pós-graduação, dado este que pode indicar uma profissionalização importante da burocracia do nível de rua. Ainda entre aqueles com formação em Ensino Superior 33,4% são assistentes sociais e 66,6% são psicólogos, profissões previstas na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS para compor as equipes de referência do sistema. No quesito renda, os salários mais baixos continuam entre os profissionais do Ensino Médio que ganham até 3 salários mínimos e os salários mais altos entre os servidores que ocupam cargo com exigência de Ensino Superior, dentre os quais 58,33 % ganham entre 5 e 10 salários mínimos.

Para esta segunda etapa da pesquisa, acrescentamos em nosso questionário sociodemográfico informações relativas à religiosidade de nossos participantes. Esse acréscimo considerou a crescente influência de atores religiosos na esfera pública, em nosso país. No governo Bolsonaro, último governo vivenciado no Brasil entre 2018 e 2022, a influência desses atores contribuiu para a aprovação de agendas que não contemplam a diversidade humana e nem a própria diversidade religiosa como afirma Marinho (2018). Assim, nos interessou saber se os profissionais participantes de nosso estudo são vinculados a crenças religiosas e, em caso positivo, se são praticantes em sua religião. Os dados demonstraram que 86,9% possuem vinculação religiosa, sendo 35% católicos, 45% evangélicos, 10% espíritas e 10% são vinculados a outra religião.

Diante da exposição das principais características demográficas acima, é possível afirmar que o conjunto dos entrevistados de nossa segunda etapa tem o

perfil majoritariamente branco, feminino, cisgênero, com Ensino Superior e Pós-Graduação, com renda entre 5 a 10 salários mínimos, com vínculo de servidores efetivos, e de religião evangélica. Para além da religião, que fora acrescentada na segunda etapa, é possível identificar que o perfil dos entrevistados da segunda etapa é idêntico ao da primeira etapa. Mesmo tendo envolvido outros profissionais, o perfil não se difere, o que nos permite inferir que a diversidade de cor, sexo e gênero não é traço marcante da política de assistência social do município. Ademais, quando se trata de profissionais técnicos de nível superior, estamos falando de uma burocracia altamente qualificada do ponto de vista da educação formal, já que mais de 70% são pós-graduados.

#### *4.3.9 Da Realização dos Grupos Focais da Etapa 2*

Na segunda parte da coleta dos dados, nos propusemos a trabalhar com a execução de grupos focais, outra técnica em pesquisa qualitativa e que objetiva coletar informações através das interações grupais. O grupo focal, centraliza um tópico específico a ser debatido entre os participantes, utilizando sessões grupais de discussão. “Essa técnica facilita a formação de ideias novas e originais. Gera possibilidades contextualizadas pelo próprio grupo de estudo. Oportuniza a interpretação de crenças, valores, conceitos, conflitos, confrontos e pontos de vista (RESSEL *et al*, 2008, p. 780, tradução nossa). Por todo esse potencial, essa técnica nos possibilitou atingir um nível reflexivo que pode não ser alcançado por outras técnicas convencionais de coleta de dados e revelou ainda dimensões do conhecimento que com frequência são inexploradas por essas mesmas técnicas (BACKES, COLOMÉ, ERDMANN & LUNARDI, 2011). Assim, estimulamos que os participantes revelassem suas percepções sobre os tópicos abordados e sobre as categorias centrais do estudo.

Nesta segunda etapa também nos guiamos pelo critério da saturação. Assim, em função deste critério, paramos a coleta após a realização de 4 grupos focais envolvendo 23 profissionais, sendo esses 11 administrativos e 12 técnicos de nível

superior. Os grupos focais foram realizados em momentos posteriores aos da entrevista, tendo cada sessão a duração aproximada de uma hora e trinta minutos. Destarte, realizamos quatro grupos focais que combinaram profissionais de distintos equipamentos, desde que tivessem o mesmo nível de escolaridade. Com essa medida excluimos a possibilidade de algum viés em função da hierarquia que pode haver entre os cargos e a diferença no nível de conhecimento da política. O quadro abaixo descreve, então, a quantidade de CRAS envolvidos, bem como o número de profissionais por grau de escolaridade em cada CRAS.

QUADRO 5: Amostragem Etapa 2

Nº	CRAS	Ensino Médio	Ensino Superior	Total
1	Granja de Freitas	1	0	1
2	Lagoa	2	0	2
3	Vila Marçola	2	2	4
4	Vila Cemig	1	3	3
5	São José	0	1	1
6	Santa Rosa	0	2	2
7	Novo Ouro Preto	2	3	5
8	CRAS Sumaré	1	1	2
9	CRAS Dandara	2	0	2
<b>Total</b>		11	12	23

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

A dinâmica dos grupos focais consistiu na aplicação de vinhetas qualitativas. As vinhetas podem ser definidas como histórias que simulam situações hipotéticas a serem respondidas pelos participantes (FINCH, 1987; LOTTA e KIRSCHBAUM, 2020). Podem ainda ser definidas como representações típicas ou emblemáticas de uma situação (MILES e HUBERMAN, 1994; HOELZ e BATAGLIA, 2015), ou também como esboços compactos que introduzem personagens e resumem um determinado tema em análise (SPALDING e PHILLIPS, 2007; HOELZ e BATAGLIA, 2015). Assim, são uma técnica de coleta de dados na qual o participante se posiciona sobre uma situação preferencialmente hipotética (SPALDING e PHILLIPS, 2007; HOELZ e BATAGLIA, 2015). As vinhetas foram aplicadas em uma experiência conjunta apresentando cenários com situações hipotéticas baseadas em dilemas reais para

análise dos participantes. O uso das vinhetas busca subsidiar os pesquisadores na compreensão de comportamento e construção de sentido. Neste estudo, foram usadas para perceber crenças, preferências e atitudes dos participantes (HARRITS, 2019; LOTTA e KIRSCHBAUM, 2020). “As vinhetas, histórias hipotéticas com personagens fictícios, permitem compreender decisões, percepções e valores ao confrontar o entrevistado com uma situação que remete às suas vivências”. Ao proporcionar a investigação de crenças, valores e julgamentos a vinheta nos permite gerar comparações na investigação de comportamentos, uma vez que nos permite comparar a reação de diferentes entrevistados para uma mesma situação (THOMAZINHO, LOTTA E ALIBERTI, 2024, p.4).

Objetivando analisar o uso do poder discricionário na tomada de decisão de nossas burocratas, nossas vinhetas foram construídas a partir de três diferentes dispositivos de exclusão social que foram capazes de nos indicar a existência e a extensão da reprodução de desigualdades sociais no âmbito desta política. Assim, a *discriminação racial*, a *transfobia* e a *discriminação socioeconômica* foram os dispositivos de exclusão social eleitos para a abordagem da discricionariedade de nossas participantes.

Após a construção das vinhetas, essas passaram por um processo de validação que foi realizado junto aos membros do Centro Interinstitucional de Análise de Políticas Sociais-CIAPSoc, grupo de pesquisa vinculado ao Departamento de Ciência Política da UFMG. Assim, dezesseis membros do CIPASoc participaram da simulação de um grupo focal no qual representavam os profissionais burocratas na resolução dos dilemas postos nas vinhetas. O grupo durou aproximadamente três horas e meia e teve como objetivo testar todas as vinhetas, apontando os ajustes necessários. Após o teste inicial os ajustes foram efetuados e novo teste foi realizado, agora com três membros do grupo. Nesse segundo momento, as vinhetas foram então validadas e consideradas aptas à aplicação em campo.

Na realização dos grupos, os participantes foram submetidos à tomada de decisão a partir de cenários idênticos, porém com personagens distintos. A vinheta qualitativa foi o instrumental escolhido para materializar esses cenários e personagens e, variações na condição socioeconômica, cor, e identidade de gênero

desses foram aplicadas para identificar possíveis alterações nas escolhas e tomadas de decisões de nossos entrevistados. Dessa maneira, os participantes foram divididos em dois grupos distintos (*A* e *B*). Ao grupo *A* foram apresentadas o que denominamos *vinhetas de base (VB)*, que são vinhetas com cenários que traziam personagens brancos, cisgêneros e com baixa condição socioeconômica. Ao grupo *B* foram apresentadas o que denominamos *vinhetas com variáveis (VV)*, que são vinhetas com cenários que traziam personagens pretos, transgêneros e com condição socioeconômica superior ao primeiro cenário. Com essa dinâmica, nossos participantes foram convidados a refletirem sobre os dilemas colocados nas vinhetas e estimulados a responderem como resolveriam tal dilema no cotidiano de trabalho.

Dessa forma, objetivamos captar diferenças na tomada de decisão a partir da vinheta apresentada. Assim, apesar de terem sido três os dispositivos de exclusão social elencados para a análise da discricionariedade dos burocratas, foram construídas seis vinhetas, de modo que ao Grupo *A (VB)* foram apresentadas três vinhetas (uma para cada dispositivo) com personagens com características específicas, e ao Grupo *B (VV)* foram apresentadas outras três vinhetas (uma para cada dispositivo) com personagens com características diferentes daquelas do grupo *A (VB)*, de modo que, as variações que nos permitiram analisar as ações discricionárias dos burocratas ficaram concentradas no grupo *B (VV)*.

QUADRO 6: Categorização Assistência Social

<b>Nº</b>	<b>DISPOSITIVOS DE EXCLUSÃO SOCIAL</b>	<b>VINHETAS Grupo A (VB)</b>	<b>VINHETAS Grupo B (VV)</b>	<b>VARIAÇÃO</b>
1	Discriminação socioeconômica	Mulher em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica.	Mulher em situação de menor vulnerabilidade socioeconômica.	Condição socioeconômica.

2	Discriminação Racial	Mulher branca	Mulher preta	cor
3	Transfobia	Mulher Cisgênero	Mulher transgênero	Gênero

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

As vinhetas relativas à política de assistência social serão apresentadas no capítulo 5, oportunidade na qual serão contextualizadas e analisadas.

#### 4.3.10 Da Política de Educação

Como já explicitado, nossa técnica de coleta de dados inicialmente prevista para a abordagem dos profissionais de educação também era o grupo focal. Contudo, esbarramos em barreiras como ausência de espaço físico e indisponibilidade de horários. Em função do horário diversificado das aulas não foi possível concentrar mais de 1 profissional para a realização dos grupos. Dessa forma, seguimos a coleta dos dados por meio de entrevistas semiestruturadas com cada um dos profissionais que se dispuseram a participar. Aqui também as entrevistas foram compostas por dois momentos distintos, sendo que o primeiro foi destinado à coleta de dados sociodemográficos e, o segundo objetivou coletar dados sobre a discricionariedade dos profissionais. Para este segundo momento usamos a vinheta qualitativa como instrumental de abordagem.

#### 4.3.11 Da Seleção da Amostragem da Etapa 2: educação

No âmbito da política de educação optamos por um recorte amostral com foco no Ensino Fundamental (1º ao 9º ano/ 1º, 2º e 3º ciclos) e dentro deste

concentramos nosso olhar no terceiro ciclo, que engloba alunos dos últimos anos do Ensino Fundamental. Assim, nosso recorte objetivou captar a atuação dos burocratas no contexto da adolescência dos alunos, considerando que esta é uma fase do desenvolvimento humano cercada por conflitos e descobertas que podem apresentar desafios extras para a atuação do burocrata do nível de rua.

A seleção das escolas que representaram a política de educação considerou a esfera municipal, estadual e federal, pois acreditamos que o potencial comparativo dessa variação poderia nos proporcionar elementos analíticos importantes na compreensão da reprodução de desigualdades no âmbito desta política. Contudo, tivemos uma dificuldade maior em acessar o órgão gestor estadual e o fator tempo não corroborou neste processo. Assim, seguimos nossa investigação nas escolas das redes municipal e federal de ensino, compreendendo que a ausência de escolas da rede estadual não traz prejuízos à nossa pesquisa, tendo em vista que esta está representada na similaridade do perfil de alunos e profissionais que atuam nas escolas da rede municipal. Ademais, as variações contidas entre os alunos e profissionais das escolas das redes municipal e federal já garantem a qualidade de nossa análise, já que foi possível identificar diferenças marcantes na condição social dos alunos atendidos e nas condições de trabalho e renda dos professores das duas redes. Assim, a rede municipal de ensino foi nosso campo inicial de investigação e posteriormente a rede federal foi acrescida em nossa análise.

Considerando o critério da saturação, nossa amostragem da política de educação foi composta por 25 profissionais. Nesta política, nos concentramos em entrevistar os profissionais como professores e coordenadores, entendendo que esses estão na ponta da atividade fim na implementação da política, com contato direto e cotidiano com os alunos. Compreendemos que na política de educação, diferentemente da política de assistência social, a ação dos profissionais com funções administrativas que ocupam cargo com exigência de Ensino Médio como, por exemplo, aqueles presentes nas secretarias das escolas é mais pontual, com menor contato diário com os alunos e, sobretudo, com menor função reguladora de acesso, já que a universalidade e obrigatoriedade da política de educação demandam menos discricionariedade desses atores.

A técnica de coleta de dados de entrevista individual foi a mesma para as duas redes da política de educação, contudo cada um apresentou sujeitos e contextualizações diversas. Vejamos a seguir, separadamente, as características e contexto dos dois cenários em questão. Cumpre destacar que as vinhetas utilizadas na política de educação foram validadas no mesmo processo de validação pelo qual passaram as vinhetas da política de assistência social.

#### *4.3.12 Da Escola da Rede Municipal de Ensino*

A rede municipal de ensino de Belo Horizonte é composta por 322 escolas públicas e destas 178 ofertam o Ensino Fundamental. As escolas estão distribuídas entre as nove regionais do município e juntas atendem 97.969 mil alunos de acordo com o Censo Escolar da Educação Básica de 2024.

Inicialmente solicitamos a participação de dez escolas da rede municipal de ensino. Nosso convite foi endereçado aos professores e coordenadores dos últimos anos do Ensino Fundamental e passou pela aprovação da Secretaria Municipal de Educação-SMED e pelo envio de e-mail endereçado à direção das escolas. De maneira proposital, também não estabelecemos aqui nenhum critério de controle para dados demográficos como cor, sexo, identidade de gênero, idade dentre outros, também com a intenção de captar a fotografia já dada pela própria representatividade burocrática da política e suas formas de recrutamento. Contudo, somente uma das escolas respondeu ao nosso convite e se disponibilizou a participar do presente estudo. Diante da dificuldade encontrada na mobilização e disponibilização das demais escolas, seguimos então com a realização da pesquisa junto à única escola que se disponibilizou, a Escola Municipal Prefeito Aminthas de Barros- EMPAB.

#### *4.3.13 Da Caracterização dos Sujeitos da Etapa 2: quem são os professores da EMPAB?*

Dos professores responsáveis pelos últimos anos do Ensino Fundamental da EMPAB, 14 se dispuseram a participar de nossa pesquisa. O grupo é majoritariamente feminino, sendo estas 64,2%, o que reforça a grande presença feminina na implementação da política de educação. No que se refere à identidade de gênero aqui também temos 100% dos profissionais cisgênero. Sobre o pertencimento racial, 92,8% dos entrevistados se autodeclararam brancos e 7,1% se autodeclararam pretos. No quesito escolaridade 100% possuem formação superior completa e destas 85,7 % possuem pós-graduação, dado este que confirma a profissionalização da burocracia do nível de rua da política de educação. Sobre o vínculo institucional temos 100% como servidores efetivos. No quesito renda não há predominância de valores, de maneira que 50% percebem um valor entre 3 a 5 salários mínimos e outros 50% percebem entre 5 a 10 salários. No que tange à religiosidade destes, 64,2% possuem vinculação religiosa, enquanto 35,8% declararam não ter religião. Daqueles que são religiosos, 55,5% são católicos, 11,1% são evangélicos, 33,3% são espíritas. Diante da exposição das principais características demográficas acima, é possível afirmar que o conjunto dos professores da EMPAB tem um perfil majoritariamente branco, feminino, cisgênero, com pós-graduação, com vínculo de servidor efetivo, renda entre 1 a 10 salários mínimos e religião católica. Como na política de assistência social, aqui também é possível inferir uma ausência de diversidade no que tange à cor, sexo e identidade de gênero dos profissionais.

#### *4.3.14 Da Escola da Rede Federal de Ensino*

No cenário da rede federal, nosso convite foi endereçado aos professores e coordenadores dos últimos anos do Ensino Fundamental do Centro Pedagógico, colégio de aplicação da Universidade Federal de Minas Gerais-UFMG, e passou

pela aprovação do Núcleo de Assessoramento à Pesquisa- NAPq/CP/UFMG. O Centro Pedagógico é a única escola que oferta Ensino Fundamental completo em âmbito federal no município de Belo Horizonte.

#### *4.3.15 Da Caracterização dos Sujeitos da Etapa 2: quem são os professores do Centro Pedagógico?*

Dos professores responsáveis pelos últimos anos do Ensino Fundamental do Centro Pedagógico, 11 se dispuseram a participar de nossa pesquisa. O grupo tem mais mulheres do que homens, sendo elas 54,5%, e eles 45,4%. No que se refere à identidade de gênero aqui também temos 100% dos profissionais cisgênero. Sobre o pertencimento racial, 81,8% dos entrevistados se autodeclararam brancos e 18,1% se autodeclararam pardos. No quesito escolaridade 100% possuem formação superior completa e pós-graduação, dado este que confirma a profissionalização da burocracia do nível de rua da política de educação no âmbito federal. Sobre o vínculo institucional, todos os 100% dos entrevistados são servidores efetivos. No quesito renda temos um perfil distante dos professores municipais, uma vez que 63,6% dos professores do Centro Pedagógico percebem um valor acima de 10 salários mínimos, renda superior à declarada pelos primeiros. No que tange à religiosidade destes, 72,7% possuem vinculação religiosa, enquanto 27,2% declararam não ter religião. Daqueles que são religiosos, 62,5% são católicos, 25% são evangélicos e 12,5% declararam outra religião. Diante da exposição das principais características demográficas acima, é possível afirmar que o conjunto dos professores do Centro Pedagógico tem o perfil majoritariamente branco, feminino, cisgênero, com pós-graduação, com vínculo de servidor efetivo, renda superior a 10 salários mínimos e religião católica. Para além da mesma ausência de diversidade identificada nos professores da EMPAB, destacamos aqui a diferença na percepção de renda entre os profissionais das duas redes, tendo os professores do CP um perfil de renda superior aos primeiros. A renda é um indicador importante das

condições de trabalho e junto a outros fatores institucionais é relevante para a análise da ação prática da burocracia do nível de rua.

#### *4.3.16 Da Realização das Entrevistas da Etapa 2*

As vinhetas qualitativas utilizadas para coletar os dados na política de educação foram construídas a partir de quatro dispositivos de exclusão social previamente estabelecidos. Considerando as particularidades da política de educação ampliamos nosso rol de dispositivos de exclusão social, desse modo a discriminação racial e a transfobia, que também serviram de lentes analíticas para a política de assistência social, foram acrescidas pela desigualdade de gênero e o capacitismo. Esses últimos também são comportamentos com potencial reprodutor de desigualdades capazes de impactar negativamente a prática discricionária dos profissionais de educação. Dessa forma, esses dispositivos nos permitiram olhar para a discricionabilidade de nossos profissionais e compreender alguns de seus mecanismos de funcionamento.

Assim como na política de assistência social, nossos burocratas foram submetidos à tomada de decisão a partir de cenários idênticos, porém com personagens distintos. Variações de imagens foram aplicadas aos cenários das vinhetas a fim de identificar possíveis alterações nas escolhas e tomadas de decisões de nossos entrevistados. Dessa maneira, estes foram divididos em dois grupos distintos (*A* e *B*). Ao grupo *A* foram apresentadas o que denominamos vinhetas de base (*VB*), que são vinhetas com cenários que traziam personagens brancos, cisgêneros, femininos e sem deficiência. Ao grupo *B* foram apresentadas o que denominamos vinhetas com variáveis (*VV*), que são vinhetas com cenários que traziam personagens pretos, transgêneros, masculinos e com deficiência. Com essa dinâmica, foi possível captar diferenças na tomada de decisão a partir da vinheta apresentada. Assim, apesar de terem sido quatro dispositivos elencados para a análise da discricionabilidade dos burocratas, foram construídas oito vinhetas, de modo que ao *Grupo A (VB)* foram apresentadas quatro vinhetas (uma para cada dispositivo) com personagens com características específicas, e ao *Grupo B (VV)*

foram apresentadas outras quatro vinhetas (uma para cada dispositivo) com personagens com características diferentes daquelas do grupo A (VB). Assim, as variações que nos permitiram analisar as ações discricionárias dos burocratas ficaram concentradas no grupo B (VV).

QUADRO 7: Categorização Educação

Nº	DISPOSITIVOS DE EXCLUSÃO SOCIAL	VINHETAS Grupo A (VB)	VINHETAS Grupo B (VV)	VARIAÇÃO
1	Discriminação Racial	Mulher branca	Mulher preta	Cor
2	Transfobia	Mulher Cisgênero	Mulher transgênero	gênero
3	Desigualdade de gênero	Aluna (menina)	Aluno (menino)	Sexo
4	Capacitismo	Aluno sem deficiência	Aluno com deficiência	deficiência

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

As vinhetas relativas à política de educação serão apresentadas no capítulo 6, oportunidade na qual serão contextualizadas e analisadas.

#### 4.4 Da Análise dos Dados

Os dados das políticas de assistência social e educação foram analisados pelo método de interpretação dialética que acompanhou toda a investigação. Dessa forma, a fala dos sujeitos foi analisada e interpretada considerando o contexto social,

político e econômico em que vivem, em que trabalham e no qual desenvolvem suas atividades profissionais, envolvendo uma análise conjuntural e institucional das atividades dos mesmos. Nesse sentido, consideramos o campo da especificidade histórica e totalizante que produz a fala dos sujeitos em questão. Tal visão totalizante nos permitiu observar, registrar e analisar o conteúdo intrínseco, conflitivo e antagônico da realidade vivenciada e relatada nas entrevistas.

Nesse contexto, utilizamos a Análise de Conteúdo como técnica de análise dos dados. A partir das elaborações de Bardin (1977), a técnica consiste na aplicação de um conjunto de instrumentos metodológicos cujo objetivo é realizar uma análise sistemática e objetiva do *corpus* de dados, compreendendo seu significado e alcançando padrões presentes nesses.

Um conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais subtis em constante aperfeiçoamento que se aplicam a discursos (conteúdos e continentes) extremamente diversificados. O fator comum destas técnicas múltiplas e multiplicadas - desde o cálculo de frequências que fornece dados cifrados, até à extração de estruturas traduzíveis em modelos - é uma hermenêutica controlada, baseada na dedução: a inferência. Enquanto esforço de interpretação, a análise de conteúdo oscila entre os dois pólos do rigor da objetividade e da fecundidade da subjetividade. Absolve e cauciona o investigador por esta atração pelo escondido, o latente, o não-aparente, o potencial de inédito (do não-dito), retido por qualquer mensagem (BARDIN, 1977, p. 9).

Assim como proposto por Bardin (1977), nossa análise aconteceu em diferentes fases. Primeiramente, no contexto da pré-análise, procedemos com a transcrição das entrevistas e grupos focais através da utilização de dois softwares de transcrição de áudios, quais sejam, o *Transkriptor* e o *Cockatoo*. Após transcritas as entrevistas cada entrevistado recebeu um número de identificação que foi utilizado em toda a fase analítica para referir-se àquele entrevistado, objetivando a preservação da identidade dos participantes. O mesmo processo foi realizado com os participantes dos grupos focais. Posteriormente, o material transcrito foi inserido no software de suporte para análises qualitativas *Atlas ti* e a partir daí sistematizamos as ideias iniciais considerando as classificações realizadas previamente. Essa primeira leitura é chamada pela autora de leitura flutuante e é aquela que se permite invadir por impressões e orientações (BARDIN, 1977). Essa

primeira leitura já nos permitiu algumas intuições e o estabelecimento de alguns indicadores que fundamentaram nossa interpretação final.

Após essa primeira leitura, classificamos a prática dos burocratas em duas dimensões de análise: uma discursiva e uma procedimental, em que a concretude de sua conduta ocorreu, ou seja, nos seus encaminhamentos. A primeira dimensão denominada *discurso* considera o contexto geral da interpretação que os profissionais dão ao dilema colocado pela vinheta e analisa todo o conjunto de valores mobilizados na fala destes. Aqui nos interessa olhar para aquilo que os profissionais pensam, ainda que tais pensamentos não sejam decisivos para a resolução dada ao caso. A segunda dimensão denominada *ação prática*, considera como os profissionais resolveram o dilema colocado pela vinheta. Para além do discurso apresentado, aqui nos interessa qual a solução final foi dada ao caso.

Em um segundo momento, procedemos com uma nova leitura do nosso *corpus* de dados objetivando tratar este material. Bardin (1977) afirma que tratar o material é realizar a codificação deste. “A codificação é o processo pelo qual os dados brutos, são transformados sistematicamente e agregados em unidades, as quais permitem uma descrição exata das características pertinentes do conteúdo” (BARDIN, 1977, p.103). Nesse momento, iniciamos então o processo de codificação descrevendo o conteúdo do texto em unidades de registros (códigos<sup>20</sup>). A unidade de registro escolhida para ser transformada em código foi o tema contido no conteúdo das falas de nossos entrevistados.

O tema é a unidade de significação que se liberta naturalmente de um texto analisado segundo certos critérios relativos à teoria que serve de guia à lei-tura. O texto pode ser recortado em ideias constituintes, em enunciados e em proposições portadores de significações isoláveis [...] Fazer um análise temática, consiste em descobrir os núcleos de sentido que compõem a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição podem significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido. O tema, enquanto unidade de registo, corresponde a uma regra de recorte (do sentido e não da forma) que não é fornecida uma vez por todas, visto que o recorte depende do nível de análise e não de manifestações formais reguladas [...] O tema é geralmente utilizado como unidade de registo para estudar motivações de opiniões, de atitudes, de valores, de crenças, de tendências, etc. (BARDIN, 1977, p. 105).

---

<sup>20</sup> A listagem de códigos utilizados foi disponibilizada no apêndice II deste trabalho.

Nossos códigos foram então identificados a partir das características encontradas nas falas de nossos participantes e associados ao fenômeno estudado. Em outras palavras, criamos os códigos buscando identificar no conteúdo das falas de nossos burocratas elementos que indicassem a presença do fenômeno estudado, qual seja, a relação da reprodução de desigualdades com o uso da discricionariedade destes.

Em um terceiro momento, procedemos com a categorização de nossos códigos que significa agrupá-los em um conjunto com características comuns. Optamos por uma categorização semântica que agrupa os códigos por categorias temáticas conforme esclarece Bardin:

A categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos. As categorias, são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos unidades de registo, no caso da análise de conteúdo) sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão dos caracteres comuns destes elementos (BARDIN, 1977, p.117).

Com o objetivo de fornecer, por condensação, uma “representação simplificada dos dados brutos” (BARDIN, 1977, p. 119), nossa categorização agrupou nossos códigos considerando as categorias analíticas previamente definidas. Todo esse processo foi realizado com os dados separados em grupo A (VB) e grupo B (VV) e posteriormente realizamos uma análise comparativa entre os resultados dos dois grupos.

Para finalizar, olhamos para esses dados organizados por grupos e categorias e buscamos correspondências entre o conteúdo analisado e a realidade de nossos entrevistados, interpretando este conteúdo e produzindo inferências válidas. Isso é possível porque a técnica de análise de conteúdo nos permite conhecer índices invisíveis ao nível dos dados brutos (BARDIN, 1997).

#### **4.5 Linha do Tempo Metodológica**

Considerando a triangulação das fontes de dados, a divisão em duas etapas da coleta desses e o quantitativo de equipamentos públicos e profissionais

envolvidos na pesquisa, segue quadro que condensa a linha do tempo metodológica desenvolvida neste estudo.

QUADRO 8: Linha do Tempo Metodológica

	<b>ASSISTÊNCIA SOCIAL</b>	<b>EDUCAÇÃO</b>	<b>Nº TOTAL</b>
	<b>ETAPA 1</b>	<b>NA</b>	<b>Assistência social</b>
<b>Sujeitos da pesquisa</b>	Profissionais lotados nos CRAS (ensino médio e superior)	NA	
<b>Técnica de coleta de dados</b>	Entrevistas individuais Semiestruturadas	NA	
<b>Nº de equipamentos</b>	7	NA	7
<b>Nº de Profissionais</b>	30	NA	30
	<b>ETAPA 2</b>	<b>ETAPA 2</b>	<b>Assistência social + educação</b>
<b>Sujeitos da pesquisa</b>	Profissionais lotados nos CRAS (ensino médio e superior)	Professores da EMPAB E CP	
<b>Técnica de coleta de dados</b>	Grupos focais vinhetas qualitativas	Entrevistas individuais vinhetas qualitativas	
<b>Nº de equipamentos</b>	9	2	11
<b>Nº de Profissionais</b>	23	25	48

Fonte: elaboração própria

#### 4.6 Das Limitações Deste Estudo

Considerando a complexidade da investigação científica e o necessário recorte da realidade a ser estudada, gostaríamos de ratificar os limites e desafios de todo e qualquer método de pesquisa. A realidade é sempre mais ampla e complexa e possui uma extensão para além do que qualquer técnica e instrumento de medida é capaz de captar. Dito isto, é importante destacar que por termos feito uma abordagem qualitativa através do estudo de caso, não pretendemos generalizações, uma vez que a pesquisa qualitativa não possui esse

objetivo. Contudo, nossos achados nos permitem pensar a realidade dos CRAS e de escolas de outros municípios com realidades comuns à Belo Horizonte.

Sobre as limitações deste trabalho reconhecemos os limites do uso das vinhetas como método de coleta de dados. Destacamos que não necessariamente haverá correspondência direta entre as reações às vinhetas e o comportamento na vida real de nossos participantes. Todavia, longe de prever comportamentos dos burocratas do nível de rua, o método em questão nos permite explorar suas crenças, seus valores, seus julgamentos e, em última instância, suas escolhas discricionárias (THOMAZINHO, LOTTA E ALIBERTI, 2024). Ainda no tocante às vinhetas, a escolha das imagens a serem utilizadas foi um desafio na medida em que não foi possível encontrar duas imagens reais que difira somente nas variáveis desejadas. Dessa forma, as imagens foram escolhidas em um banco de dados tendo como critério a diversidade das personagens no tocante à cor, gênero, sexo, condição socioeconômica e deficiência. Buscamos então por imagens que contivessem as variáveis desejadas, isolando possibilidades de interseccionalidade. Nesse cenário, não foi possível a identificação de imagens dissociada de contextos distintos, o que, sabemos, pode ser fator gerador de vieses. De tal forma, nossa escolha considerou os riscos em questão, mas sobretudo o maior potencial de reprodução da realidade contido nas imagens de pessoas reais. Cumpre ainda destacar que, em função de limites relacionados ao direito de imagem, faremos uma descrição detalhada das imagens utilizadas nas vinhetas, sem contudo, disponibilizá-las nesse trabalho.

Diante do exposto, consideramos que, ainda com limitações, nosso método produz dados úteis para a identificação de padrões e compreensão do fenômeno estudado.

## **5. AÇÕES DISCRICIONÁRIAS DA BUROCRACIA DO NÍVEL DE RUA E A REPRODUÇÃO DE DESIGUALDADES SOCIAIS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE BELO HORIZONTE**

Como visto nos capítulos anteriores, a literatura sobre a implementação de política pública e a burocracia do nível de rua já evidenciou que esses atores podem reproduzir desigualdades sociais em sua prática profissional discricionária. Este capítulo empírico objetiva verificar tal afirmação na prática dos burocratas da política de assistência social do município de Belo Horizonte. Como, e em que extensão a burocracia do nível de rua reproduz desigualdades sociais em sua prática discricionária? A resposta a esta pergunta no âmbito da política de assistência social do município foi construída em duas etapas distintas da pesquisa.

Pela lente analítica dos mecanismos de risco de reprodução de desigualdades descritos por Pires (2019) identificamos nas dimensões institucional e individual riscos capazes de reproduzirem desigualdades no cenário dos CRAS investigados em uma primeira etapa.

A dimensão individual jogou luz à prática discricionária e, em uma segunda etapa da pesquisa a discriminação racial, a transfobia e a discriminação socioeconômica foram eleitos como dispositivos de exclusão social que desvelaram a reprodução de desigualdades sociais na ação discricionária dos burocratas do nível de rua. Posteriormente, a segunda etapa segue demonstrando como a religião aparece como fator relevante na reprodução dessas desigualdades. Por fim, realizamos uma análise comparativa dos resultados encontrados no âmbito desta política.

### **5.1 Etapa 1: Mecanismos de Análise de Riscos e Reprodução de Desigualdades Sociais nos CRAS**

Como visto no capítulo dois desta tese, para a análise do processo de implementação da política pública, Pires (2019) propôs cinco mecanismos de riscos da reprodução de desigualdades que, contextualizados em duas dimensões da ação

(institucional e individual), produzem efeitos materiais e simbólicos sobre o público atendido, podendo perpetuar desigualdades já existentes. A dimensão dos arranjos institucionais e instrumentais aborda uma perspectiva estrutural, na qual Pires (2019) trabalha com dois mecanismos, quais sejam: desequilíbrios de poder, representação institucional e falhas de conectividade; e instrumentação seletiva e dispositivos de fixação de sentidos. Já a dimensão das práticas de implementação e interações nas linhas de frente do serviço público pretende uma abordagem mais individual, perpassando pelo poder discricionário do burocrata e envolve três mecanismos de riscos: resistências e divergências entre as prescrições formais e a ação local; classificações e julgamentos no acesso a bens e serviços públicos; e regulação moral nas interações em torno da manutenção/ exclusão do apoio público. Nesse momento, tendo como inspiração os mecanismos supracitados, nossa investigação de campo buscou olhar para o contexto dos CRAS em Belo Horizonte e identificar nele riscos de reprodução de desigualdades tais como em Pires (2019).

Com o objetivo de ampliar o anonimato garantido aos nossos entrevistados, não faremos distinção de gênero entre os mesmos, e como as mulheres são maioria, não só nesta pesquisa, mas na implementação da política de assistência social como um todo, optamos por registrar todos os trechos transcritos no gênero feminino.

### *5.1.1 Dimensões Institucional e Individual: identificando os mecanismos de riscos de reprodução de desigualdades*

Como a burocracia do nível de rua pode ser reprodutora de desigualdades? Nossa investigação na primeira etapa da pesquisa identificou a presença de quatro dos cinco mecanismos de risco descritos por Pires (2019) na prática cotidiana dos profissionais dos CRAS de Belo Horizonte. Vejamos a seguir como esses se desenvolveram.

### *5.1.2 Da Dimensão Institucional*

No âmbito da dimensão institucional, ausência de conectividade e instrumentais seletivos foram os riscos identificados que nos indicam a possibilidade de reprodução de desigualdades pela política de assistência social municipal em um nível mais macro e pelos CRAS em um nível mais micro da análise.

#### *5.1.2.1 Desequilíbrios de Poder, Representação Institucional e Falhas de Conectividade*

A identificação desse primeiro mecanismo perpassou pela verticalidade das relações entre a política e o usuário. Ao discorrer sobre sua rotina diária muitas profissionais falaram sobre desequilíbrios de poder presentes na relação institucional com os usuários dos serviços e que muitas vezes precisam fazer o que chamam de “defesa do usuário”. São relatos de ausência de representação das demandas do público alvo na operacionalização da política, de maneira a reforçar um “poder” hierárquico a favor do Estado e dos técnicos que o representam.

E aí também se baixou a normativa pela prefeitura de Belo Horizonte, que as famílias que estavam em áreas de ocupação não poderiam fazer o cadastro para serem atendidas na assistência social, para retirar a cesta básica do período. E a coordenadora que trabalhava no plantão na época, ela fez um ofício, falou que ela não ia se negar a fazer o cadastro aqui e foi especificar que assistência social é para isso, esses são os fins, as diretrizes, então eu vou fazer o cadastro porque o CEP não é a pessoa, não tem um CEP, não é uma diretriz para um cadastro, pq a justificativa era essa, a pessoa não tem endereço, não pode fazer cadastro. Você acaba excluindo mais que já está excluído. Ainda mais em famílias e em situações de vulnerabilidade, que em tese seria um público prioritário. Então eu penso que a política tem muito disso e muitas vezes a gente tem que fazer esse movimento de defesa dos usuários, de defesa do nosso processo de trabalho. E assim, a política acaba reproduzindo desigualdades” (entrevistada 15).

Já as falhas de conectividade ficam evidentes quando as entrevistadas encontram dificuldades para falar e até exemplificar o trabalho intersetorial. A intersetorialidade é um dispositivo que não apareceu de forma unânime nas

entrevistas, as profissionais foram contraditórias ao abordarem o tema, já que em um mesmo CRAS parte da equipe disse que trabalhava de maneira intersetorial enquanto a outra parte afirmou não reconhecer tal prática no equipamento. Grande parte das profissionais afirmaram que a intersetorialidade ainda é um desafio e que acreditam que o SUAS BH não trabalha de maneira intersetorial enquanto política pública. Diante da ausência de institucionalidade da prática intersetorial, muitas profissionais não a adotam em seu cotidiano de trabalho. Assim, as entrevistadas afirmam que o trabalho em rede não aparece como pressuposto da intervenção profissional e muitas vezes fica a cargo da discricionariedade técnica e gerencial, o que pode levar a uma ausência de integralidade no atendimento do usuário e ainda faz com que haja diferenças significativas na atuação profissional dentro de um mesmo equipamento. Ora, se há diferenças significativas na forma como a oferta da política acontece dentro de um mesmo CRAS, também é verdade que essas diferenças acontecem entre os distintos equipamentos, ocasionando respostas diferentes para demandas idênticas no âmbito da política pública de assistência social.

Apontaram ainda que os CRAS que conseguem trabalhar na perspectiva intersetorial o fazem de maneira pontual e isolada, muitas vezes não encontrando eco na rede de atendimento municipal e não sendo possível tal articulação em todas as frentes de trabalho do CRAS.

“Mas, por exemplo, não tem reunião de rede, a reunião de rede não está consolidada. Isso faz falta para caramba porque eu acho que tem é a família, ela tá em tudo. Ela está na educação, está na saúde, ela está em todo lugar, no fica vivo e tal. E às vezes eu acho que falta pensar mais atividades, sabe? Pensar essa família na rede de modo geral. Aí tem ações, mas ainda assim são coisas pontuais, são ações mais pontuais. Agora vamos pensar as famílias de uma maneira intersetorial, ideal para pensar, vamos tentar trabalhar, tipo a gente ainda não consegue, não. Você vê pela própria reunião de rede que tá super desarticulada, que nem tá tendo, né?” (entrevistada 8).

Sobres as falhas de conectividade, a concepção com a qual a rede trabalha foi abordada por nossas entrevistadas. Houveram relatos de que muitas vezes a rede se reúne e assume um lugar de punição e de responsabilização do usuário pela

condição que vivencia. Muitas vezes são conexões organizadas para questionar os direitos em vez de reafirmá-los.

“Mas, assim, por exemplo, quando a gente vai para uma rede mais restrita, por exemplo, saúde, educação e assistência, aí você já vê muitos desafios né, tem muito, muito, muitos entraves, então, assim eu acho que é um desafio constante, sabe? E uma coisa que eu acho que é desafiador nesse processo é uma incompreensão mesmo, do que é o SUAS, sabe a rede nos procura de uma forma, num lugar que acho que não é nosso de um lugar às vezes que não é nosso, né? De uma incompreensão, do que é vulnerabilidade, de quais são as possibilidades de intervenção da assistência, sabe nunca. Às vezes, assim, de punitivo da família, né? Então, assim. É o grande desafio para mim” (entrevistada 6).

Grande parte das técnicas entrevistadas relataram sentir-se inseguras em vários momentos da atuação profissional, alguns expressaram medo de serem injustas em suas ações. Atribuem a insegurança a uma ausência de informação institucional, já que muitas vezes não dispõem de todas as informações necessárias para tomar uma decisão.

As vezes me sinto muito insegura, muito, muito mesmo. Até porque às vezes eu fico até me questionando até que ponto eu estou sendo profissional, técnica ou do aspecto ético? Mas é porque são tantas informações, né? Informações que mudam o tempo todo. E no nosso trabalho, eu pelo menos eu não dou conta de ficar ali buscando essas atualizações, acompanhar, acompanhar, não dou conta. Então, muitas vezes eu estou dando uma informação aqui, quando o usuário vai embora, eu descubro que a informação já mudou que já não é mais a mesma coisa, então e às vezes é o usuário que traz informação para mim. Aí é um constrangimento, tipo assim, eu disse, aqui é o meu trabalho e a pessoa lá de fora que está me falando que não é, que as coisas já não são mais assim, então assim, acontece muito... às vezes acontece sim do usuário ir embora com uma informação equivocada ou com uma informação insuficiente, né? Principalmente relacionada à rede relacionada, assim, à coberturas provisões que estão até dentro da prefeitura, existem serviços que estão que às vezes a gente não conhece, que a gente não sabe, não conhece o fluxo. Como que pode fazer o encaminhamento do usuário? Então, às vezes, assim, eu tenho a sensação de estar um pouco assim, trabalhando no escuro, sabe? Só com o mínimo de informação... os usuários, eles é estão tão assim é, vamos dizer, acostumados. Mas é, sabe aquele público do mínimo, né? Então, o mínimo que chega já é muito. Aí acaba colocando a gente também uma condição de conforto, de segurança. A gente também não implicar mais sim, né, que aí eu acho muito chato isso quando eu me dou conta de que eu estou

dessa forma, mas se você não tem alguém também ali querendo te instigar e te cobrar mais você acaba levando só o que você tem e nem sempre aquilo que a gente tem é o suficiente (entrevistada 2).

Segue abaixo quadro demonstrativo das evidências que, segundo as entrevistadas, dialogam com as falhas de conectividade.

Quadro 9: Trabalho em Rede

<b>FALHAS DE CONECTIVIDADE</b>	<b>EVIDÊNCIAS</b>
	Ausência de institucionalidade do trabalho em rede
	Ausência do trabalho em rede como pressuposto da intervenção
	Concepção punitiva da rede

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

Houveram profissionais que não souberam responder sobre o trabalho em rede. Quando questionadas sobre a intersetorialidade presente no trabalho do CRAS, afirmaram desconhecer esse termo, e quando foram interpeladas sobre o termo “rede” não souberam dizer como essa prática acontecia no equipamento e nem identificar tal prática em suas ações. O nível de escolaridade e cargo ocupado parece fazer diferença na apreensão do tema uma vez que duas das três profissionais que não souberam responder sobre a questão são profissionais que ocupam cargo com exigência de Ensino Médio. Uma profissional que ocupa cargo com exigência de Ensino Superior e com vínculo empregatício de contrato também manifestou dificuldade em tratar do tema, pediu para que essa pergunta não fosse respondida, já que não sabia o que o termo significava. Mesmo depois de esclarecida sobre o termo afirmou desconhecê-lo.

A partir do exposto, identificamos a existência de falhas de conectividade envolvendo o trabalho realizado, sugerindo a presença desse mecanismo no cenário institucional local.

### 5.1.2.2 Instrumentação Seletiva e Dispositivos de Fixação de Sentidos

Ainda na composição da perspectiva estrutural do pensamento de Pires (2019) olhamos para a instrumentação seletiva e dispositivos de fixação de sentidos presentes na política do município. Extrapolando o conceito de instrumentos e técnicas, a análise da instrumentalidade joga luz à intencionalidade técnica diante do uso de determinados instrumentos. Em outras palavras, a instrumentalidade refere-se ao direcionamento das ações técnicas, considerando as escolhas possíveis na criação e operacionalização dos instrumentais (GUERRA, 2000). Destarte, dependendo do instrumento utilizado a seletividade operada pelo arranjo de implementação pode diferir, seja favorecendo grupos já incluídos ou reforçando as discriminações já existentes (PIRES 2019).

Diante do exposto, realizamos uma análise da relação de nossas entrevistadas com os instrumentais de trabalho existentes na prática de suas ações. Nossa intenção foi buscar elementos para compreender a finalidade dos instrumentais utilizados e o sentido dado a estes na ação burocrática cotidiana. Ao debaterem sobre a questão, as entrevistadas afirmaram que a ausência de sentido dos instrumentais passa pela ausência de resultado dos mesmos no que tange à sua finalidade, mas em especial pela maneira unilateral e vertical como a maior parte deles foram construídas. Algumas entrevistadas evidenciaram que tais instrumentais foram construídos à revelia daqueles que os utilizam.

“Olha, gente, porque na hora de pensar esses instrumentais não chamam as equipes, não chamam coordenador, não chamam as equipes. Quer dizer, fica preenchendo o mesmo papel 3 vezes. Aquela informação, quem pensou isso não está no dia a dia ali, preenchendo na correria” (entrevistada 10).

As profissionais afirmaram que são instrumentais grandes, repetitivos e que não fazem sentido para a atuação cotidiana. Relataram que em muitos casos os instrumentais tornam-se barreiras burocráticas que mais dificultam o acesso dos usuários aos serviços ofertados. O sistema gov, um dos instrumentais utilizados para o atendimento ao público, é seletivo uma vez que gera

desvantagens aos usuários sem acesso à internet ou sem letramento digital.

“o sistema gov. também é outra coisa que só facilitou algumas coisas para quem tem acesso à internet. Para quem tem acesso à tecnologia. Para quem tem costume, isso facilitou a vida dessas pessoas. O nosso público não, né? A maioria das pessoas que vem aqui, por exemplo, para BPC, que é muito comum, a pessoa não tem celular, a pessoa não tem internet. Aí a gente tem que criar um e-mail para pessoa na hora lá a gente olha o trabalho que dá. A gente tem que criar um e-mail para pessoa. Se eu não estiver disposta a pegar o telefone, a ligar no 135, né, que dá mais trabalho ainda. Aí eu vou sentar com a pessoa, vou criar um e-mail para ela poder conseguir criar a conta dela no gov para conseguir fazer o pedido do BPC dela, então. Para nós, assim, eu acho que atrelar tudo ao gov, assim atrapalhou muito, muito o nosso trabalho. Que é passe livre, BPC, essas coisas todas. Precisa de ter a conta gov, né? E a maioria dessas pessoas não tem. Tem gente que não tem telefone celular. É uma inclusão digital que não é real, né? Não existe, né? Então pra nós, quando tinha o sistema na internet que a gente podia entrar e fazer o pedido sem precisar da conta era muito mais fácil, hoje em dia, aí está muito difícil, né? Às vezes a pessoa perde a senha, é um idoso que não sabe mexer, perdeu a senha, aí tem que mandar ele lá no INSS, pegar a senha provisória, porque, não sei se você sabe o 135 não conversa com a gente, só conversa com a pessoa. Então, assim é tudo uma dificuldade. Eu acho que dificultou muito pra gente e pro usuário também, né? Uma vez eu liguei para 135, e falei que eu era a usuária porque a mulher queria falar com a usuária e a usuária não dava conta de falar...a gente vai criando estratégias de sobrevivência, né? Assim, porque senão, não tenho jeito “ (entrevistada 12).

O Cadastro Único para Programas Sociais, que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda no país, é operacionalizado pela política de assistência social. A maneira como o cadastro vem sendo operacionalizado faz com que este assuma caráter seletivo, deixando de fora usuários com vulnerabilidade extrema. A medida que o cadastro impede de serem cadastradas famílias sem documentação, deixa de fora uma enorme parcela do público atendido pela política e que, por diversas razões, não possui documentos. É o caso da população em situação de rua e dos egressos do sistema prisional, como destaca a entrevistada abaixo.

“Os egressos do sistema prisional que chegam e que saem de lá sem documento, que eu não entendo até hoje como saem de lá assim, sem lenço, sem documento. Saem sem documento e chegam aqui e não podem fazer o CadÚnico porque não tem documento” (entrevistada 15).

No que concerne aos resultados gerados a partir dos instrumentais, as entrevistadas afirmaram desconhecer a finalidade dos dados gerados, uma vez que não identificam retorno da geração de tais dados na implementação da política no município. O Plano de Acompanhamento Familiar-PAF<sup>21</sup> e o Sistema de Informação e Gestão das Políticas Sociais-SIGPS<sup>22</sup> foram os instrumentais mais citados pelas entrevistadas, sendo considerados por essas instrumentais prolixos, burocráticos e com ausência de sentido. As entrevistadas relataram que despendem mais tempo do que avaliam necessário no preenchimento dos instrumentais e, em função disso, ações importantes para o atendimento/acompanhamento dos usuários deixam de ser feitas ou são feitas de maneira incompleta.

Diante da ausência de sentido dos instrumentais utilizados, a totalidade das entrevistadas afirmou fazer adaptações cotidianas aos instrumentais a fim de torná-los mais úteis e facilitar o acesso do usuário à política pública em questão. Contudo, a criação de instrumentais paralelos a partir da necessidade de cada serviço e equipamento por um lado pode ser uma solução, mas por outro pode ser problemático porque gera um desnível de informação que pode prejudicar a oferta equitativa da política, gerando um acesso desigual dos usuários aos serviços ofertados.

A criação de instrumental paralelo é um problema, é uma solução para quem sabe fazer e é um problema para quem não sabe operacionalizar, então é com nosso repertório hoje muito pautado ali no campo da informática, né assim, quando se quer sistematizar um dado, você vai procurar geralmente planilhas de acesso. Quem tem conhecimento básico vai operar, operar ela no básico, quem tem um conhecimento mais avançado vai conseguir colocar filtros para facilitar a leitura. Então daí a gente já tem um desnível da informação. Então, assim, os instrumentais, eles são importantes, mas hoje eles não são suficientes para cobrir a alta demanda de informação que nós temos e também acho que falta profissionais direcionados para essa produção dessa materialidade. Quem faz o né assim, a concepção da planilha é alguém que não tem domínio sobre... até tem de gestão, sobre concepção do serviço, mas já mais sobre um instrumental que possa reunir as informações. O que acontece, né? Informações feitas, muito conforme a necessidade. Planilhas e

---

<sup>21</sup> Instrumental que deve ser preenchido a cada vez que uma família é colocada na modalidade acompanhamento pelos profissionais do SUAS.

<sup>22</sup> Sistema de registro de informações de todos os usuários atendidos pela política de assistência social no município. É uma espécie de prontuário virtual no qual os profissionais devem registrar todas as ações realizadas com os usuários.

instrumentais feitos conforme a necessidade da informação em níveis diferentes de informação. Então você vai ver unidades socioassistenciais com nível de in formação fabuloso e outras que vão faltar como básico. E uma repetição de informação que gera um trabalho imenso, enquanto faltam outros ali instrumentais mais automatizados que consigam fazer essa leitura” (entrevistada 13).

Dessa forma, a desigualdade de recursos e possibilidades encontrada entre os equipamentos pode gerar tratamentos diferenciados para demandas idênticas.

A análise do contexto que envolve a instrumentação da burocracia do nível de rua dos CRAS, evidencia alguns problemas que envolvem o uso dos instrumentais no cotidiano da implemetação da política local, muitas vezes transformando esses em barreiras burocráticas capazes de obstaculizar o acesso do usuário à política.

### *5.1.3 Da Dimensão Individual*

A dimensão individual descrita por Pires (2019) joga luz à prática discricionária de nossas agentes. Na dinâmica viva da implementação (SADIM e ASSIS, 2019), identificamos que elas possuem uma prática permeada por classificações dos usuários e julgamentos morais que podem definir o nível de apoio público ao qual os usuários da política terão acesso, como veremos a seguir.

#### *5.1.3.1 Classificações e Julgamentos no Acesso a Bens e Serviços Públicos*

A identificação deste mecanismo objetivou trazer ao debate a prática dos burocratas a partir do olhar destes sobre os usuários da política. Significa dizer que a maneira como os usuários são vistos impacta na política que receberão, ou de outra forma, as percepções dos burocratas sobre esses usuários moldam as entregas da política junto a esses. Destarte, nos importa compreender como eles

organizam os usuários no cotidiano de trabalho e as classificações que derivam dessa organização. Tais classificações são compreendidas pela literatura como estratégias da prática do burocrata que, se por um lado podem direcionar melhor a demanda e contribuir para a otimização do trabalho realizado, por outro podem materializar preconceitos e levar a práticas reprodutoras de desigualdades capazes de distinguir os usuários entre merecedores e não merecedores da política (LIPSKY, 2010; PIRES 2019; LOTTA e KIRSCHBAUM,2021). Assim, nossa intenção foi captar se a discricionariedade de nossas entrevistadas resulta em práticas que reforçam direitos ou em uma distribuição seletiva das ofertas estatais a partir do perfil de cada usuário (PIRES, 2019).

Diante da ausência de critérios claros da política, as entrevistadas revelaram que acabam criando critérios próprios de classificação para o atendimento dos usuários. Nossa investigação identificou cinco critérios de classificação distintos para o atendimento dos usuários, quais sejam: urgência, ordem de chegada, prazo, ausência de critério e demanda do usuário.

O critério “urgência” aparece com alta frequência no material analisado. Ele indica que as profissionais respondentes tomam a urgência como critério de seleção dos usuários, diante da alta demanda que se apresenta para os CRAS.

“Então é, eu não tenho critério, acaba que se torna aquilo que é mais demandado. Por exemplo, é recentemente chegou um caso que vai demandar acompanhamento. Dentro do que eu já estou fazendo, que eu estava hoje mesmo fazendo essa listinha de famílias acompanhadas, se eu fosse olhar assim, não tenho condição de estar acompanhado essa família, mas o que ela traz é tão urgente, que eu não tenho essa, vamos dizer assim, essa discricionariedade de dizer não, não vou pegar esse caso porque eu não dou conta porque eu tenho outros, porque o caso dela envolve negligência, né, uma suposta negligência familiar em relação à criança. Então, tem que ter busca ativa, tem que ter visita. Se tiver relatório, tem que fazer relatório, tem que fazer encaminhamento. Não dá para só deixar ali dizer que em outro momento eu vou acompanhar. Então você tem critérios de prioridade hoje? A gente não tem, não temos um critério de prioridade, mas acaba sendo a necessidade e a urgência do caso que chega pra gente. Os casos que exijam uma resposta mais rápida e imediata vão ser os casos que a gente vai pegar, aqueles que dá pra... que não estão precisando, eles vão ficar ali” (entrevistada 2).

Sobre o critério de classificação baseado na urgência e gravidade do caso apresentado, refletimos na contradição de tal classificação com a proposta do trabalho de prevenção que está formalizada na oferta dos CRAS. Se as profissionais acabam tendo que escolher entre o caso mais grave, acabam deixando de fora famílias que não vivenciam situações tão graves e que poderiam ser alvo de ações preventivas. A ausência de recursos humanos, a escassez de tempo e a alta demanda são condições que fazem com que as profissionais precisem escolher a família mais vulnerável entre as mais vulneráveis. Assim, aquela que está em nível mediano de vulnerabilidade hoje e não acessa oportunidades importantes, estará em alta vulnerabilidade amanhã e já demandará ações de reparação em detrimento de ações preventivas. Ou seja, cotidianamente os equipamentos públicos contribuem para o agravamento da condição social das famílias à medida que deixam de atuar no momento que ainda é possível construir novos caminhos com o público atendido.

“Infelizmente, a decisão vai pela emergência. Não é? É que é o me incomoda muito, porque assim o CRAS ele tem um caráter muito preventivo, né? A essência do nosso trabalho social é a prevenção. Só que a gente não consegue atuar na prevenção, né? Quando é acompanhamento, já se pressupõe que tem um agravamento, mas ainda é possível trabalhar com prevenção nesses casos de agravamento. E hoje, o que que eu vejo muito é a gente atuando na emergência entendeu? Com essa questão, basicamente, número de casos, rotina, urgência, critério. O critério é a emergência. Mas é assim, com pesar que eu falo isso porque isso não é a essência do nosso trabalho. É até contraditório, né? Porque a gente fala que a gente tá trabalhando na prevenção mas o o critério de seleção é urgência (entrevistada 6).

O critério “ordem de chegada” diz de uma organização dos usuários a partir de filas muitas vezes organizadas por senhas. Esse é um critério que diante da ausência de uma análise da demanda, pode significar uma desconstrução do princípio da equidade, no qual necessidades diferentes necessitam de tratamentos igualmente diferenciados. Não obstante, observamos que as profissionais que usam desse critério não realizam uma análise da demanda apresentada, de forma que operacionalizam um critério frio que não diz da necessidade do usuário atendido.

“Aí vai ser ordem de chegada. Então, a demanda espontânea é a ordem de chegada. Aí vai ser a recepção 123....[foi interpelado pela entrevistadora

sobre a priorização de demandas mais urgentes e gravosas]...Já aconteceu, mas é um negócio muito complexo, porque o pessoal aqui chega muito cedo, as vezes a pessoa chega mais cedo aqui, e se você passa na frente, dá uma confusão danada. Muito pouco mesmo. Só se for questão de sepultamento, alguma coisa mais emergencial assim, a gente passa, mas infelizmente não for uma coisa mais forte assim....tem que tentar seguir só para não dar conflito né, que o povo já faz assim quer passar na frente do outro. A gente fez essa fichinha mais para tentar evitar esse conflito” (entrevistada 20).

Observamos ainda que a totalidade da presença deste critério está nas entrevistas das profissionais que ocupam cargo de exigência de Ensino Médio, o que nos faz concluir que a escolaridade, a formação profissional e o tipo de vínculo institucional são indicadores importantes para pensar a orientação das ações discricionárias de nossas entrevistadas. Neste caso, dos critérios utilizados para possibilitar o acesso dos usuários aos serviços públicos, aqueles adotados pelas recepcionistas dos CRAS pesquisados são critérios que não corroboram para a equidade e para a efetivação dos direitos dos usuários.

Já o critério “prazo” é utilizado pelas profissionais para estabelecer prioridade de atendimento a partir de prazos dados pela rede e em especial pelo Sistema de Garantia de Direitos. Em outras palavras, acabam tendo prioridade no atendimento famílias/ usuários que chegam à política de assistência social por meio de encaminhamentos vindo da rede socioassistencial e de órgãos como Conselho Tutelar, Promotorias de Justiça, Poder Judiciário, Defensorias públicas, dentre outros.

“Então às vezes essa família se perdia, entendeu, naquele volume ali de famílias que a gente tá mais trabalhando. A gente se perdia porque aquela que precisa de uma resposta imediata você tem muita gente te cobrando. Eu tenho a coordenação me cobrando, as vezes eu tenho algum parceiro na rede também me cobrando, então eu vou ficar mais atenta a ela, outras que não tem tantos outros assim, parceiros envolvidos que não estão me demandando, talvez elas vão ficar mais esquecidas, mas não significa que elas não precisam de ter acompanhamento. Então, assim, uma prioridade, critérios temos? Não, não temos, o critério é mesmo a resposta que ela está exigindo, a necessidade do caso é, se é um caso que demanda muito, que precisa de respostas rápidas, ele vai ser a prioridade, principalmente às vezes, quando chega casos do sistema de garantia de direitos, pedindo o relatório. Então às vezes você tem outros casos prioritários, mas eu tenho um prazo para cumprir, então eu preciso de colocar aquele caso na frente para poder fazer busca ativa, atendimentos, relatórios porque tem um prazo para poder cumprir” (entrevistada 2).

A fala de nossas entrevistadas evidencia que o critério de prazo utilizado por esses, cumpre mais uma necessidade profissional de resposta em tempo hábil para não descumprir uma solicitação judicial e responder administrativamente por isso, do que somente a necessidade de atendimento à demanda apresentada pelo usuário. Nossa constatação é corroborada pela priorização do cumprimento de prazos do Sistema de Garantia de Direitos, mesmo quando se trata somente de monitoramento dos casos acompanhados.

O critério “demanda do usuário” é utilizado por profissionais que organizam sua atuação a partir da frequência com a qual determinado usuário procura o equipamento. Ou seja, diante da impossibilidade de destinar igual atenção e recursos às necessidades apresentadas, as profissionais acabam priorizando aqueles usuários que mais demandam do serviço. Nesta dinâmica, quanto mais o usuário procurar o CRAS e demandar a intervenção profissional, mais rapidamente sua demanda será atendida.

“Então é o que está pegando fogo, não adianta porque tem família que, vou ser bem sincera com você, que eu hoje eu peguei agora que eu estou fazendo um plano de acompanhamento que se não chega para a gente aqui, a coisa, se a coisa está muito grave e não chega para a gente, a gente acaba não priorizando esse, caso, porque aqui não é só acompanhar caso. É demanda espontânea e outras ações. Então assim é você acaba criando esse critério que pipoca mais e pipoca... tá batendo aqui. Às vezes eu vou fazer uma VD e vejo que está tranquilo, querendo ou não, eu vou deixando esse caso de lado. A gente atende, a gente acompanha muitos casos, né? E não tem como a gente abraçar os 15 casos, porque é isso mesmo. A média de 12 a 15 casos por técnico. Então assim é o que tiver pipocando que a gente vai. Acaba que o usuário que bate mais aqui na porta é o que a gente vai conseguir atender” (entrevistada 14).

A priorização dos usuários que procuram os serviços com mais frequência dialoga com o critério de “urgência e ambos possuem caráter seletivo restritivo, podendo recair na responsabilização do usuário em detrimento de uma concepção de prevenção e promoção social.

Por fim, identificamos nas falas de nossas entrevistadas, ausência de critérios para priorização de demandas, de maneira que cada profissional define a partir de

suas concepções o que considera mais importante dentre os casos que chegaram para atendimento /acompanhamento.

“Não, não tem um critério estabelecido, não. A gente vai fazer a mesma conversa dos casos e aí essa é uma parte falha aqui dentro desses processos, muito cheios, eu já tentei instituir uma agenda para gestão de casos, só gestão de caso e não consegui, assim ela não foi para a frente, então hoje eu faço gestão de casos assim: fulano tem um caso x, vamos sentar para conversar? Aí a gente senta e conversa ou chega um caso eu falo assim, fulano, vamos conversar. Verifico lá, e vou” (entrevistada 7).

Em face do exposto, é possível observar que há distintos critérios de classificação operados por profissionais que ocupam o mesmo cargo e atendem o mesmo usuário. É importante ressaltar que tais diferenças acontecem dentro de um mesmo equipamento que utiliza critérios de classificação diferentes a depender do técnico que está na condução do caso, gerando assim tratamentos diferenciados para demandas idênticas.

“Está na sua mão olhar para A e B e decidir. E isso, às vezes, é muita injustiça. E aí eu criava, tentava criar critérios de política pública. Fala assim, tá, essa mulher aqui é mãe solo, tá grávida, sofreu violência doméstica. Essa aqui é uma idosa que tem aposentadoria. Vai pra mãe solo, grávida. Essa aqui é negra, mãe solo e tal. Essa aqui é branca e tem um subemprego. Mas ainda tem um subemprego, então vai com a negra que tá... Entende? Então eu criava esses critérios, mas assim, não era política pública de fato, inclusive, porque política pública não é critério que o técnico cria da cabeça, né? Você podia criar esse e o outro técnico criar outro. Exatamente. Aí é injusto, porque, né? Eu já vi, inclusive, gestoras da política falam assim, ah, se você pegar uma pessoa, uma família, vai lá para o parque municipal, se fizer política com ela, acaba com as coisas passarem, vai lá na gotinha, vai pro campo pagar incêndio, isso é política pública, não é política pública. Então assim, é injusto, inclusive, porque você escolhe a família A, para levar para o parque, fazer um piquenique para empoderar ela, e não a B, a C, a D, a E, a F, entende? Entendo. É complexo. Mas eu acho que é injusto a gente conhecer o tempo todo assim, quando não se tem isso muito definido” (entrevistada 10).

Os dados coletados a partir desses elementos revelaram ambiente propício para o exercício de prática profissional classificatória dos usuários, levando a julgamentos e distinção daqueles que são mais ou menos merecedores das ofertas estatais. Tais classificações aparecem quase que como estratégias de defesa dos

profissionais, funcionando como mecanismo de *coping* diante do cenário de ausência de regras e critérios formais para atendimento. Neste contexto, esses processos de categorização que mais se assemelham a julgamento dos usuários podem culminar em três tipos de respostas aos usuários dos serviços: i) um serviço extraordinário aos considerados “merecedores”; ii) um serviço inferior às possibilidades pragmáticas dos agentes aos “não merecedores”; e iii) um pragmatismo rotineiro que buscasse “salvar aqueles que podem ser salvos” (OLIVEIRA E CARVALHO, 2019, p.562). No horizonte da classificação dos usuários, a oferta de um serviço inferior destinado aos “não merecedores” pode ter efeitos excludentes, uma vez que os usuários que compõem esta categoria já acumulam processos de exclusão anteriores ao acesso à política. Assim, a estratificação feita por nossas entrevistadas pode mudar e regular o nível de acesso que o usuário tem na política em questão.

### *5.1.3.2 Regulação Moral nas Interações em Torno da Manutenção / Exclusão do Apoio Público*

Na identificação do elemento regulação moral nas interações, nos interessou compreender se a ação prática de nossas burocratas é atravessada por valores e julgamentos morais que podem ser base para ações reprodutoras de desigualdade no cotidiano dos CRAS. A concessão de “benefícios socioassistenciais” foi escolhida para captar esse aspecto da ação prática de maneira intencional, tendo em vista que a transferência direta ou indireta de renda não é objeto de consenso na sociedade e carrega traços do assistencialismo e da regulação moral que por muito tempo protagonizaram as ações de assistência social.

A presença de falas com cunho de julgamento moral aparece com alta frequência no *corpus* analisado e revela concepções moralistas e restritivas de direitos por parte de nossas entrevistadas. São falas que acontecem a partir da análise da concessão dos benefícios assistenciais, mas que extrapolam este campo alcançando um julgamento maior sobre outros aspectos da vida do usuário.

“Tem usuário usando dinheiro para coisas que não devia. Igual os morador de rua, né? Muitos usam pra comprar a droga. Teve um caso, eu estava lá na caixa econômica e tinha um cara noiado lá, xingando a funcionária, se eles não iam atender ele, se não queria pegar os 600 reais para comprar as pedras dele, estava esperando ele. Ele precisava de dinheiro pra comprar pedra, então a gente sabe que muitos deles aí pega pra comprar pedra. Agora das famílias, e eu acho que é justo o dinheiro certinho, né? A maioria chega e fala eu preciso receber o dinheiro pra mim pagar aluguel. A maioria é aluguel, né? Porque todo mundo que recebe bolsa família, a maioria não tem carteira assinada, mas você sabe que elas têm renda de um bico. Porque o bico não é obrigado a declarar. Alguns declaram, né? Às vezes 200 reais por mês. Né, que não vai atrapalhar no benefício, mas a maioria você sabe, que trabalho por fora. Como que uma família que às vezes tem 6 pessoas, recebe 600 reais e ela não trabalha? Trabalha sim. Trabalha por fora, entendeu? (entrevistada 19).

Nos relatos, é perceptível o reforço de pensamentos que reproduzem as exclusões já enfrentadas pelos usuários no contexto externo à política pública, o entendimento é de que o usuário que não consegue se organizar para cumprir as condicionalidades, independente de qual seja o motivo e circunstância vivida, deve ser punido e excluído da mesma.

“Quem não cumpre as condições não deve receber. Na minha opinião, né? De cidadão, Eu Acredito que não, porque se ela sabe que ela tem que cumprir com aquelas condicionalidades para a manutenção do benefício também para manter a segurança mesmo dessas crianças, né? Da educação, da saúde, e ela não está cumprindo. Quer dizer que o interessante para ela é só o valor que ela recebe e não o que o benefício em si traz. Não é que é todo um aparato para resguardar a família, então, se ela não está interessada em cumprir a condicionalidade, quer dizer que o que interessa para ela é o valor do benefício? Não que ela não precise, não é isso. Mas eu acho que a pessoa tem que compreender as obrigações que ela tem (entrevistada 27).

Nossa análise sugere que fatores pessoais como a escolaridade e a formação profissional e fatores organizacionais como o tipo de vínculo institucional são fatores importantes na análise do uso da discricionariedade aqui realizada. Observamos evidências de uma ação prática que pode ser reprodutora de desigualdades com foco nas profissionais com Ensino Médio e tipo de vínculo de contrato/terceirização, já que 81% das falas dessa natureza estão concentradas nas entrevistas das profissionais que ocupam cargo com exigência de Ensino Médio e que são

vinculadas à MGS. Essas profissionais expressaram a regulação moral que fazem dos usuários ao refletirem sobre o acesso destes aos benefícios socioassistenciais.

Ao relatarem que muitos usuários burlam o sistema para receber o Bolsa Família, muitas profissionais disseram que quem está fora dos critérios para recebimento dos benefícios, não deveriam estar recebendo, mesmo sabendo que esses critérios são excludentes e deixam de fora uma enorme parcela da população que necessitaria estar recebendo os valores transferidos pelo governo.

“Se for olhar os critérios, tem usuário fora demais...aqui com esse Bolsa Família...é tanto que as nossas oficinas de averiguação unipessoal, lotadas a última tinha 33 pessoas, e são pessoas que você sabe que trabalha, que tem renda, mas está no informal que não declara e por outro lado, você tem várias pessoas também que se atende que estaria no perfil que precisam e não consegue. Esses, então, são usuários que estão fora do critério, que mentem e que omite, por exemplo, tem usuária que nossa que já falou com a gente abertamente eu invadi um lote na ocupação, hoje eu moro lá para mim deixar minha casa no bairro x de herança para minha filha. Olha que situação, e gente extremamente vulnerável, paga 600, 800 reais de aluguel na ocupação. Incoerente né? É muito incoerente. O Uber, que recebe Bolsa Família. A pessoa trabalha com Uber, Talvez precisaria? Porque eles precisam. Quem não precisa, gente de 600 reais a mais? Todo mundo precisa, mas dentro dos critérios, não entra. Só que aí a pessoa vai criando estratégias, né? Sim, pessoas que declaram, que não moram na mesma casa, separados, que a gente sabe que mora em casas juntos, que é na mesma casa por aí vai (entrevista- da 8).

No fragmento acima é possível identificar a construção do valor moral do cidadão-usuário que perpassa pela concepção do “bom caráter” (OLIVEIRA E CARVALHO, 2019). No caso dos usuários do Bolsa Família, estes foram colocados no lugar dos que fraudam o sistema na tentativa de tirar vantagens indevidas e, nesse sentido, menos esforços por parte dos burocratas pode ser endereçados a esses usuários (OLIVEIRA E CARVALHO, 2019).

Ainda na linha do julgamento moral as entrevistadas relataram julgamento moral por parte de colegas com os quais compartilham o cotidiano de trabalho. As profissionais manifestaram incômodo ao identificar postura moralista na intervenção dos colegas junto aos usuários atendidos.

“Eu vejo que a acolhida ainda, ela é muito protocolar, sabe? Eu acho que ela precisa, é ter um aspecto mais de afeto também de empatia, pelas

condições do outro, sabe? Eu sinto ainda assim que de forma geral, os colegas são um pouco intolerantes com as desigualdades. Eu. Então assim é não, isso não predomina aqui nessa equipe que aqui tem bons profissionais assim, bem evoluídos no sentido amplo de acolher, mas é, a gente vê que existe muitos julgamentos ainda, sabe? Então, assim, não sei até que ponto que isso interfere também, né? Até que ponto que quem está sendo recebido e é afetado ou não por isso [...] Eu, eu acho, de forma geral, em todos os setores sabe? É por exemplo, assim, às vezes você escuta assim, por exemplo, não com a família, né? Às vezes, até de forma discreta. Mas você escuta assim: poxa, a pessoa nova está recebendo benefício, podia procurar outras coisas, sabe? Não sei nem se tem noção do que está falando, etapa desse processo. Então assim, isso me preocupa muito. Então assim é lidar com a desigualdade é um desafio ainda, porque assim a gente precisa evoluir no sentido de ter empatia com esse sofrimento. Uma outra questão que me preocupa muito, questões de saúde mental. E você vê que assusta, né? Às vezes, uma pessoa em crise, então assim, por mais que ele seja cuidado, né? Ele ainda lida com esses preconceitos. E pra mim isso interfere em acesso e muito claro, totalmente. E outra coisa, o cidadão, que geralmente tem a questão de saúde mental é o outro tipo de situação que eu acho também que assim como a questão da raça, ele tem historicamente também e ainda permanece com direitos violados mesmo pelo estado e pela comunidade de forma geral, entendeu de não compreender aquele sofrimento. Às vezes são pessoas mas para mim eu acho que a gente transparece isso em alguma que chegam aqui depois de anos, até comentei esse caso dessa pessoa, desse caso de sucesso, pessoa com deficiência. Só que lá era mental e física, anos sem receber um BPC....Para mim inadmissível, sabe? Então assim, o quanto que eu fui assim, gente? Uma família numa situação tão vulnerável e essa pessoa não teve acesso ainda” (entrevistada 6).

Diante do exposto, nossa análise revela a presença de risco de regulação moral ao acesso à política pública na prática das profissionais participantes, a partir das percepções que desenvolvem dos usuários. Faz-se necessário destacarmos a presença de percepções construídas a partir de julgamentos morais e que são, por natureza, restritivas de direitos.

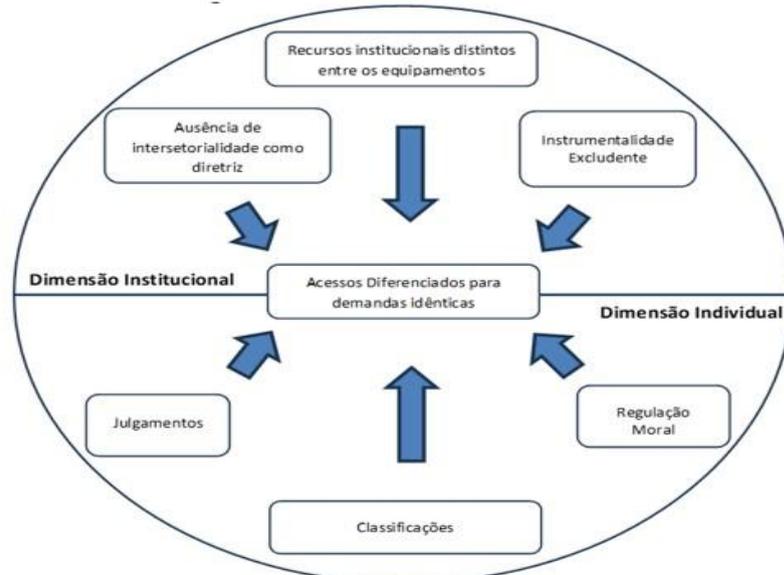
#### *5.1.4 Análises Iniciais*

Nossas análises iniciais nos permitem realizar algumas inferências, ainda que incipientes. A presença de quatro dos cinco mecanismos de riscos de reprodução de desigualdades indica que nossas burocratas podem sim estar realizando uma prática capaz de gerar desvantagens entre os usuários e reafirmar uma realidade excludente, já vivenciada por muitos deles. Cumpre destacar que, a

despeito do princípio da igualdade de acesso à política de assistência social contida no artigo 4º inciso IV da LOAS, os usuários dos CRAS pesquisados recebem acessos diferenciados à política a depender do profissional que os atendem, do equipamento que procuram, do quanto são insistentes e, da capacidade institucional de articular suas demandas, configurando o que chamamos nessa tese de “cidadania desigual”. Se em 1987 Wanderley Guilherme dos Santos falou em “cidadania regulada” para expressar a seletividade estatal ao conferir o título de cidadão àqueles cujas profissões eram regulamentadas por lei e possuíam sindicato regulamentado e, se Sonia Fleury, em 1991, falou da “cidadania invertida” pra expressar a inversão da lógica estatal que passou a ofertar política pública como consequência do fracasso social dos indivíduos, trazemos ao debate uma análise do Estado atual como reprodutor de uma “cidadania desigual”, já que ao ofertar acessos diferenciados, o Estado também torna os sujeitos desiguais entre si, à medida que oferta um tratamento diferente a depender das condições institucionais e da discricionariedade de quem o representa.

Segue abaixo figura que condensa a ideia aqui apresentada:

FIGURA 12: Cidadania Desigual



Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

Nossos achados também evidenciaram que a concentração dos riscos de reprodução de desigualdades entre as entrevistadas está na atuação das profissionais que ocupam cargo com exigência de Ensino Médio, sobretudo na dimensão das práticas de implementação e interações nas linhas de frente do serviço público. A maior concentração de julgamentos morais está entre essas profissionais, o que nos permite inferir que, neste cenário, quanto menor o nível de escolaridade e mais frágeis os vínculos empregatícios, maior os riscos de reprodução de desigualdades. A fragilidade do vínculo empregatício dessas profissionais e toda a precarização de condições de trabalho associada a ele nos faz reafirmar a importância dos fatores organizacionais para a prática discricionária. Neste caso, é importante destacar que as profissionais que ocupam cargo com exigência de Ensino Médio foram aquelas que demonstraram menos conhecimento da política, desconhecendo seus objetivos, diretrizes e princípios. Assumimos que essa lacuna no conhecimento da política deixa espaço para elaborações e conclusões baseadas em valores próprios que conduzem os atendimentos desses profissionais.

Olhar para a dimensão da prática dos burocratas do nível de rua da política de assistência social tendo como inspiração os mecanismos de análise de riscos da reprodução de desigualdades, nos permitiu compreender que, apesar da proposta de proteção social e do caráter inclusivo da referida política, há no município contexto propício para ações reprodutoras de desigualdades. Nossa análise sugere que temos instituição e prática discricionária geradora de efeitos negativos e que a associação desses fatores aumenta a probabilidade de reprodução das desigualdades já existentes, ou ainda a criação de novas formas de discriminação no cenário estudado.

Contudo, identificar os mecanismos de riscos de reprodução de desigualdades que operam na implementação da política de assistência social do município não foi condição suficiente para compreendermos como acontecem a tomada de decisão e as escolhas discricionárias que, ao fim e ao cabo, vão reafirmar condições desiguais na vida dos usuários da política. Para este fim, elegemos na próxima seção o que chamamos de dispositivos de exclusão social

capazes de nos ajudar a compreender a extensão das desigualdades reproduzidas na política municipal.

## **5.2 Parte 2: Discriminação Socioeconômica, Discriminação Racial e Transfobia: a reprodução de desigualdades sociais e a prática da ação discricionária**

A política de assistência social, hoje reconhecida pelo Estado brasileiro, nem sempre foi orientada na perspectiva do direito. Possui reconhecidamente um histórico ligado a uma cultura política caracterizada por relações de tutela, benesse e clientelismo. As ações assistenciais eram caracterizadas pelo paternalismo e pela prestação de auxílios emergenciais à miséria, com foco aos segmentos mais pobres da sociedade (YAZBECK, 2008). Foi sob esses parâmetros que, por muito tempo, os profissionais e usuários dos serviços interagiram.

Na atualidade, a PNAS supera o recorte econômico enfatizado em momentos anteriores e traz ao cenário da política o atendimento a situações de fragilização de vínculos afetivos.

“A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras)” (PNAS, p33, 2004).

Como e em que extensão a burocracia do nível de rua reproduz desigualdades sociais em suas ações diárias? Suas visões de mundo perpassam as suas ações discricionárias, produzindo efeitos imediatos de inclusão ou exclusão? Para responder a essas questões elegemos três dispositivos de exclusão social que nos possibilitaram olhar para a discricionariade de nossas entrevistadas e o potencial poder de reprodução de desigualdades que suas ações comportam. A discriminação socioeconômica, a discriminação racial e a transfobia são práticas

que, pela própria natureza preconceituosa, discriminatória e de julgamento, reforçam as desigualdades sociais. A escolha desses três dispositivos se deu uma vez que a diversidade, a pobreza e a negritude são marcas expressivas dos usuários que se utilizam dos serviços ofertados pela política de assistência social. O objetivo foi identificar se tais práticas são reproduzidas pelos burocratas do nível de rua na implementação da política pública de assistência social do município de Belo Horizonte.

A seguir trabalharemos tais dispositivos a partir das vinhetas, técnica de coleta de dados eleita para abordarmos a discricionariedade de nossos burocratas. Esses foram convidados a refletirem sobre os dilemas dos usuários das políticas e, para este fim, usamos situações hipotéticas com cenários idênticos e personagens distintos. Assim, estes foram divididos em dois grupos distintos (*A* e *B*). No grupo *A* trabalhamos com as vinhetas de base (*VB*) que trouxeram personagens com menor vulnerabilidade socioeconômica, brancos e cisgêneros. Já no grupo *B* trabalhamos com as vinhetas com variáveis (*VV*), que trouxeram personagens com maior vulnerabilidade socioeconômica, pretos e transgêneros. Essa dinâmica objetivou a captação de diferenças na ação dos burocratas a partir da inserção desses dispositivos de exclusão social. A ação discricionária dos burocratas foi classificada nas dimensões do *discurso* e da *ação prática*, tal classificação nos permitiu compreender que há diferença no discurso e na ação prática dos burocratas, revelando a amplitude envolvida na análise discricionariedade desses.

Como na primeira parte da pesquisa apresentada na seção inicial deste capítulo identificamos uma maior concentração dos riscos de reprodução de desigualdades na atuação das profissionais que ocupam cargo com exigência de Ensino Médio, organizamos a coleta e análise dos dados nesse segundo momento a partir do nível de escolaridade e cargo ocupado por nossas entrevistadas.

### *5.2.1 A Burocracia do Nível de Rua e a Discriminação Socioeconômica*

Compondo o tripé da seguridade social, a política pública de assistência social integra um sistema de proteção social amplo, com perspectivas de caráter

universal e com a ampliação da cidadania social que buscou superar a ideia de benemerência e clientelismo que até então caracterizou a assistência social brasileira. Reafirmando os preceitos constitucionais, a assistência social é política pública de direito de todo cidadão que dela necessitar e tem como premissa a extensão da cidadania e garantia de direitos sociais. Ao propor a necessidade de integração entre o social e o econômico, a política de assistência social amplia seu escopo de ação para além da vulnerabilidade de renda e traz ao cenário o olhar para a fragilização dos vínculos relacionais e de pertencimento social (PNAS, 2004).

Apesar do reconhecimento estatal de que a vulnerabilidade social está para além da vulnerabilidade de renda, ainda é possível encontrar concepções da política de assistência social que a vinculem ao atendimento exclusivo dos pobres e miseráveis. Diante do exposto, elegemos o dispositivo de exclusão social *discriminação socioeconômica* para compreendermos se há variações na ação prática dos burocratas quando estão diante de usuários com situações socioeconômicas distintas. Em outras palavras: na ação prática dos profissionais a vulnerabilidade de renda ainda continua sendo critério de acesso central para a política de assistência social? Assim, neste estudo, estamos chamando de *discriminação socioeconômica* a atitude de tentar ou efetivamente negar acesso ao usuário em função de sua condição socioeconômica.

A análise da existência de discriminação socioeconômica foi realizada a partir de uma vinheta que apresenta a situação vivenciada por Ana Paula, nossa personagem fictícia. Ocorre que no grupo *A* a Ana Paula é representada por uma imagem de uma mulher em situação de extrema vulnerabilidade socioeconômica, enquanto no grupo *B* é representada pela imagem de uma mulher com condição socioeconômica superior ao primeiro caso.

FIGURA 13: Vinheta Assistência Social/ Dispositivo <i>Discriminação Socioeconômica</i> - Recepcionistas	
<p>A recepcionista do CRAS nos contou o seguinte caso: A Ana Paula vem aqui constantemente pedir tarifa social, na semana passada veio três dias direto, no terceiro eu mesma já falei para ela que não tinha mais tarifa (mas tinha), nem passei a demanda para os técnicos porque aí já é demais. Ela fica para baixo e para cima com essas crianças. Esses dias também veio atrás de Bolsa Família, <u>Já</u> combinei com a outra recepcionista que se ela aparecer nós vamos passar para o técnico uma vez só por semana, duas no máximo. Mais do que isso vamos falar que acabou.</p>	
IMAGEM DO GRUPO A (VB)	IMAGEM DO GRUPO B (VV)
<p>Mulher branca, pobre, com cabelos castanhos claros e crespos, vestida com roupas mais velhas e simples, sendo uma blusa rosa e uma calça preta. Tem no colo uma bebê de aproximadamente 10 meses também de cabelos crespos e que veste blusa rosa e calça lilás. A mulher está sentada em um sofá velho que se encontra em um cômodo pequeno de aparência pobre com móveis e objetos aglomerados.</p>	<p>Mulher branca com cabelos lisos e loiros, vestida com um vestido longo listrado de preto e branco e calçando sandálias tipo rasteirinhas. Tem no colo uma bebê de aproximadamente oito meses também loira e de cabelos lisos que veste um vestido rosa claro. A mulher está de pé na frente de um gradeamento que cerca um terreno em construção.</p>

Fonte: Elaboração própria

### Profissionais que Ocupam Cargos com Exigência de Ensino Médio

Quando convidadas a responder o que fariam diante do dilema colocado na vinheta apresentada, as recepcionistas dos equipamentos pesquisados deram respostas distintas para a imagem do grupo A e a imagem do grupo B. Vejamos tais respostas a partir das duas dimensões de análise:

i) *Discurso*

O discurso apresentado pelas recepcionistas entrevistadas, é representado pela predominância das seguintes falas:

Quadro 10: Discurso Recepcionistas - Discriminação Socioeconômica

Grupo A (VB)	Grupo B (VV)
Não identificamos discursos que perpassassem a fala deste grupo. As profissionais fizeram falas de ação direta para os encaminhamentos.	“ a gente não julga, mas muita gente que vem pegar o Bolsa Família não tem necessidade”.
	“ eu não crio barreiras, mesmo quando a pessoa não tem direito ao que veio buscar”.
	“esse público com melhores condições, querem fazer o Cad Único mesmo sem ter direito”.
	“aqui chega muita gente que ganha mais de um salário e que tá fora do perfil do CRAS.

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

Como é possível observar, as recepcionistas que compuseram o grupo *B (VV)* trouxeram ao debate discurso que sugere julgamentos com relação à condição de Ana Paula e um juízo de valor relacionado a usuários que não aparentam extrema vulnerabilidade social. O discurso apresentado por essas profissionais mantém na lógica dessa política pública um senso comum voltado para o atendimento exclusivo da vulnerabilidade de renda, enquanto a proteção social ofertada pela política de assistência social deve garantir a segurança de sobrevivência, de acolhida e de convívio familiar. A segurança de convívio familiar é de extrema importância para garantir o convívio a partir de uma dimensão societária da vida capaz de construir subjetividades coletivas, bem como construções culturais e políticas. Trata-se, pois,

de uma segurança de grande relevância para o enfrentamento de desigualdades sociais já que trabalha a superação de barreiras relacionais, fruto de discriminações e intolerâncias presente nas relações humanas (PNAS, 2004).

*ii) Ação Prática*

Com relação a ação prática das recepcionistas diante do dilema apresentado, observamos uma tendência diferente dos discursos presentes nas falas destas. Apesar de um discurso carregado de juízo de valor, a ação prática das recepcionistas que compuseram o grupo *B (VV)* não foi diferente daquela que compôs o grupo *A (VB)*.

Quadro 11: Ação Prática Recepcionistas - Discriminação Socioeconômica

Grupo A (VB)	Grupo B (VV)
Encaminhamento imediato da demanda aos técnicos.	Encaminhamento da demanda aos técnicos, após discursos reprodutores de desigualdade.

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

Como é possível observar, ainda que as recepcionistas do grupo *B (VV)* apresentem discurso que pode ser reprodutor de desigualdade, a resolução dada por elas ao dilema apresentado em nada se difere da resolução dada pelas recepcionistas do grupo *A (VB)*. Esse dado evidencia que, ainda que apresentem discurso que pode ser reprodutor de desigualdades, tais desigualdades não se efetivam na ação prática de nossas recepcionistas. Assim, ainda que a discriminação socioeconômica seja predominante no discurso delas, a entrega formal esperada no âmbito da política pública é realizada.

### Profissionais que Ocupam Cargo com Exigência de Ensino Superior

A vinheta utilizada para abordar as profissionais que ocupam cargo com exigência de nível superior foi adaptada para o contexto de trabalho destas e por isso, apesar de manter o mesmo dilema, ela foi construída substituindo o termo “receptionista” por “técnica” conforme segue abaixo.

FIGURA 14: Vinheta Assistência Social / Dispositivo <i>Discriminação Socioeconômica - Técnicas</i>	
<p>Uma técnica colega de vocês nos contou o seguinte caso: A Ana Paula vem aqui constantemente pedir tarifa social, na semana passada veio três dias direto, no terceiro eu mesma já falei para ela que não tinha mais tarifa (mas tinha). Ela fica para baixo e para cima com essas crianças e eu não acho que ela precisa de tarifa social. Esses dias também veio atrás de Bolsa Família, <u>Já</u> combinei com a receptionista que se ela aparecer é para me acionar uma vez só por semana, duas no máximo. Mais do que isso já pode falar na recepção mesmo que a tarifa acabou.</p>	
IMAGEM DO GRUPO A (VB)	IMAGEM DO GRUPO B (VV)
<p>Mulher branca, pobre, com cabelos castanhos claros e crespos, vestida com roupas mais velha e simples, sendo uma blusa rosa e uma calça preta. Tem no colo uma bebê de aproximadamente 10 meses também de cabelos crespos e que veste blusa rosa e calça lilás. A mulher está sentada em um sofá velho que se encontra em um cômodo pequeno de aparência pobre com móveis e objetos aglomerados.</p>	<p>Mulher branca com cabelos lisos e loiros, vestida com um vestido longo listrado de preto e branco e calçando sandálias tipo rasteirinhas. Tem no colo uma bebê de aproximadamente oito meses também loira e de cabelos lisos que veste um vestido rosa claro. A mulher está de pé na frente de um gradeamento que cerca um terreno em construção.</p>
<p>Fonte: Elaboração própria</p>	

Quando convidadas a responder o que fariam diante do dilema colocado na vinheta apresentada as profissionais técnicas do CRAS pesquisados deram respostas distintas para a imagem do grupo A (VB) e a imagem do grupo B (VV).

Vejamos como os dados se desenvolvem nas duas dimensões de análise:

*i) Discurso*

O discurso apresentado pelas técnicas entrevistadas, é representado pela predominância das seguintes falas:

Quadro 12: Discurso Técnicas – Discriminação Socioeconômica

Grupo A (VB)	Grupo B (VV)
“Quem mais pega tarifa são os moradores de rua e eles pegam para comprar drogas”.	“Eles trocam as tarifas por drogas”.
	“Eu daria a tarifa, mas proporia um acompanhamento no âmbito do PAIF.”
	“Eles precisam entender que o CRAS não é só benefício”.
	“Aqui sempre pedimos comprovação da necessidade da tarifa”.

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

Assim como ocorrido entre as recepcionistas, os fragmentos acima mostram que as técnicas que compuseram o grupo B (VV) trouxeram ao debate mais barreiras discursivas se comparadas ao grupo A (VV), evidenciando que também entre elas há discurso reprodutor de desigualdades diante de usuários com diferentes condições socioeconômicas. Avaliamos que neste caso, a integração entre serviços e benefícios, pressuposto importante da política de assistência social,

passa a ser barreira de acesso, uma vez que aplicada a somente um grupo de usuários.

Na análise do discurso técnico, identificamos ainda que os dois grupos (*A* e *B*) fazem o mesmo juízo de valor sobre o uso que os usuários fazem do benefício ofertado e usam de suposições para “regular” o acesso a este. Ao afirmarem (sem nenhum tipo de comprovação) que alguns usuários usam o benefício social para fazer uso de drogas, as profissionais trazem para as reflexões crenças e valores pessoais que podem ser elementos reguladores do acesso à política pública.

## *ii) Ação Prática*

Com relação a ação prática frente ao dilema proposto na vinheta em análise, a decisão tomada na ação técnica foi a mesma nos dois grupos. Também no cenário técnico, a entrega da política pública não deixa de ser feita em função de discursos reprodutores de desigualdades como mostra o quadro abaixo:

Quadro 13: Ação Prática Técnicas – Discriminação Socioeconômica

Grupo A (VB)	Grupo B (VV)
Escuta qualificada e atendimento da demanda do usuário (entrega da tarifa social).	Escuta qualificada e atendimento da demanda do usuário (entrega da tarifa social), após discursos reprodutores de desigualdade.

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

Em relação a discriminação socioeconômica, é possível identificar discurso reprodutor de desigualdade entre as burocratas dos CRAS estudados (independente do nível de escolaridade), contudo, o discurso desigual não se materializa em desigualdade de acesso aos direitos dos usuários, cenário bem diferente dos dois dispositivos que seguem.

### 5.2.2 A Burocracia do Nível de Rua e a Discriminação Racial

O racismo é componente estrutural da realidade brasileira, sendo o país o último a abolir a escravidão no contexto das Américas e, a não efetivação da liberdade almejada já era ratificada pela ausência de políticas reparatórias neste cenário. Apesar dos séculos de segregação já reconhecidamente vivenciados pelos negros, o Brasil vive na atualidade o mito da democracia racial que escamoteia o racismo estrutural e reforça a ausência de uma identidade étnico-racial. “Apesar de já bem estabelecido que, para o campo biológico, não existem raças humanas, no campo das Ciências Sociais esse é um conceito importante ao observarmos tratamentos e acessos diferentes a serviços e direitos em função da raça/cor” (FREDRICH *et al*, 2022, p.2).

O racismo, constitui, pois, forma sistemática de dominação que pode ser manifestada através de práticas que estejam no nível do consciente ou do inconsciente dos sujeitos sociais e que, cotidianamente, segregam os grupos raciais e geram desvantagens ou privilégios para os indivíduos a depender de sua identidade étnico-racial. Na dimensão institucional, o racismo perpetua as desigualdades sociais e as políticas públicas reproduzem esse cenário desigual que se traduz, dentre outras diferenças, na ausência ou disparidade de acesso (FREDRICH *et al*, 2022). Ao tratar da política pública de saúde os autores exemplificam os impactos da vivência do racismo na saúde da população negra:

Na dimensão institucional, o racismo perpetua desigualdades na saúde da população negra, cujos efeitos se traduzem em menor acesso à saúde, maior precocidade nos óbitos, maiores taxas de mortalidade materna e infantil, maior prevalência de doenças crônicas e infecciosas e altos índices de violência urbana (FREDRICH *et al*, 2022, p.2).

No contexto institucional, que é reflexo da estrutura social, não é raro situações nas quais o racismo ocorre de forma direta impedindo que determinados grupos raciais acessem e ocupem espaços, mas o racismo se dá muitas vezes de forma indireta na qual demandas específicas desses grupos são ignoradas e ainda quando há o negacionismo das diferenças sociais. Importante destacar que o não

reconhecimento dessas diferenças contribui para a não elaboração e até rejeição de políticas de equidade racial. Associar a discriminação somente à condição socioeconômica em detrimento da condição racial é mais uma forma de escamotear o racismo presente nas instituições, sobre esse aspecto um estudo de Fredrich et al (2022) realizado no Brasil sobre a percepção do racismo vivenciado entre os estudantes negros de medicina evidencia que mesmo os estudantes de medicina negros que vieram de escolas privadas ou ainda não cotistas também relataram receio de sofrerem racismo em função de sua cor e de não serem aceitos por seus pacientes ou ainda encontrarem maiores barreiras no mercado de trabalho. Ainda na desconstrução do argumento de que a exclusão se dá somente pela condição socioeconômica e não pela condição de raça, os autores trazem ao debate a afirmação de Gonzalez (2020) que declara que em uma competição por mercado de trabalho pessoas não brancas obtêm resultados desfavoráveis, ainda que possuam os mesmos recursos sociais dos demais competidores (FREDRICH *et al*, 2022). Destarte, países colonialistas como o Brasil, tem o racismo como uma forma de distribuir privilégios e ratificar a exploração já realizada pela lógica do sistema capitalista de produção, tendo a alienação do negro como um fenômeno que é socialmente construído (FANON, 2020).

Tendo o racismo como categoria mais ampla e plano de fundo no qual a discriminação acontece, tomamos a discriminação racial como dispositivo de exclusão social para análise de nossa investigação. Assim nos interessa compreender se e como a discriminação racial afeta a ação prática cotidiana de nossas entrevistadas. No âmbito dos CRAS estudados, um mesmo caso pode receber resoluções distintas a depender da cor de quem o protagoniza?

A vinheta utilizada para captar a existência da discriminação racial apresenta a situação vivenciada por Cida, nossa personagem fictícia. Ocorre que no grupo A (VB) Cida é representada pela imagem de uma mulher branca enquanto no grupo B (VV) é representada pela imagem de uma mulher preta.

FIGURA 15: Vinheta Assistência Social/ Dispositivo *Discriminação Racial*

Cida é uma mulher pobre, é usuária de drogas, reside na comunidade aqui ao lado e tem 6 filhos dos quais cuida sozinha. No mês passado Wesley, seu filho mais velho de 11 anos, sofreu uma queimadura no fogão enquanto cozinhava para os irmãos. As crianças de 2, 5, 7, 9 e 10 anos, encontram-se desnutridas, estão infrequentes na escola e presenciam a mãe fazendo uso de drogas frequentemente. Uma orientação recente do CT do município indica o abrigamento de todas as crianças nessa situação. Cida tem uma certa adesão ao acompanhamento das políticas públicas e os profissionais que acompanham a família possuem dúvida se ainda é possível fazer intervenções no nível da rede local.

IMAGEM DO GRUPO A (VB)	IMAGEM DO GRUPO B (VV)
Mulher branca, pobre, de aparência envelhecida, de cabelos loiros amarrados e vestindo blusa azul claro. Está de pé, com a testa encostada em uma janela de vidro e tem no colo uma criança de aproximadamente um ano de idade. O menino veste blusa azul escuro e ambos olham para fora da janela.	Mulher preta, pobre, de aparência envelhecida, de cabelos curtos e crespos. Veste uma blusa azul clara listrada de branco e tem na cabeça um lenço vermelho. Está de pé encostada em uma parede velha amamentando uma criança de poucos meses de vida.

Fonte: elaboração própria

### Profissionais que Ocupam Cargo com Exigência de Ensino Médio

Quando convidados a responder o que fariam diante do dilema colocado na vinheta apresentada, as recepcionistas dos equipamentos pesquisados deram respostas distintas para a imagem do grupo A e a imagem do grupo B.

Vejamos tais respostas a partir das duas dimensões de análise:

i) *Discurso*

O discurso apresentado pelas recepcionistas entrevistadas, é representado pela predominância das seguintes falas:

Quadro 14: Discurso Recepcionistas – Discriminação Racial

Grupo A (VB)	Grupo B (VV)
“O CRAS deveria encaminhar p o CREAS”.	“Ela tem muitos filhos, precisa passar por uma laqueadura urgente”.
“O CRAS precisa atuar na prevenção”.	“Essas crianças precisam ser abrigadas”.
“Ser mãe solo e ter que encarar tudo sozinha faz parte da pobreza que ela tá inserida.	“ O centro de saúde tem anticoncepcional gratuito, porque ela não toma?”
	“Temos que ser mais extremos porque as crianças estão muito expostas né?”
	“É preciso acionar o conselho tutelar imediatamente”.
	“Tem que acionar os órgãos de defesa”.
	“ Eu diria para ela que se ela beber vão tomar as crianças dela”.
	“O problema dela é a família desestruturada”.

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

O comparativo das falas entre o grupo *A (VB)* e o grupo *B (VV)* evidencia um discurso muito mais extremo quando tratamos da Cida representada pela imagem da mulher preta. Enquanto o discurso do grupo *A (VB)* envolve a função preventiva do CRAS, destacando a importância do trabalho em rede e do acionamento da

Proteção Social Especial do SUAS, o discurso mais extremista do grupo *B (VV)* mobiliza recursos como a laqueadura da mãe, acolhimento institucional das crianças, acionamento do conselho tutelar e acionamento do judiciário. Observamos que, ainda que o grupo *A (VB)* tenha apresentado discurso higienista e fatalista corroborando com o fato de que mulheres pobres estão fadadas a passar por esse tipo de situação, a pobreza e possível violação de direitos das crianças e dos adolescentes da família branca ainda são acolhidas e passíveis de serem acompanhadas no âmbito da política de assistência social. Contudo, a pobreza associada à cor preta tem menor tolerância entre as entrevistadas, com soluções mais radicais e muitas vezes externas ao SUAS.

Outra característica marcante do discurso do grupo *B (VV)* merece ser destacada, uma vez que reforça a reprodução de desigualdades já identificada na ação prática de nossas entrevistadas. A responsabilização do usuário pela condição vivida é elemento presente no discurso deste grupo e responsabilizar o sujeito por sua condição social pode ser uma forma de ignorar a inserção deste em um contexto macro de desigualdade social perpetuado há séculos e adensado pelo sistema capitalista de produção. A lógica de acumulação das formações sociais capitalistas é baseada na exploração e na incompatibilidade com pleno emprego e ampla proteção social, tem caráter estrutural e, por si só, excludente. No caso do Brasil, o cenário é agravado, uma vez que o país figura entre aqueles com maior concentração de renda no mundo (SILVA, 2010).

## *ii) Ação Prática*

Com relação a ação prática frente ao dilema proposto na vinheta em análise, os resultados encontrados sugerem uma total confluência entre o discurso e a tomada de decisão dos grupos analisados. Assim como na dimensão do discurso, o grupo *B (VV)* propôs ação prática mais extrema e radical, se comparada aos encaminhamentos dados pelo grupo *A (VB)*. Vejamos:

Quadro 15: Ação Prática Recepcionistas – Discriminação Racial

Grupo A (VB)	Grupo B (VV)
Encaminhamento para o CREAS.	Acolhimento Institucional das crianças; Laqueadura da mãe; Acionamento do Conselho Tutelar; Acionamento do Judiciário.

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

Uma análise comparativa dos encaminhamentos dados nos permite inferir que as formas de resolução encontradas pelas entrevistadas do grupo B (VV) tem efeitos mais significativos na vida dos usuários. São resoluções que podem envolver ações à revelia de quem as recebe, não tendo construção em conjunto com os sujeitos envolvidos. As profissionais componentes do *grupo B (VV)* justificaram a radicalidade de suas decisões na proteção social das crianças e adolescentes, mas nos questionamos se tais decisões não guardam caráter discriminatório e punitivo, uma vez que essa mesma proteção não é também ofertada às crianças brancas.

#### Profissionais que Ocupam Cargo com Exigência de Ensino Superior

Quando convidadas a refletir sobre o dilema vivenciado por nossa personagem Cida, as profissionais técnicas também demonstraram atuação distinta quando confrontadas à imagens diferentes. Como é possível observar no quadro abaixo, o grupo *B (VV)* apresenta discurso com mais juízo de valor em relação à situação vivida pela Cida.

##### *i) Discurso*

O discurso apresentado pelas técnicas, é representado pela predominância das seguintes falas:

Quadro 16: Discurso Técnicas – Discriminação Racial

Grupo A (VB)	Grupo B (VV)
“Seria um caso de AVISE <sup>23</sup> , mas acho que ela não daria conta de proteger esse dinheiro nesse momento”.	“Eu acho que Cida não cumpre seu papel protetivo”.
	“Acho que ela não ta garantindo a proteção das crianças, então tem que abrigar até antes mesmo de fazer a discussão do caso com a rede”.
	“Ainda que ela não fosse usuária de drogas, será que ela teria condições de cuidas dessas crianças?”

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

O comparativo dos discursos entre os grupos analisados, revela que a função protetiva da mãe preta é mais questionada do que a da mãe branca, inclusive em um cenário sem o uso de drogas.

### *ii) Ação Prática*

Também entre as profissionais técnicas, os resultados sugerem uma confluência entre a dimensão do discurso e a dimensão da ação prática. Vejamos:

Quadro 17: Ação Prática Técnicas – Discriminação Racial

Grupo A (VB)	Grupo B (VV)
-Colocação na modalidade acompanhamento do CRAS; -Acionamento da rede	

<sup>23</sup> Benefício Eventual pago pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte por Vivência de Situação de Insegurança Social.

socioassistencial local; -Encaminhamento para CREAS; -Encaminhamento para o Centro de Referência em Saúde Mental Álcool e Drogas-CERSAM AD; Acionamento do Conselho Tutelar.	Acolhimento institucional das crianças.
---	---

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

Quando comparamos a ação prática relacionada ao caso, observamos que o grupo que analisou a vinheta com a imagem da mulher branca tem soluções que acionam o caráter protetivo da assistência social e sua potencialidade no trabalho em rede. São soluções que reconhecem a necessidade de um acompanhamento familiar, mas que propõem fazê-lo ainda no âmbito da preservação dos vínculos familiares. Em contrapartida, o grupo que analisou a vinheta com a imagem da mulher preta, vê como solução única o acolhimento institucional das crianças, encaminhamento que, de acordo com as normatizações da política, deve ser tomado especialmente em caso de rompimento de vínculos afetivos familiares. Importante destacar que a decisão pelo acolhimento institucional das crianças não só representa a decisão predominante no grupo, muito mais que isso, representa a decisão unânime entre as participantes.

Como já destacado em momentos anteriores, a sutileza da reprodução de desigualdades na implementação das políticas públicas já foi conteúdo analisado em outros estudos. Se tomarmos novamente o exemplo da política de saúde, fica claro que disparidades raciais e étnicas podem ser percebidas na diferença de tratamento dado a pacientes brancos e negros. As experiências de discriminação racial na implementação da política pública já revelaram que crianças negras e de baixa renda assistidas por um programa social de saúde nos Estados Unidos, por exemplo, recebiam quatro vezes mais antipsicóticos do que crianças cobertas por planos privados, o que gerava impactos desproporcionais na saúde dos primeiros (HASSEN, LOFTERS, MICHAELI e *tal*, 2021).

Nossos achados dialogam ainda com as categorias mobilizadas por Jones (2000), quais sejam: o racismo institucionalizado, já que as ações práticas realizadas causaram diferenças entre as mães branca e preta no acesso aos serviços e oportunidades ofertados; e, o racismo mediado por pessoas, já que o comportamento e a capacidade de oferta de cuidados da mãe do grupo *B(VV)* foi avaliada tendo por base sua cor (JONES, 2000).

Assim, no âmbito da política pública, a literatura identifica e ilustra a reprodução de desigualdade social através da discriminação racial, mas também através de outros aspectos da identidade. Nesse sentido, a transfobia foi nosso terceiro dispositivo escolhido para olhar para a discricionariedade de nossas entrevistadas e compreender como ela se comporta diante da presença de usuários transgêneros na busca pelos serviços públicos.

### *5.2.3 A Burocracia do Nível de Rua e a Reprodução da Transfobia*

Compondo o rol daqueles que são historicamente excluídos pelas estruturas sociais, o público LGBTQIA+ tem sido alvo de muitos ataques, discriminações e preconceitos na vida em sociedade. A homofobia, atitudes e sentimentos negativos, discriminatórios ou preconceituosos em relação às pessoas LGBTQIA+, tem protagonizado uma cadeia de eventos e decisões que extrapolam as relações sociais, alcançando as relações econômicas e políticas, impactando no acesso aos direitos do público em questão. De acordo com o Observatório de Mortes e Violências LGBTQIA+ no Brasil, o público LGBT segue sendo a comunidade mais vulnerável à violência e negativas de direitos fundamentais no país. Dados do observatório indicam que no ano de 2022, 273 pessoas morreram somente por terem orientação sexual distinta do “padrão” social da heterossexualidade ou heteronormalidade. O público também é excluído quando o assunto é desemprego, a taxa de empregabilidade no país é menor para pessoas que compõem este grupo, se comprado aos cisgêneros<sup>24</sup> heterossexuais. Os LGBTQIA+ são ainda

---

<sup>24</sup> Pessoa que se identifica com o sexo biológico que lhe foi atribuída ao nascer.

estigmatizados, humilhados e discriminados pelas políticas públicas brasileiras, com destaque para a política de saúde. O Dossiê 2022: Mortes e Violências contra LGBTI+ no Brasil, publicado em 2023, aponta uma LGBTIfobia estrutural e denuncia o descaso do poder público no que tange a políticas públicas capazes de conter o avanço da violência, evidenciando que o Estado tem sido agente direto de violências e violações, em especial das pessoas transgênero.

A transfobia, “percepções estereotipadas negativas e de atos discriminatórios contra homens e mulheres transexuais e travestis” torna as pessoas transgênero alvos de preconceito, de negativa de acesso à direitos, de exclusão estrutural e de diversos tipos de violências. No Brasil, a exclusão extrema sempre foi o lugar destinado a pessoas transgênero, sem o reconhecimento da própria identidade, o acesso à direitos civis básicos fica inviabilizados (JESUS, p,106, 2013). Na conjuntura do governo Bolsonaro, o país assistiu ao fortalecimento de grupos LGBTIfóbicos representados em especial pelos políticos da extrema direita, milícias paramilitares e líderes religiosos fundamentalistas. Assim, o Dossiê denuncia que não só a transfobia, mas a LGBTIfobia de maneira mais ampla tem sido mantida nos ambientes políticos e sociais aumentando os riscos de violações de direitos humanos, trata-se de uma omissão estatal ratificada institucionalmente pela forma como “os órgãos de segurança pública e do sistema judiciário negligenciam as demandas relacionadas às violências motivadas por orientação sexual e/ou identidade de gênero, tanto em sua causa raiz como na materialização da prática violenta contra a vida das pessoas LGBTI+” (DOSSIÊ MORTES E VIOLÊNCIAS CONTRA LGBTI+ NO BRASIL, 2023, p.8).

A partir do exposto, consideramos que a transfobia é um dispositivo de exclusão social de extrema relevância na análise que nos propusemos a fazer. A vinheta utilizada para captar a existência de transfobia na ação prática dos burocratas em questão apresenta a situação vivenciada por Roberta, nossa personagem fictícia. Ocorre que no grupo *A* (*VB*) Roberta é representada pela imagem de uma mulher cisgênero enquanto no grupo *B* (*VV*) é representada pela imagem de uma mulher transgênero.

---

Figura 16: Vinheta Assistência Social / Dispositivo Transfobia	
<p>Os profissionais do CRAS estão diante da seguinte situação: Roberta e suas filhas estão em acompanhamento pela equipe do CRAS. Ela recebe o auxílio BH, benefício de transferência de renda da prefeitura, que está perto do prazo de acabar. Roberta possui duas filhas menores de idade, ela tem enfrentado dificuldades em garantir a alimentação das filhas e mantê-las frequentes na escola porque as vezes vendem bala no sinal. O dinheiro do benefício recebido tem sido destinado para compra de itens de beleza, pois na última entrevista de emprego disseram a ela que está muito mal cuidada. Como este é um benefício municipal, cabe à equipe do CRAS decidir pelo cancelamento ou renovação por mais um ano do benefício. A equipe tem até dois dias para tomar essa decisão, mas está dividida porque parte da equipe defende a renovação e outra parte defende o cancelamento.</p>	
IMAGEM DO GRUPO A (VB)	IMAGEM DO GRUPO B (VV)
<p>Mulher cisgênero, parda, de estatura mediana, cabelos encaracolados e amarrados, vestida com uma blusa de alças verde claro. Está de pé e ao fundo da imagem uma rua sem calçamento e uma casa em construção à esquerda</p>	<p>Mulher transgênero, parda, de estatura mediana, cabelos encaracolados e soltos na altura dos ombros. Está de pé, vestida com uma blusa preta de mangas curtas e segurando com as duas mãos uma flor vermelha com um cabo longo. Ao fundo da imagem uma rua com uma casa azul à direita e um homem enconstado em uma das casas à esquerda da imagem. O homem veste blusa azul calça jeans.</p>

Fonte: elaboração própria.

### Profissionais que Ocupam Cargo com Exigência de Ensino Médio

Ao refletirem sobre o dilema vivenciado por Roberta, as recepcionistas participantes construíram discurso diferentes a partir das imagens A (VB) e B (VV), conforme é possível verificar no quadro abaixo.

i) *Discurso*

Quadro 18: Discurso Recepcionistas - Transfobia

Grupo A (VB)	Grupo B (VV)
“ Eu penso que retirar o benefício pode até piorar a situação que ela ta vivendo”.	“Ela ta errada, ela precisa ser orientada sobre como gastar seu benefício”.
“ Eu penso que para ela arrumar emprego ela precisa ta limpinha, como a unha bem cortadinha, cabelo bem cheirosinho, pode até não estar com o cheiro do melhor sabonete, melhor perfume, do melhor creme, mas tem que estar limpa. Não é porque a pessoa é pobre que ela não precisa ter higiene né?	<p>“ Se ela não mudar, tem que cortar esse benefício”.</p> <p>“Se o cras receber denúncia que ela tava nas lojas redes comprando produto de beleza tem que cortar”</p>

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

O comparativo dos discursos entre os grupos analisados, revela a imposição de maiores condições para a renovação do benefício diante da imagem do grupo *B* (VV). É somente neste grupo que há a prevalência do discurso do corte do benefício, ainda que na condição de futuro diante da imposição de cumprimento de condicionalidades.

Importante destacar que, ainda que o grupo *A* (VB) não apresente discurso condicional para a manutenção do benefício, surgiu nesse grupo um discurso higienista que também pode ser reprodutor de desigualdades. O discurso apresentado é de que talvez a dificuldade de Roberta em arrumar emprego pode estar relacionada a sua aparência e condições de higiene. A sugestão é de que no momento de uma entrevista de emprego ela esteja “asseada, cheirosa e com uma roupa limpinha, e se precisar as vezes pega uma roupa emprestada com a vizinha”. Avaliamos que o pensamento higienista aplicado ao contexto da política pública

pode revelar um cotidiano de práticas profissionais embasadas em valores pessoais e sociais de cunho moralizante.

*ii) Ação Prática*

Sobre as soluções encontradas por nossas recepcionistas, temos uma correspondência entre os discursos e a ação prática frente ao caso como mostra o quadro a seguir:

Quadro 19: Ação Prática Recepcionistas - Transfobia

Grupo A (VB)	Grupo B (VV)
-Renovação do benefício sem condições impostas;	-Imposição de condições para renovação do benefício;
-Acionamento da rede socioassistencial;	-Futuro cancelamento do benefício;
-Encaminhamento ao mercado de trabalho;	-Acionamento do conselho tutelar;
	-Acolhimento institucional das crianças;

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

Ainda que o grupo A (VB) tenha trazido ao debate um discurso higienista, este não foi predominante. O discurso que predominou entre o grupo foi a importância de garantir renda para a família e todos os encaminhamentos dados pelo grupo levam à renovação do benefício da usuária, sem colocar condições para a continuidade deste acesso. Uma correspondência também marca o discurso e ação prática do grupo B (VV), já que é neste grupo que as soluções giram em torno de condicionalidades, corte do benefício e responsabilização da mãe pela situação vivenciada pelas crianças. Em um comparativo entre a ação prática dos dois grupos é possível sugerir que a transfobia possa ter sido um peso a mais na balança decisória de nossas burocratas que ocupam cargo com exigência de Ensino Médio.

Nossos achados dialogam com Voigt (2018), uma vez que é possível identificar uma entrega do serviço ofertado à mãe transgênero, permeada por

instituições informais, já que julgamentos e valores pautaram as ações a ela destinadas.

### Profissionais que Ocupam Cargo com Exigência de Nível Superior

Diferente do cenário encontrado com nossas recepcionistas, quando convidadas a refletir sobre o dilema vivenciado por nossa personagem Roberta, as profissionais técnicas não demonstraram atuação distinta quando confrontadas às imagens diferentes. Nas duas situações colocadas, as técnicas apresentaram atuação idêntica tanto ao que tange à dimensão do discurso quanto ao que tange à dimensão da ação prática. Aqui, obtivemos o resultado de renovação imediata do benefício ofertado para as duas imagens apresentadas, o que nos leva a sugerir que a transfobia não parece ser um peso a mais na balança decisória de nossas burocratas que ocupam cargo com exigência de nível superior.

Sobre a pauta em questão, ainda que não tenhamos identificado comportamento transfóbico entre as técnicas participantes, deixaremos aqui elementos que reforçam nossos argumentos construídos até o momento, mas que constituirão pontos para investigações futuras. Ocorre que de maneira unânime as técnicas trouxeram ao debate do grupo focal falas de pessoas transgênero atendidas pelo CRAS e que relatam violências e transfobias sofridas por essas no acesso às políticas públicas, em especial na política de saúde. São relatos de uso do nome de registro em detrimento do uso do nome social e outros constrangimentos aos quais são submetidas cotidianamente no acesso aos serviços estatais. As profissionais revelaram ainda que os usuários transgênero afirmam preferir muitas vezes não acessar os equipamentos públicos, mesmo em caso de necessidade, discurso que parece ser compatível com o baixo número de pessoas transgênero atendidas pelos CRAS pesquisados. Como a abordagem dos usuários das políticas públicas não é proposta desta pesquisa, não temos elementos para o desenvolvimento de tais questões, mas avaliamos pertinente realizar tais apontamentos para que, em pesquisas futuras possam ser estudados e desenvolvidos.

Como foi possível observar até aqui, os resultados encontrados sugerem práticas reprodutoras de desigualdades na ação discricionária de nossas entrevistadas. A *discriminação racial*, e *Transfobia* puderam ser identificados na ação prática dessas burocratas. Dispostos a olhar de maneira mais aprofundada para nossos achados, avaliamos a importância de considerarmos as características sociodemográficas de nossas participantes nesse processo. Por conseguinte, uma análise da burocracia representativa de nossas entrevistadas revelou que quem são e, sobretudo, no que acreditam pode ter impactado nos resultados encontrados. Vejamos o desenvolvimento deste argumento na seção que segue.

### **5.3 Burocracia Representativa: o impacto da religião na construção da ação discricionária.**

A burocracia é instrumento de poder para quem a controla, afirmara Weber (1946). Tal afirmação ratifica a não neutralidade da burocracia uma vez que as experiências sociais dos burocratas influenciam as atitudes políticas que estão diretamente vinculadas ao comportamento real (MEIER, 1976). Considerando o exposto acima, relacionamos o perfil sociodemográfico de nossas entrevistadas com os resultados encontrados nos grupos *A (VB)* e *B (VV)* e encontramos uma relação significativa entre a religião e a ação discricionária reprodutora de desigualdades dessas. Para essa análise consideramos dois fatores: i) se nossas participantes têm religião; e ii) se são praticantes em suas religiões, ou seja, se frequentam instituições e participam de cerimônias e rituais religiosos. Importante destacar que nossa análise dá maior ênfase à prática religiosa porque consideramos que a vivência cotidiana da religião junto às instituições religiosas tem mais impacto nas crenças e ações de nossas participantes do que a simples vinculação religiosa dessas. Ou seja, nossa análise considerou a religião associada à sua prática.

As profissionais técnicas que compuseram o grupo *B (VV)* apresentaram maior índice de religião associada à prática religiosa como mostra o quadro abaixo. O grupo tem 80% de suas técnicas com vinculação e prática religiosa contra 60% do

grupo *A (VB)*. Como já demonstrado em seções anteriores, as técnicas que compuseram o grupo *B (VV)* trouxeram ao debate discursos e ação prática mais radicais e com maior potencial de reprodução de desigualdades se comparadas às técnicas do grupo *A (VB)*.

Quadro 20: Religião Técnicas

TÉCNICAS		
	GRUPO A (VB)	GRUPO B (VV)
ÍNDICE DE VINCULAÇÃO RELIGIOSA	60% católicas 20% evangélicas 20% outras religiões  TOTAL : 100% religiosas	42% católicas 14% evangélicas 28% espíritas 14% sem religião  TOTAL: 84% religiosas
ÍNDICE DE PRÁTICA RELIGIOSA	60% praticantes	80% praticantes

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

No quadro abaixo, quando olhamos para o fator religião das recepcionistas que compuseram o grupo *B (VV)* também é possível identificar alto índice de vinculação religiosa. Com relação à prática religiosa dessas, apesar deste índice não ser maior que o apresentado no grupo *A (VB)*, cumpre destacar que no *grupo B (VV)* as recepcionistas que foram mais intolerantes às questões sociais e de diversidade vivenciadas por nossas personagens fictícias e que potencializaram os resultados com potencial de reprodução de desigualdades, estão entre as 71% do grupo que possuem vinculação associada à prática religiosa.

Quadro 21: Religião Recepcionistas

RECEPCIONISTAS		
	Grupo A (VB)	GRUPO B (VV)
ÍNDICE DE VINCULAÇÃO RELIGIOSA	-25% sem religião -75% evangélicas  TOTAL: 75% religiosas	-43% católicas -57% evangélicas  TOTAL: 100% religiosas

ÍNDICE DE PRÁTICA RELIGIOSA	100% praticantes	71% praticantes
-----------------------------	------------------	-----------------

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

Ante ao exposto, a análise da burocracia representativa de nossas profissionais sugere que a vinculação religiosa associada à prática desta é fator que deve ser considerado na análise da prática discricionária da burocracia. Nossos achados sugerem que a relevância desse fator figura tanto entre as profissionais que ocupam cargo com exigência de Ensino Médio, quanto entre aquelas que ocupam cargo com exigência de nível superior.

#### 5.4. Compilando os Resultados Encontrados

A fim de condensar nossos resultados no âmbito da política de assistência social, destacaremos a seguir de forma visual as confluências e divergências relativas aos dispositivos de exclusão social trabalhados entre o recorte dos cargos analisados. Os quadros abaixo trazem a síntese dos encaminhamentos dados ao caso, evidenciando, portanto, a solução encontrada na ação prática de nossas entrevistadas.

O primeiro quadro analítico traz o comportamento de nossas recepcionistas diante dos dispositivos de exclusão social testados. As linhas sombreadas foram usadas para identificar a presença de encaminhamentos que podem sugerir ação prática reprodutora de desigualdades e, de maneira contrária, utilizamos as linhas em branco quando avaliamos que o comparativo dos encaminhamentos dados não resulta em ação prática reprodutora de desigualdades.

Quadro 22: Resultado Comparativo entre grupo A (VB) e grupo B (VV) da Assistência Social- Recepcionistas

DISPOSITIVOS DE EXCLUSÃO SOCIAL	RESULTADOS
DISCRIMINAÇÃO SOCIOECONÔMICA	

DISCRIMINAÇÃO RACIAL	
TRANSFOBIA	

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

As linhas sombreadas no quadro acima evidenciam que entre as profissionais recepcionistas que ocupam cargo com exigência de Ensino Médio identificamos ação prática que sugere reprodução de desigualdades a partir dos dispositivos de exclusão social de discriminação racial e transfobia. O segundo quadro, traz o uso desses dispositivos entre as profissionais que ocupam cargo técnico com exigência de Ensino Superior. Da mesma forma, as linhas sombreadas foram usadas para identificar a presença de encaminhamentos que podem sugerir ação prática reprodutora de desigualdades.

Quadro 23: Resultado Comparativo entre grupo A (VB) e grupo B (VV) da Assistência Social- Técnicas

<b>DISPOSITIVOS DE EXCLUSÃO SOCIAL</b>	<b>RESULTADOS</b>
DISCRIMINAÇÃO SOCIOECONÔMICA	
DISCRIMINAÇÃO RACIAL	
TRANSFOBIA	

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

A linha sombreada no quadro acima evidencia que entre as profissionais técnicas que ocupam cargo com exigência de Ensino Superior identificamos ação prática que sugere reprodução de desigualdades a partir do dispositivo de exclusão social discriminação racial. O terceiro quadro, traz uma análise comparativa do uso desses dispositivos entre os cargos estudados.

Quadro 24: Resultado Comparativo entre Recepcionistas e Técnicas da Assistência Social- Ação Prática

<b>DISPOSITIVOS DE EXCLUSÃO SOCIAL</b>	<b>RECEPCIONISTAS</b>	<b>TÉCNICAS</b>
DISCRIMINAÇÃO SOCIOECONÔMICA		
DISCRIMINAÇÃO RACIAL		
TRANSFOBIA		

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

As linhas sombreadas no quadro acima evidenciam que as profissionais ocupantes de cargo com exigência de Ensino Médio usaram seu poder discricionário para deliberaram por mais encaminhamentos que sugerem ação prática reprodutora de desigualdades do que as profissionais técnicas que ocupam cargo com exigência de nível superior. Como é possível observar, entre as recepcionistas tais encaminhamentos figuraram nos dispositivos de exclusão social de *discriminação racial e transfobia*, e entre as profissionais técnicas somente no dispositivo *discriminação racial*, o que nos permite inferir que, no âmbito dos CRAS estudados, há maior possibilidade de reprodução de desigualdades entre as profissionais de Ensino Médio do que entre as profissionais técnicas de Ensino Superior.

Diante do exposto, por entendermos que esta é uma importante contribuição desta pesquisa à literatura sobre a discricionariedade da burocracia do nível de rua, evidenciaremos a relação da ação reprodutora de desigualdades com o nível de escolaridade (fator pessoal) e tipo de vínculo empregatício das entrevistadas (fator organizacional). A terceirização contratual das recepcionistas é um fator organizacional importante para nosso debate, já que 100% das profissionais que ocupam este cargo nos CRAS de Belo Horizonte são terceirizadas. Diante da concentração de ação discricionária reprodutora de desigualdades entre as profissionais de Ensino Médio e terceirizadas, refletimos sobre a importância da capacitação em serviço para essas profissionais. Apesar da Política Nacional de Educação Permanente do SUAS- PNEP/SUAS que prevê capacitações para todos os profissionais do SUAS (Ensino Fundamental, Médio e Superior) independente do

tipo de vínculo empregatício, a prefeitura de Belo Horizonte parece concentrar seus esforços em capacitar somente os profissionais com Ensino Superior com vínculo de servidor efetivo ou de contratação direta.

Vejamos abaixo quadro comparativo da orientação da PNEP/SUAS com o cenário encontrado nos CRAS pesquisados:

Quadro 25: Capacitação para Profissionais com Ensino Médio

PNEP/SUAS	CRAS de Belo Horizonte
<p>Os percursos formativos e as ações de formação e capacitação, compreendidas no âmbito desta Política destinam-se aos trabalhadores do SUAS com Ensino Fundamental, Médio e Superior que atuam na rede socioassistencial governamental e não governamental, assim como aos gestores e agentes de controle social no exercício de suas competências e responsabilidades (BRASIL, 2013, p.27).</p>	<p>Tem um SUAS que acontece nas legislações, tem um SUAS que acontece no chão do CRAS. Tem. Tem. Tem diferença. Tem diferença... O que eu tava pensando é porque eu fiz recente uma explicação do que é o SUAS, básica. Isso eu já tinha feito lá no outro CRAS que eu trabalhava. Por quê? Porque nós técnicos, que estudamos, passamos no concurso, sabemos o que a gente tem que ofertar, é muito claro. Mas os outros funcionários, todos são SUAS e eles não entendem o que é SUAS. Eu acho que é uma grande falha do nível central. E nas legislações fala isso, que a acolhida tem que ser garantida para todos os funcionários. Tem lá o CRAS é composto pelo administrativo, porteiro e tal..... e eles não compreendem que fazem parte desse sistema. E aí eu falei, gente, eu vou... porque aí eu via muitas queixas. Nossa, a secretaria tem que fazer uma formação para os MGS, a secretaria tem que fazer, chamar um recepcionista. A gente tá aqui fazendo consultoria e eles não estão. O que é isso? Sabe, assim,</p>

	<p>os técnicos levando, os coordenadores levando isso para o nível central. A Secretaria sabe dessa defasagem, dessa necessidade, na verdade, mas não tem pernas pra começar a incluí-los. E eu falei, não vou esperar ninguém. Parei, organizei, coloquei um técnico na recepção, um técnico na portaria e falei vou juntar todas essas pessoas, aí juntei auxiliares, os porteiros, os administrativos, os entrevistadores e falei vou explicar o SUAS. E aí eu expliquei de tudo, como começou, por que surgiu, do assistencialismo, depois vira lei, expliquei da básica, da média, da alta, o que a gente tem que fazer, qual é o público, essas coisas. E aí o que eu escutei foi, do porteiro que já está aí há oito anos, que não sabia de nada disso, que não entendia o que era o PAIF, não sabia o que é a sigla SUAS, o que significa, nem CRAS direito ele sabia responder a sigla (entrevistada 23).</p>
--	--

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

Face ao exposto, nossa contribuição caminha no sentido de ratificar os preceitos da PNEP/SUAS reafirmando a importância de incluir os profissionais ocupantes de cargo com exigência de Ensino Médio e com tipo de contrato por terceirização nas capacitações destinadas à política de assistência social em Belo Horizonte. Enfatizamos ainda dois pontos a serem considerados acerca da questão aqui abordada:

- i) No município estes profissionais estão lotados em funções administrativas como recepção e, frequentemente, são os primeiros a terem contato com os usuários que buscam o equipamento. Tendo estes ação prática reprodutora de desigualdades, tal ação pode dificultar o acesso dos usuários a seus direitos já no primeiro contato,

impedindo assim que as necessidades destes sejam conhecidas pela política;

- ii) No contexto de Belo Horizonte, esses profissionais são terceirizados com vínculo de contrato com a empresa MGS. Diante da impossibilidade de expandir as capacitações governamentais para profissionais que não sejam servidores efetivos e que possuam, portanto, vínculo de contrato, sugerimos a avaliação da possibilidade de exigência contratual de capacitações por parte da empresa empregadora.

Isto posto, consideramos que investir em fatores organizacionais como capacitação pode favorecer a mudança da orientação discricionária dos profissionais ocupantes de cargo com exigência de Ensino Médio e terceirizados do município, contribuindo para reforçar uma política pública calcada no paradigma do direito.

No quadro a seguir faremos uma análise da relação do discurso com a prática executada pelas burocratas. Ao longo deste capítulo identificamos que as respostas dadas pelos grupos às provocações feitas nas vinhetas giravam em torno de duas dimensões, sendo elas a do discurso e a da ação prática e, que em alguns casos foram divergentes. Contudo, apesar das práticas nem sempre resultarem do discurso que as precede, no estudo realizado essa relação foi direta em 4 dos 6 grupos realizados (66,6%). Para a representação visual da relação analisada, utilizamos linhas sombreadas para indicar uma tomada de decisão não compatível com o discurso apresentado. Vejamos:

Quadro 26: Resultado Comparativo entre Recepcionistas e Técnicas da Assistência Social - Relação entre Discurso e Ação Prática

<b>DISPOSITIVOS DE EXCLUSÃO SOCIAL</b>	<b>RECEPCIONISTAS</b>	<b>TÉCNICAS</b>
DISCRIMINAÇÃO SOCIOECONÔMICA		
DISCRIMINAÇÃO RACIAL		
TRANSFOBIA		

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

O quadro acima evidencia que a relação discurso/ação prática se dá de maneira idêntica entre as profissionais técnicas e as profissionais recepcionistas, ou seja, somente no dispositivo *Discriminação Socioeconômica* é que tivemos uma ação prática diferente do que apontava o discurso realizado. Apesar de apresentarem juízo de valor e julgamento moral sobre a situação vivenciada por nossa personagem, as burocratas recepcionistas não dificultaram o acesso ao atendimento técnico e as profissionais técnicas, por sua vez, não negaram o acesso ao benefício pleiteado. Ao contrário dos grupos vinculados ao dispositivo de exclusão *Discriminação Socioeconômica*, todos os demais vinculados aos dispositivos *Discriminação Racial e Transfobia* apresentaram ação discricionária compatível com o discurso realizado. Assim, compreendemos que a construção da ação prática dos burocratas pode ser permeada por um discurso pré-existente, por uma estrutura cultural individual e social que pode determinar a ação discricionária. Nossa compreensão mais uma vez encontra eco na teoria das instituições informais e nas elaborações de Voigt (2018) que afirma a existência de conteúdo informal na aplicação da ação discricionária. Moisés (2008) destaca a efetiva ligação entre as dimensões micro dos comportamentos individuais e as macro dimensões que envolvem as estruturas do sistema. A influência mútua entre estrutura e cultura já fora alvo de estudo de Almond e Verba (1963) que afirmaram que as escolhas institucionais são afetadas por valores e “o funcionamento positivo ou negativo destas moldam a cultura política, contribuindo para sua continuidade ou mudança”. Assim, Moisés afirma uma relação de causalidade cruzada na qual estrutura institucional e cultura política se tornam causa e efeito uma da outra (MOISÉS, 2008, p.17).

Em consonância com as elaborações de (ALMOND e VERBA, 1963; MOISÉS 2008) o fator religiosidade assume então importância significativa nesta política dado o alto índice de prática religiosa de nossas participantes. Na representação simbólica do quadro abaixo utilizamos as linhas sombreadas quando identificamos resultados reprodutores de desigualdades associados a altos índices de prática religiosa.

Quadro 27: Resultado Comparativo entre Recepcionistas e Técnicas – Religião

RELIGIÃO	RECEPCIONISTAS	TÉCNICAS
PRÁTICA RELIGIOSA		

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

Como é possível observar, o quadro acima demonstra alto índice de prática religiosa que pode estar associado à reprodução de desigualdades na prática profissional das duas categorias, recepcionistas e técnicas. Contudo, apesar do alto índice de prática religiosa, quando comparada à ação prática discricionária das recepcionistas, a ação prática discricionária das técnicas é menos reprodutora de desigualdades como mostramos no quadro 24. Inferimos que fatores organizacionais como a educação continuada e a capacitação em serviço pode ser um dos fatores que explicam esse fenômeno. Como explicitado no quadro 25 essa cultura organizacional de capacitação não abarca a ação prática dos profissionais do ensino médio, o que pode deixar mais espaço para crenças e valores pautados em preconceitos e discriminações.

Diante do exposto, compreendemos que o repertório de decisões dos sujeitos é influenciado pelas instituições, suas organizações, mas também por seus contextos sociais e culturais, que contornam tais escolhas. As políticas públicas não são, pois, variáveis independentes, mas estão sob a influência de outras tantas variáveis como os valores e a cultura política. Assim, o contexto social impacta efetivamente no julgamento das instituições e dos sujeitos que as representam e as atitudes nascidas no solo desse terreno são frutos de uma combinação de fatores (MOISÉS, 2008).

Para além de nossos dispositivos de exclusão social, destacaremos aqui um outro dispositivo que não foi previamente elencado para a análise, mas que foi identificado no discurso de todas as participantes da política de assistência social. Tanto as recepcionistas quanto as profissionais técnicas dos dois grupos A (VB) e B (VV) apresentaram uma concepção que pode ser reprodutora de desigualdade de gênero. Ocorre que não por acaso, as três vinhetas apresentadas foram construídas a partir da realidade de famílias monoparentais femininas com enorme potencial de responsabilização materna pela situação vivenciada pelos filhos. Dentre todas as profissionais participantes, somente duas técnicas questionaram a ausência paterna nas vinhetas analisadas. Esse dado pode significar uma naturalização da responsabilização da mulher pelo cuidado dos filhos e representar possibilidade de reprodução da enorme desigualdade entre homens e mulheres em nossa sociedade. A desigualdade de gênero, disparidade de poder entre homens e mulheres, também é histórica e figura de longa data, contudo na atualidade as mulheres ainda são as principais responsáveis pelo cuidado da casa e dos filhos. Dados atuais da agência de notícias do IBGE revelam que em 2022 entre mulheres e homens, elas dedicaram 9,6 horas por semana a mais no cuidado com a casa ou com o cuidado

de pessoas. O que os dados revelam são condições desiguais de inserção da mulher na esfera pública e que podem estar sendo reforçadas pela política pública de assistência social.

Neste capítulo analisamos a ação discricionária da burocracia do nível de rua dos CRAS estudados na política de assistência social de Belo Horizonte. Inicialmente focamos na identificação de mecanismos de riscos que poderiam tornar a política campo fértil para ações discricionárias reprodutoras de desigualdades. Em um segundo momento analisamos as ações discricionárias propriamente ditas considerando a dimensão do discurso e da ação prática de nossas profissionais.

Concluimos que as profissionais participantes apresentam discursos e práticas voltados para a reprodução de *discriminação racial*, e *transfobia*. Contudo, a reprodução de tais práticas tem funcionamento distinto quando analisamos a questão sob a ótica da escolaridade e do tipo de vínculo institucional, já que profissionais que ocupam cargo com exigência de Ensino Médio e com vínculo institucional de terceirização apresentaram maior potencial reprodutor de desigualdades. Uma análise organizacional mais ampla nos indicou que a ausência de capacitação voltada aos profissionais que ocupam cargo de nível médio pode ser fator relevante na reprodução de desigualdades por parte desses. Por fim, pontuamos ainda que, independente do nível de escolaridade e cargo ocupado, a vinculação religiosa associada à sua prática pode ser fator de impacto na interação dos burocratas com os usuários e de potência para a prática de ação reprodutora de desigualdades.

## 6. AÇÕES DISCRICIONÁRIAS DA BUROCRACIA DO NÍVEL DE RUA E A REPRODUÇÃO DE DESIGUALDADES SOCIAIS NA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO DE BELO HORIZONTE

Como demonstrado no capítulo anterior, encontramos evidências empíricas de que há na política de assistência social do município de Belo Horizonte ações discricionárias reprodutoras de desigualdades. Este capítulo, também empírico, objetiva verificar se tal reprodução também pode ser encontrada na prática dos burocratas do nível de rua da política de educação do município de Belo Horizonte. Como, e em que extensão os professores de nossas escolas reproduzem desigualdades sociais em sua prática discricionária? A forma como a política está organizada e é operacionalizada no âmbito do município fazem diferença nesse processo?

Para respondermos a essas perguntas a *discriminação racial*, a *transfobia*, a *desigualdade de gênero* e o *capacitismo* foram eleitos como dispositivos de exclusão social que desvelaram a reprodução de desigualdades sociais na ação discricionária dos burocratas do nível de rua da política de educação. Por se tratar de proposta estatal de oferta de proteção social, de caráter universal e ter o desenho distinto da política de assistência social, não estando nacionalmente estruturada na lógica de um sistema, mas sim em diversas redes, inferimos que a política de educação pode ter em seu desenho mais espaços para construções da política local e para a atuação de seus implementadores.

Destarte, este capítulo está organizado a partir de três seções: a primeira objetiva a apresentação e análise concomitante dos dados coletados nas escolas representantes das redes municipal e federal de ensino desvelando a reprodução de desigualdades a partir de nossos quatro dispositivos de exclusão social elencados. A segunda seção reafirma a importância da teoria da burocracia representativa nesse processo, já que uma análise das experiências sociais experimentadas pelos burocratas revelou como o fator religião pode impactar na ação discricionária desses. Por fim, na terceira parte seguimos com uma análise comparativa dos resultados considerando os achados no âmbito municipal e federal de ensino.

## 6.1 Ações Discricionárias da Burocracia do Nível de Rua e a Reprodução de Desigualdades nas Redes Municipal e Federal de Ensino

Retomando o já explicitado em nossa metodologia, nossa amostragem nessa política buscou contemplar as diferentes redes que a educação comporta (BRAGA e MIRANDA, 2023), compreendendo que essa variação seria capaz de nos proporcionar elementos analíticos imprescindíveis para nossa compreensão da reprodução de desigualdades no âmbito desta política. Nossa abordagem se concentrou em escolas das redes municipal e federal de ensino, considerando que a qualidade de nossa análise está garantida na diversidade presente entre alunos e professores das duas instituições. Os alunos porque esses possuem condições socioeconômicas bem distintas, sendo os alunos do CP com mais acesso a recursos como renda e atividades culturais. Os professores porque possuem condições de trabalho distintas, sobretudo no que tange à remuneração salarial.

### 6.1.1 Conhecendo Nossas Escolas

A Escola Municipal Prefeito Aminthas de Barros-EMPAB é localizada na Regional Oeste da Cidade, e oferta ensino nas etapas de formação de Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação para Jovens e Adultos-EJA. A EMPAB atende aproximadamente 613 alunos, dos quais 297 estão matriculados nos últimos anos do Ensino Fundamental, conforme dados do Censo Escolar 2023. A escola conta com 60 professores em seu quadro e tem Índice de Desenvolvimento da Educação Básica- IDEB de 4,9 para os anos finais do Ensino Fundamental. A escola oferta ainda o Programa Escola Integrada<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Programa da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte que oferta atividades extracurriculares que proporcionam o desenvolvimento pessoal, social e cultural dos alunos, ampliando o tempo de permanência e aprendizagem desses. Objetivando contribuir para a qualidade da educação, a inclusão social e a cultura de paz, o Programa dialoga com serviços e equipamentos disponíveis no território, promovendo articulação intersetorial entre as diferentes esferas governamentais (<https://prefeitura.pbh.gov.br/educacao/escola-integrada>).

Para além da oferta de Ensino Fundamental nas escolas municipais e estaduais, Belo Horizonte conta ainda com oferta federal desta modalidade. O Centro Pedagógico-CP, colégio de aplicação<sup>26</sup> da Universidade Federal de Minas Gerais- UFMG, é escola pública federal dedicada à oferta do Ensino Fundamental do primeiro ao nono ano na capital. Organizado por ciclos de formação humana, o Centro Pedagógico tem oferta em período integral, atendendo alunos de Belo Horizonte e da região metropolitana. Está localizado dentro do Campus principal da UFMG e, com menor número de alunos que a EMPAB, atende aproximadamente 400 alunos, dos quais 127 estão matriculados nos últimos anos do Ensino Fundamental. A escola conta com 62 professores em seu quadro e tem Índice de Desenvolvimento da Educação Básica- IDEB de 6,8 para os anos finais do Ensino Fundamental, conforme o Censo Escolar de 2023, índice bem superior ao da primeira escola. Por se tratar de oferta em tempo integral, os alunos permanecem no espaço escolar por sete horas diárias, condição que amplia a proteção social e a formação humana desses alunos.

Sobre a cultura organizacional das escolas no que tange à organização de encontros coletivos dos professores, as duas escolas possuem práticas bem distintas. A EMPAB não possui calendário fixo de reuniões (nem entre os professores e nem entre esses e a direção), e tem a demanda como o principal fio condutor da dinâmica institucional, de maneira que as reuniões acontecem quando há a demanda de informe ou de resolução de alguma questão específica e, nesse caso, participam aqueles diretamente envolvidos. Já o CP possui encontros sistemáticos organizados semanal e mensalmente da seguinte forma: reunião quinzenal dos professores por ano escolar intercalada com reunião quinzenal dos professores por ciclo de formação humana; reunião mensal dos representantes dos ciclos com a Coordenação Pedagógica- COPED e reunião mensal dos membros do Conselho Pedagógico e Administrativo-CPA. As reuniões mencionadas objetivam a socialização de informes e, sobretudo, o alinhamento das questões que perpassam o cotidiano escolar. Uma análise comparativa entre as culturas organizacionais

---

<sup>26</sup> Instituição de educação básica vinculada a uma instituição de ensino superior para fins de aplicação das práticas pedagógicas desenvolvidas por ela.

destacadas nos permite inferir um cenário bem mais favorável a construções coletivas e alinhamentos de ações no CP do que na EMPAB. Dispor de menos fóruns democráticos de participação e construções coletivas pode corroborar com baixa pactuação das ações cotidianas e mais heterogeneidade entre elas, tendo mais espaços para a prevalência de valores pessoais na discricionariedade dos professores. Consideramos estar diante de um caso de *Complementary Informal Institutions*, pois é exatamente nas lacunas das instituições formais que podem surgir as informais (HELMKE e LEVISKY, 2006).

Na seção que segue, exploraremos os dados das escolas a partir dos dispositivos de exclusão social que contribuíram com a compreensão da extensão da reprodução de desigualdades sociais na ação discricionária dos burocratas do nível de rua desta política.

## **6.2 Dispositivos de Exclusão Social e a Prática da Ação Discricionária na Política de Educação**

No exercício de suas funções, os burocratas do nível de rua transformam regras genéricas em ações concretas nos encontros cotidianos com seu público alvo, materializando a política pública no fornecimento de bens, serviços e sanções (LOTTA e KIRSCHBAUM, 2020). De tal forma, na política pública de educação professores e demais profissionais transformam a política prescrita em ação prática na relação cotidiana com os alunos.

Ante ao exposto, na próxima seção, trabalharemos com os dispositivos de exclusão social elencados, quais sejam, *discriminação racial, transfobia, desigualdade de gênero e capacitismo* a partir das vinhetas, nossa técnica de coleta de dados. Aqui também as vinhetas foram construídas com situações hipotéticas com cenários idênticos e personagens distintos. Com a mesma dinâmica realizada na política de assistência social, nossos profissionais foram divididos em dois grupos. No grupo *A* trabalhamos com as vinhetas de base (*VB*) que trouxeram personagens brancos, cisgêneros, femininos e sem deficiência e no grupo *B* as

vinhetas com variáveis (VV) trouxeram personagens pretos, transgêneros, masculinos e com deficiência. Aqui também trabalhamos com a mesma lógica analítica, de modo que a discricionariedade dos burocratas foi classificada nas dimensões do *discurso*, envolvendo o contexto geral da interpretação e o conjunto de valores mobilizados e da *ação prática*, considerando a resolução dada ao caso.

### 6.2.1 A Discriminação Racial e a Prática Discricionária

Como mais uma das tantas formas possíveis de reprodução de desigualdades, o racismo extrapola o âmbito individual, as discriminações diretas e os julgamentos morais, assumindo concepção social no âmbito das relações de poder. Nas interações cotidianas a reprodução do racismo pode ser observada na sutileza das manifestações de humor, na criação dos estereótipos sociais ou ainda nas expectativas negativas que envolvem os negros nas relações sociais (BOLETIM 7, 2020). Longe de contrapor tal realidade, as instituições sociais e as políticas públicas incorporam tratamento desigual aos distintos grupos étnicos. Assim, o racismo institucional vem demonstrando o fracasso das instituições em ofertar políticas adequadas às necessidades das diversidades étnicas. Fracasso esse traduzido na desvantagem no acesso aos serviços públicos por parte de grupos étnicos discriminados. Nessa lógica, os comportamentos desiguais adotados no cotidiano do trabalho nas instituições revelam práticas discriminatórias sustentadas por preconceitos raciais (CRI, 2006).

No contexto das instituições de educação, “os sistemas de ensino brasileiros, tradicionalmente, tem sido desiguais e desempenhado papel proeminente na reprodução das profundas desigualdades sociais do país” (ERNICA, CASTILHO e SOARES, 2023, p.4). Ao desenvolverem um Indicador de Desigualdades da Aprendizagem –IdeA, os autores afirmam que a caracterização das situações de desigualdades na aprendizagem envolve a correlação das proficiências com características relativas ao nível socioeconômico, raça e sexo. Demonstram empiricamente a associação entre o aumento do nível de aprendizagem e o

aumento das desigualdades, que por sua vez guarda relação com o aumento da vantagem escolar dos grupos que já possuem vantagem social. Assim, como os grupos privilegiados se apropriam das melhores oportunidades de aprendizagem, no Brasil, o aumento da aprendizagem acaba por aumentar a reprodução das desigualdades (ERNICA, CASTILHO e SOARES, 2023).

A desigualdade educacional é, então, um mecanismo pelo qual se perpetua a desigualdade racial. No âmbito da educação, a desigualdade racial se manifesta não somente no acesso às instituições, mas também na permanência e continuidade dos negros neste cenário. Assim, compreender a natureza das relações entre educação e desigualdade racial é de extrema importância no contexto do desenvolvimento democrático (BARBOSA, 2005).

Os dados do Observatório das Desigualdades sinalizam que as disparidades entre brancos e negros no acesso à educação ficam maiores quanto mais avançado for o nível educacional. Na educação básica já temos uma diferença de 90,4% para 88,4% respectivamente entre brancos e negros que acessam os últimos anos do Ensino Fundamental. A diferença é ainda maior no acesso ao Ensino Médio no qual os brancos representam um percentual de 76,4% contra um percentual de 64,8% de negros. A disparidade só aumenta à medida que cresce o nível de escolaridade, assim, no acesso ao nível superior os brancos representam 36,1% dos ingressantes, enquanto os negros 18,3% daqueles que acessam este nível de escolaridade. Porém, “mesmo quando todos conseguem chegar à escola, a escola a que se chega não é igual”, escolas com maiores números de estudantes negros possuem menos infraestrutura e recursos humanos menos qualificados. Ademais, a maior incidência de repetência e de abandono escolar também está entre os alunos negros, localizando nesse grupo étnico a maior concentração de fracasso escolar associado à raça. Sendo uma das causas do fracasso escolar, o racismo se manifesta no cotidiano dos profissionais de educação fazendo com que estes endossem expectativas mais negativas com relação aos alunos negros, sendo menos acolhedores e menos atenciosos com este grupo de alunos (BOLETIM N 07, 2020, p.7).

O papel do professor na reprodução das desigualdades sociais vem sendo objeto de estudo das ciências sociais e alguns estudos da década de 90 compreendem a atuação deste profissional como mecanismo de exclusão no interior da escola. Olhar para as instituições e seus arranjos, os recursos humanos, pedagógicos e econômicos presentes nas escolas é olhar para o “efeito escola” no processo de reprodução das desigualdades (BARBOSA, 2005).

Ante ao exposto, nos interessa compreender mediante quais elementos da vida escolar se manifesta a discriminação racial, como nossos professores se comportam diante da diversidade dos grupos étnicos e, se no cotidiano de suas ações ofertam respostas desfavoráveis aos alunos negros comprometendo sua permanência e progressão no ambiente escolar.

Trata-se de buscar os elementos da vida escolar que permitam entender como pessoas que são biológica e intelectualmente semelhantes, ou mesmo idênticas, sofrem um processo social de classificação que as torna, coletiva e individualmente, mal ou bem-sucedidas, vitoriosas ou fracassadas (BARBOSA, 2005, p.14).

Nossa escolha de ter os professores como lente analítica da dinâmica de discriminação racial no âmbito escolar se dá por dois fatores: i) primeiro porque a literatura sobre o tema considera o trabalho docente um fator determinante, de maior relevância para o funcionamento escolar; ii) segundo porque a literatura que estuda a relação da raça com fatores educacionais aponta indícios de viés negativo no olhar dos professores para os alunos negros (BARBOSA, 2005).

Destarte, a vinheta utilizada para captar a existência de discriminação racial nas escolas estudadas apresenta a situação vivenciada por Luana, nossa personagem fictícia. Ocorre que no grupo *A (VB)* Luana é representada pela imagem de uma adolescente branca enquanto no grupo *B (VV)* é representada pela imagem de uma adolescente preta.

Figura 17: Vinheta Educação / Dispositivo <i>Discriminação Racial</i>	
<p>Luana é aluna do sétimo ano e está no quinto mês de gestação. Reside com a mãe e mais quatro irmãos na comunidade aqui ao lado. Após engravidar Luana mudou seu comportamento e agora além de não estar fazendo o pré-natal não quer mais frequentar a escola porque se sente diferente das colegas. Quando está presente Luana tem dificuldade de ficar acordada e acaba dormindo durante as aulas. A mãe de Luana não dá apoio à filha, porque além de cuidar dos outros filhos menores ela é dependente química e frequentemente faz uso de drogas na frente dos filhos. Luana sempre foi uma aluna participativa na escola, mas por causa da gravidez está prestes a abandonar os estudos.</p>	
IMAGEM DO GRUPO A (VB)	IMAGEM DO GRUPO B (VV)
<p>Adolescente, branca, grávida, com cabelos pretos, lisos, compridos e soltos. Veste um conjunto preto de top e calça que deixa amostra a barriga de aproximadamente nove meses de gestação. Calça chinelos listrados de preto e branco. A adolescente está de pé tirando uma foto de frente para o espelho com um celular em uma das mãos. Está em um quarto com uma cama à esquerda.</p>	<p>Adolescente preta, grávida, com cabelos pretos, crespos e presos em um coque. Veste uma blusa de alças verde clara e shorts jeans que deixam amostra a barriga de aproximadamente nove meses de gestação. A adolescente está de pé em frente a uma fachada de um prédio em um espaço público. A fachada tem grades brancas e a adolescente está no meio delas.</p>

Fonte: elaboração própria

Quando convidados a responder o que fariam diante do dilema colocado na vinheta apresentada, os profissionais das escolas deram respostas distintas para a imagem do grupo *A* e a imagem do grupo *B*.

Vejamos tais respostas a partir das dimensões do discurso e da ação prática considerando a escola representante de cada rede de ensino:

*i) Discurso EMPAB*

O discurso apresentado pelos professores da EMPAB, é representado pela predominância das falas descritas no quadro abaixo.

Quadro 28: Discurso EMPAB - Discriminação Racial

Grupo A (VB)	Grupo B (VV)
“É preciso conversar com essa menina e falar para ela que ela tem o direito de ficar na escola.... tem que explicar que ela tem o direito de receber todo o material para estudar de casa, se não quiser frequentar a escola”.	“A mãe da Luana é uma irresponsável”
“A adolescente e toda a família precisam ser assistida”	“Essa mãe não faz o papel dela”
“Tem que ver a questão afetiva dela, ela deve estar se sentindo abandonada”	“O filho dela também não vai estudar, como a mãe não estudou”
“Temos que avaliar, será que foi um abuso sexual?”	“Ela vai abandonar, não vai conseguir”

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

O quadro acima evidencia que os discursos entre o Grupo A (VB) e o grupo B (VV) se diferem a partir da mudança das imagens. Enquanto o primeiro grupo apresenta discurso mais acolhedor e aberto ao diálogo, disposto a construir alternativas e informar direitos, o segundo grupo apresenta discurso determinista, atravessado por julgamentos e juízo de valor com relação à Luana e sua família. Também é possível observar que há mais olhar de proteção social para a adolescente branca, uma vez que foi somente com ela que houve a preocupação com a possibilidade de vivência de um abuso sexual. Ao ignorar essa preocupação, o grupo B (VV) pode desconsiderar a possibilidade de a gravidez não ser uma

escolha da adolescente e sim um ato de violência e desconsiderar ainda a necessidade de garantia de proteção social para adolescentes nessas condições.

Para além da distinção dos discursos dos grupos em questão, um discurso comum aos dois grupos merece ser destacado. Todos os professores que responderam a esta vinheta usaram o discurso moral de que “agora que está grávida, vai ter que cuidar da criança”. Tal discurso ignora o direito das mulheres (não negado às mulheres adolescentes) de poderem entregar seus filhos à adoção de maneira voluntária e segura caso não possam ou não queiram cuidar desses. No Brasil a Lei 13. 509/2017 regulamenta a entrega responsável de crianças recém-nascidas à adoção pelas mães que manifestarem interesse.

### *ii) Ação Prática EMPAB*

Com relação a ação prática dos professores frente ao dilema apresentado, observamos uma conduta condizente com os discursos presentes nas falas destes. Temos ação prática mais acolhedora e que reforça direitos no primeiro caso em contraste com ação mais punitiva e radical do segundo.

Quadro 29: Ação Prática EMPAB – Discriminação Racial

Grupo A (VB)	Grupo B (VV)
Acolhimento e diálogo; Acionamento da equipe psicossocial da escola; Oferta de regime especial para gestante.	Acionamento do Conselho Tutelar; Acionamento da rede socioassistencial; Abrigamento de Luana e irmãos.

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

Uma análise comparativa dos encaminhamentos acima nos permite inferir que o primeiro grupo toma decisões que corroboram para a permanência da adolescente branca no ambiente escolar, e, ao contrário, no segundo grupo as decisões corroboram para a evasão escolar da adolescente preta. A ação prática do grupo A

(VB) encontra soluções internas à escola, enquanto a ação prática do grupo B (VV) reafirma o entendimento de que a escola é incapaz de conduzir a questão e é preciso envolver outros atores, transferindo a solução para fora do ambiente escolar.

O dilema que envolve uma adolescente grávida traz ao debate a importância de os alunos terem acesso a informações relativas à educação sexual. Considerando a relevância do tema, uma professora lamentou profundamente a ausência deste no cenário escolar. Afirmou que “com a perseguição do último governo (Bolsonaro) a educação sexual ficou prejudicada e quase deixou de existir, temos medo de falar do assunto”. A professora trouxe ao debate questões de ordem política que perpassam a sala de aula e que, sobretudo no governo Bolsonaro, interferiram de maneira negativa no cotidiano escolar.

Se observarmos o conjunto dos discursos e ação prática endereçados à adolescente preta, veremos que eles trazem desvantagens a ela quando comparados aos endereçados à adolescente branca. No cenário da escola pesquisada foi possível perceber que a discriminação racial se manifestou através de expectativas negativas endereçadas à aluna preta e através de decisões que corroboram para a evasão escolar, comprometendo a permanência e continuidade dela na escola. Ações práticas tão distintas para um dilema idêntico, evidencia a presença da dimensão da agência na discricionariedade da ação técnica, que nem sempre terá objetivos coincidentes com a política formal (SAGER e GOFEN, 2022). O cenário de discriminação racial encontrado na EMPAB evidencia que as políticas são sistemas abertos e moldados pelas características e discricionariedade da burocracia (SADIM e ASSIS, 2019).

*i) Discurso CP*

Diferentemente do discurso apresentado pelos professores da EMPAB, o discurso dos professores do CP é mais homogêneo e protetivo, sendo representado pela predominância das falas descritas no quadro que segue:

Quadro 30: Discurso CP – Discriminação Racial

Grupo A (VB)	Grupo B (VV)
“É preciso entender quem é Luana e entender qual é o papel da escola na perspectiva dela, mas também na perspectiva de uma formação humana, que é a que eu acredito”.	“Aqui é importante evitar a coisa da crítica, de apontar o dedo, de condenar”.
“São vidas humanas e a gente é que precisa se adaptar a essas situações como essa aí”.	“ É preciso fazer todo um trabalho não só coma Luana, mas om a mãe dela também....a família toda precisa de apoio”.
“Então, com relação à escola, eu penso que temos que fazer projeto de estudos que tente, de alguma forma, lidar também com a situação dela, né?”	“Então, a gente tem que tentar contornar de todas as maneiras possíveis esse problema, conversar com a estudante, conversar com a turma, né? Ela precisa saber que ela tem direito à escola”.

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

A análise comparativa dos discursos dos professores do CP evidenciados acima não indica diferença entre os grupos A (VB) e B (VV). Os dois grupos trouxeram um discurso protetivo e inclusivo, ratificando a importância de Luana conhecer seus direitos e sentir-se segura e pertencente ao ambiente escolar.

## ii) Ação Prática CP

Com relação aos encaminhamentos feitos ao dilema proposto na vinheta em análise, os resultados encontrados sugerem uma divergência entre a dimensão do discurso e a dimensão da ação prática, já que apesar do discurso protetivo e inclusivo dos dois grupos, os encaminhamentos não seguiram a mesma lógica de proteção.

Quadro 31: Ação Prática CP - Discriminação Racial

Grupo A (VB)	Grupo B (VV)
Acolhimento e diálogo; Acionamento da equipe psicossocial da escola; Oferta de regime especial para gestante.	Acionamento da rede; Acionamento do Conselho Tutelar; Abrigamento de Luana e irmãos.

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

É possível observar que a ação prática do grupo *A (VB)* é acolhedora e sugere a construção de possibilidades no âmbito da escola, já a ação prática do grupo *B (VV)* possui encaminhamentos com caráter mais interventivo, externos à escola e pungente, de modo que somente neste grupo a possibilidade de abrigamento da adolescente e seus irmãos foi dada como solução. Assim, é possível que as escolhas discricionárias dos professores do grupo *B (VV)* reforcem as desigualdades sociais já vivenciadas pela família representada pela adolescente preta. Longe de garantir a proteção social da adolescente, a ação discricionária do grupo *B (VV)* configura um cenário de desigualdade educacional que pode perpetuar a histórica desigualdade racial (BARBOSA, 2005).

Com relação à presença de discriminação racial nas escolas, esta só não está presente no discurso dos professores do CP, discurso esse que não encontra eco na prática discricionária dos professores. De tal modo, guardando suas características específicas, a discriminação racial é realidade na ação prática dos professores das duas escolas estudadas. Assim como descrito por Pires (2019) na dimensão das práticas de implementação e interações nas linhas de frente do serviço público, os resultados encontrados, no âmbito deste dispositivo de exclusão, evidenciam um uso negativo da discricionariedade com a presença de dois mecanismos de risco de reprodução de desigualdades: classificações e julgamentos no acesso a bens; e, serviços públicos e regulação moral nas interações em torno da manutenção ou exclusão do apoio público (PIRES, 2019).

### 6.2.2 A Reprodução da Transfobia e a Prática Discricionária

Também no cenário da educação a transfobia se faz presente. A escola, ambiente capaz de reproduzir preconceitos, reforça ainda nos primeiros anos da vida escolar a diferenciação entre o que “é de menino” e o que “é de menina”. Neste movimento, a escola incorpora ao cenário público comportamentos já reafirmados no âmbito do privado e torna negativo qualquer comportamento que venha transgredir a dinâmica em questão. Diante daquilo que é desviante, muitos esforços dos profissionais da escola são feitos no sentido de garantir que o aluno “diferente” conviva cotidianamente com aqueles que são do mesmo sexo biológico que o seu. Assim, forçado a conviver entre os “iguais”, “o diferente” se destaca negativamente e não se sente pertencente ao grupo. A relação escola-família que poderia reforçar a tolerância à diversidade sexual nas escolas, acaba por reforçar a opressão daqueles que se “desviam” do comportamento dominante. “Diante disso, a escola pode coibir tais atitudes discriminatórias ou reforçá-las, e a observação da realidade cotidiana aponta para o segundo caminho” (NETO E AGNOLETI, 2014, p.250).

A análise da existência de transfobia entre os professores foi realizada a partir de uma vinheta que apresenta a situação vivenciada por Roberta, nossa personagem fictícia. Ocorre que no grupo A Roberta é representada por uma imagem de uma mulher cisgênero, enquanto no grupo B é representada pela imagem de uma mulher transgênero.

Figura 18: Vinheta Educação / Dispositivo <i>Transfobia</i>	
As filhas de Roberta, estão nos primeiros anos do Ensino Fundamental. As crianças vão para a escola com fome e apresentam dificuldade extrema na aprendizagem. Roberta recebe Bolsa Família, mas ela tem enfrentado dificuldades em garantir a alimentação das filhas já que o dinheiro do benefício recebido tem sido majoritariamente destinado para compra de itens de beleza, pois na última entrevista de emprego disseram a ela que está muito mal cuidada. Para complementar a renda ela e as crianças as vezes vendem bala no sinal. A escola já agendou algumas reuniões com Roberta, para tratar do assunto, mas ela não consegue comparecer.	
IMAGEM DO GRUPO A (VB)	IMAGEM DO GRUPO B (VV)
Mulher cisgênero, parda, de estatura mediana, cabelos encaracolados e amarrados, vestida com uma blusa de alças verde claro. Está de pé e ao fundo da imagem uma rua sem calçamento e uma casa em construção à esquerda	Mulher transgênero, parda, de estatura mediana, cabelos encaracolados e soltos na altura dos ombros. Está de pé, vestida com uma blusa preta de mangas curtas e segurando com as duas mãos uma flor vermelha com um cabo longo. Ao fundo da imagem uma rua com uma casa azul à direita e um homem enconstado em uma das casas à esquerda da imagem. O homem veste blusa azul calça jeans.

Fonte: elaboração própria

Quando convidados a responder o que fariam diante do dilema colocado na vinheta apresentada, os professores também deram respostas distintas para a imagem do grupo *A* e a imagem do grupo *B*. Vejamos tais respostas considerando as duas escolas a partir das duas dimensões de análise:

*i) Discurso EMPAB*

O discurso apresentado pelos professores da EMPAB, é representado pela predominância das seguintes falas:

Quadro 32: Discurso EMPAB - Transfobia

Grupo A (VB)	Grupo B (VV)
“É preciso proteger essas crianças porque se você protege as crianças a mãe vai poder reestruturar a vida né?”	“A mãe não tem a menor condição de entrar na escola.”
O fato é que aí eu já acho que é um problema do sistema de uma forma geral, incluindo o discurso clichê do capitalismo mesmo... as pessoas em situação de carência, muitas portas são fechadas para elas.”	“Isso é abandono e maus tratos com as crianças.”
“Nesse caso seria trabalho infantil, então a gente também tem que fazer um encaminhamento de ficha para o conselho tutelar, não com o objetivo de punir a mãe, mas com o objetivo de resgatar inclusive a mãe.”	“ Eu sou cristã, de acordo com o livro que eu acredito que é a Bíblia, eu acho que é errado porque Deus fez o homem para a mulher e a mulher para o homem.”
“Essa mãe é extremamente vulnerável porque Ela ainda foi excluída do processo de procura de emprego, provavelmente ela não deve ter uma escolaridade que exige, né ?”	“Quem vai contratar essa mulher.”

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

Uma análise comparativa dos discursos acima revela um discurso protetivo com relação à família da mãe cisgênero em contraposição a um discurso de julgamentos e desmerecimentos da mãe transgênero. O grupo A (VB) traz um discurso capaz de reconhecer o lugar dessa mulher em um sistema macro que tem a reprodução da pobreza em sua base, um discurso no qual ela não está sozinha, mas

inserida em um problema social coletivo. Já o discurso do grupo *B (VV)* tem caráter mais individualista, de responsabilização da Roberta por sua condição e desacredita da figura da mulher transgênero, apontando uma desqualificação desta, tanto no âmbito materno, quanto no âmbito profissional.

*ii) Ação Prática EMPAB*

Com relação à ação prática dos professores da EMPAB frente ao dilema apresentado, observamos uma conduta condizente com os discursos presentes nas falas destes.

Quadro 33: Ação Prática EMPAB - Transfobia

Grupo A (VB)	Grupo B (VV)
Encaminhamento para a escola integrada;	Acionamento do Conselho Tutelar;
Acionamento da rede socioassistencial;	Abrigamento das Crianças;
Oferta de alimentação em mais quantidade e em horários diferenciados para as crianças no ambiente escolar.	Acionamento da rede socioassistencial.

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

Seguindo a lógica já apontada pelos discursos, a ação prática dos grupos *A (VB)* e *B (VV)*, segue construções distintas que podem impactar de maneira bem diferente na vida das duas Robertas. É possível observar que a possibilidade de abrigamento só aparece no cenário da mãe transgênero, enquanto as crianças da mãe cisgênero enfrentam a mesma situação. Mais uma vez, a imagem do grupo *A (VB)* suscitou soluções protetivas e majoritariamente possíveis no ambiente escolar, enquanto a imagem do grupo *B (VV)* provocou encaminhamentos externos à escola e que podem ser protetivos, mas que também podem ter caráter punitivo e mais

radical, podendo corroborar para a não permanência desta família na comunidade escolar.

Nossos achados são consistentes com os apontados por Baker, Hillier e Perry (2020) nos EUA, pelos quais foram evidenciadas as barreiras vivenciadas pelas pessoas trans no acesso aos serviços públicos e revelados diversas práticas excludentes e reprodutoras de desigualdade por parte de professores e dos demais agentes estatais escolares.

Na mediação da relação constitucional entre os cidadãos e Estado, os burocratas são detentores do que Lipsky (2010) chamara de chave para uma dimensão de cidadania. Contudo, como vemos na análise desta vinheta, há desigualdades reproduzidas nessa dimensão de cidadania. Sendo a perpetuação da desigualdade social um traço histórico, estrutural e cultural marcante das sociedades latino-americanas (PIRES, 2019), o dilema pode ser ainda maior se estivermos nos referindo a cidadãos com características fundamentais distintas de quem os atende como classe social, origem racial e étnica, condições que podem agudizar ainda mais as desigualdades já enfrentadas por estes nas ofertas públicas (LIPSKY, 2010). Assim, “os estereótipos negativos dos clientes chamam a atenção para o tratamento diferenciado e talvez discriminatório dos cidadãos” fruto de julgamentos discricionários e (des)igualdade de tratamento do público atendido (HUPE, HILLE e BUFFAT, 2015, p. 10, tradução nossa). Quando a população atendida é mais vulnerável e menos detentora de recursos, a reprodução das desigualdades é mais acentuada uma vez que os mais pobres são mais diretamente influenciados por estes profissionais, principalmente porque o serviço público é a única forma que essas pessoas podem acessar determinados serviços sem poder pagar por eles (LIPSKY, 2010).

i) *Discurso CP*

O discurso apresentado pelos professores do Centro Pedagógico é representado pela predominância das seguintes falas:

Quadro 34: Discurso CP – Transfobia

Grupo A (VB)	Grupo B (VV)
<p>“Eu acho até que as questões de ensino-aprendizagem em um sentido muito rígido do termo, de conteúdos e tal, fica completamente em segundo plano quando a existência da própria pessoa, da criança, está em risco porque está numa situação de vulnerabilidade tamanha que está passando fome.”</p>	<p>“Importante entender como é conviver com uma mulher transexual numa sociedade completamente homofóbica, ou se não completamente, muito atravessada pela homofobia, e também pelas questões de gênero, que não são muito bem compreendidas ou aceitas, e daí também os preconceitos.”</p>
<p>“Do ponto de vista emocional dessas crianças, também elas precisam ser acolhidas.”</p>	<p>“Então ela ainda tem uma obrigação social de cumprir com uma imagem que as pessoas esperam dela. É mais uma cobrança, mais uma violência, digamos assim, além de todas as que ela já vive, inclusive considerando que ela é uma mulher trans.”</p>
<p>“Tem uma crueldade assim porque como que no caso da entrevista do emprego disseram que ela está muito mal cuidada né mas como é que a gente vai falar de um cuidado estético se não tem um cuidado anterior que é que deveria ser o básico para todos nós?”</p>	<p>“Então, por mais que faça, igual a gente já fez várias vezes na escola, inclusive aqui, a gente consegue manter cesta básica, a gente consegue manter doação de alimentos, a gente consegue manter uma certa, até com políticas públicas, a gente consegue manter uma certa materialidade.”</p>

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

A análise comparativa dos discursos acima evidencia que não há distinção dessa dimensão entre os grupos estudados. Ambos trazem ao debate um discurso

protetivo com relação às crianças e acolhedor diante dos preconceitos e discriminações vivenciados pelas mães, seja ela cisgênero ou transgênero. O discurso que vigora é o da proteção e da garantia de direitos das crianças e adolescentes e, em especial, o direito das minorias.

ii) *Ação Prática CP*

De maneira similar a discriminação racial, dispositivo de exclusão social anterior, no que tange as ações transfóbicas, não identificamos correlação entre os discursos apresentados e os encaminhamentos registrados abaixo. Isso porque com relação aos encaminhamentos dados ao dilema, os resultados encontrados demonstram uma diferença de soluções propostas entre os grupos *A (VB)* e *B (VV)*, já que os profissionais optaram por soluções distintas a partir da mudança das imagens.

Quadro 35: Ação Prática CP - Transfobia

Grupo A (VB)	Grupo B (VV)
Oferta de alimentação em mais quantidade e em horários diferenciados para as crianças no ambiente escolar; Elaboração de projeto pedagógico individualizado; Acionamento da equipe psicossocial da escola; Acionamento do Conselho Tutelar.	Acionamento do Conselho Tutelar; Acionamento do Ministério Público; Abrigamento das crianças.

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

Mais uma vez, as soluções mais a longo prazo que requerem construções de vínculos e envolvimento da família foram propostos pelo grupo *A (VB)*, enquanto soluções mais imediatistas, intervencionistas e pungentes foram endereçadas à mãe transgênero. Importante destacar que também nesse cenário a possibilidade de abrigamento e, portanto, de separação entre as crianças e a mãe, só é citada pelos profissionais do grupo *B (VV)*. A análise sugere ainda uma ausência de relação entre o discurso e ação do grupo *B (VV)*, já que o discurso desses profissionais é pela defesa dos direitos enquanto a ação prática reflete uma maior responsabilização da família com a mãe transgênero.

A observação da realidade escolar do Centro Pedagógico revela que as ações discricionárias da burocracia, podendo coibir ou reforçar discriminações, acaba por reforçá-las (NETO E AGNOLETI, 2014). Ainda que de maneira velada e sutil, as ações transfóbicas se materializam em mais notificações aos órgãos de defesa de direitos e separação, ainda que temporária, da família cuja mãe se difere dos padrões de normatividade socialmente estabelecidos.

No que tange ao dispositivo *transfobia*, os resultados encontrados na ação prática dos professores das duas escolas estudadas indicaram a presença de discricionariedade reprodutora de desigualdades sociais. Aqui também evidenciamos uma perspectiva conservadora das ações discricionárias (JACCOUD e ABREU, 2019) com a presença de mecanismos de risco de classificações e julgamentos e regulação moral dos usuários (PIRES, 2019).

### 6.2.3 A Reprodução da Desigualdade de Gênero e a Prática Discricionária

Historicamente a desigualdade de gênero é reconhecida pelas disparidades de poder entre homens e mulheres e, sobretudo, pelos privilégios do gênero masculino em detrimento do gênero feminino, que conseqüentemente acaba por ter menos acesso a oportunidades econômicas, políticas e culturais. Apesar disso, a participação dos homens no acesso à educação e principalmente na permanência destes no ambiente escolar é uma exceção à regra, de maneira que sua participação neste cenário é bem inferior à participação feminina (BARBOSA 2005).

A dinâmica social tem efeito importante sobre a escolarização de maneira que grupos sociais distintos interagem de maneira diferente com a escola. As concepções de masculinidade e a função social do homem provedor acabam por impactar na vida escolar, uma vez que a necessidade de trabalhar é a principal causa que leva os meninos à evasão escolar conforme dados publicados pelo IBGE 2024. A não permanência dos meninos na escola caracteriza um quadro de evasão escolar masculina no Brasil, uma vez que os dados do IBGE 2024 indicam que os homens compõem 58% do quantitativo de jovens em situação de evasão escolar no país. Esse dado fica mais impactante se analisado de maneira conjunta aos dados de trabalho infantil no país, que também tem o gênero masculino como protagonista.

Os dados da PNAD 2024 mostram que no referido ano os meninos representaram 68,3% do percentual de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil. São inúmeros os estudos que correlacionam de maneira direta a evasão escolar com o trabalho infantil, mas Cabral e Reis (2018) são assertivas ao dizerem da multicausalidade deste fenômeno e do quanto a estrutura escolar pode ser causa importante desse processo. Corrobora ainda para nossa análise a histórica divisão sexual do trabalho, na qual o gênero masculino é designado como provedor da família e responsável pela esfera produtiva (KURZ e LUZ, 2014).

A identificação da desigualdade de gênero no ambiente escolar foi realizada a partir de uma vinheta que apresenta a situação vivenciada pelos alunos Alice e Ricardo, nossos personagens fictícios. Ocorre que no grupo *A* a vinheta é protagonizada por uma aluna do gênero feminino e no grupo *B* a mesma vinheta é protagonizada por um aluno do gênero masculino.

Figura 19: Vinheta Educação / Dispositivo <i>Desigualdade de Gênero</i>	
Alice / Ricardo está em cumprimento de medida socioeducativa por agressão a um colega da escola. Ela/Ele sempre foi uma criança agressiva, mas agora na adolescência tem tido mais dificuldade em controlar suas emoções. Frequentemente chega atrasada (o) e no último mês ameaçou dois professores que não a (o) deixaram entrar em sua sala de aula. Parece que ela /ele tem perdido o interesse pela escola, não se dispõe a nada e não assume suas responsabilidades. Escola e família não sabem como agir.	
IMAGEM DO GRUPO A (VB)	IMAGEM DO GRUPO B (VV)
Adolescente do sexo feminino, branca, de cabelos cacheados, longos e pretos até na altura da cintura. Veste um moletom preto com listras brancas nas mangas. Está sentada na carteira escolar no canto de uma sala de aula, olhando para o lado com as mãos na gola da blusa. Ao fundo uma janela de grades vinho à direita e uma parede descascada à esquerda.	Adolescente do sexo masculino, branco, de cabelos curtos. Veste camisa azul, calça jeans e boné preto. Está sentado sobre a mesa de uma carteira escolar, na sala de aula fazendo “gesto de beleza” para a câmera. Ao fundo uma grande janela com grades bege.

Fonte: elaboração própria

Quando convidados a responder o que fariam diante do dilema colocado na vinheta apresentada, os professores das escolas deram respostas distintas para a imagem do grupo *A* e a imagem do grupo *B*.

Vejam os tais respostas considerando as duas escolas a partir das duas dimensões de análise:

*i) Discurso EMPAB*

O discurso apresentado pelos professores entrevistados, é representado pela predominância das seguintes falas:

Quadro 36: Discurso EMPAB – Desigualdade de Gênero

Grupo A (VB)	Grupo B (VV)
“Se a aluna ta com essa agressividade é porque tem alguma coisa incomodando ela”.	“A escola não é para ele”.
“ Temos sempre que conversar para tentar entender”.	“Ele não chega aos 25 anos”.
“Será que tem algo na escola que causa desinteresse nos alunos?”	“eu chamaria esse de caso bem extremo que extrapola os limites da escola”.
“ O importante é fazermos algo para que ela sinta-se bem vinda no espaço da escola”.	“ me dá um estado de pânico...se chamar a família fica pior do que tá, então é melhor não chamar”.

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

O quadro acima evidencia que os discursos entre o Grupo *A* (VB) e o grupo *B* (VV) são assimétricos. Enquanto o primeiro grupo apresenta discurso mais acolhedor e com o objetivo de fazer Alice sentir-se pertencente ao ambiente escolar, o segundo grupo tem discurso excludente e uma compreensão mais complexa acerca do caso. Os discursos relacionados ao Ricardo perpassam pela inadequação deste ao ambiente escolar e pela falência da parceria escola-família, são discursos com caráter determinista que reafirmam até a brevidade da vida dele diante do dilema colocado.

Em contrapartida, os discursos direcionados à Alice se propõem a analisar o espaço institucional da escola e compreender se este pode ser modificado para melhor acolher a aluna.

ii) *Ação Prática EMPAB*

Com relação a ação prática dos professores frente ao dilema apresentado, observamos uma tendência tão assimétrica entre os grupos quanto aquela identificada entre os discursos. Dessa forma, os discursos apresentados, guardam correspondência direta com os encaminhamentos abaixo. Vejamos:

Quadro 37: Ação Prática EMPAB – Desigualdade de Gênero

Grupo A (VB)	Grupo B (VV)
Acolhimento e diálogo com a aluna.	Acionamento da Rede; Acionamento do Conselho Tutelar; Acionamento da Polícia; Acionamento do Poder Judiciário; Expulsão da Escola.

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

O quadro acima deixa evidente a assimetria entre os encaminhamentos dados pelos grupos em questão. A ação prática que envolve Ricardo é bem mais extrema do que aquela destinada à Alice e envolve uma percepção de que a solução para o caso está fora dos muros da escola, sendo necessário o acionamento da segurança pública, do conselho tutelar e do sistema judiciário. A ação prática destinada ao Ricardo perpassa ainda pela expulsão/saída involuntária deste do ambiente escolar, o que reforça os dados apresentados e corrobora para a baixa permanência do gênero masculino na escola, como identificou Barbosa (2005).

i) *Discurso CP*

O discurso apresentado pelos professores do CP, é representado pela predominância das seguintes falas:

Quadro 38: Discurso CP – Desigualdade de Gênero

Grupo A (VB)	Grupo B (VV)
“Eu faria um exercício de reconexão da Alice com esse lugar que é a escola.”	“Olha, não é sendo machista não, mas como sou homem, eu faria uma conversa com ele de homem para homem.”
“Eu acho que a Alice precisava ter alguém com que ela pudesse se abrir sobre essas questões que estão afligindo ela.”	“ Esse menino participa de algum grupo religioso? Por mais que muitos não acreditem, uma grupo religioso também é terapêutico.”
“ temos que entender onde que a família está nessa situação... e entender de dificuldade da Alice de relacionar o estudo com a via dela.”	“ Eu não sei o que fazer, não sei se há que ser feito.”

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

A análise comparativa dos discursos evidenciados acima revela um comportamento mais acolhedor do grupo A (VB), um exercício de reconectar Alice com a escola e de compreender suas questões de vida e suas relações familiares. Neste grupo Alice não é vista como um problema sem solução, mas como uma aluna que necessita de ajuda para vivenciar e superar seus conflitos. O grupo B (VV) já tem um movimento distinto com o Ricardo, os discursos desse grupo são pouco acolhedores e passam pelo fatalismo de não ter mais o que ser feito. O não saber o que fazer reforça a necessidade de buscas externas ao ambiente escolar e a religião é apontada como solução possível, mesmo no âmbito de um Estado laico. Os discursos deste grupo enfatizam ainda a figura do “homem” Ricardo que parece ser deslocado do seu lugar de adolescente em fase de formação para o lugar de um homem que precisa ser responsabilizado por suas atitudes. A desproteção social dos meninos no contexto escolar, evidenciada pelos discursos e encaminhamentos abaixo, dialoga assim com concepções culturais de masculinidade que reforçam as

expectativas sociais sobre o que significa ser homem, de maneira que “em sendo fortes” não necessitam ser protegidos.

*ii) Ação Prática CP*

Com relação a ação prática adotada frente ao dilema proposto na vinheta em análise, os resultados encontrados reafirmam os discursos já apresentados e sugerem olhares bem diferentes a partir do gênero que protagoniza a vinheta.

Quadro 39: Ação Prática CP – Desigualdade de Gênero

Grupo A (VB)	Grupo B (VV)
Acolhimento e diálogo com a aluna; Acionamento da equipe psicossocial da escola; Elaboração de projeto individualizado de estudo.	Acionamento do Conselho Tutelar; Acionamento do Poder Judiciário; Acionamento da polícia; Expulsão da escola.

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

Os encaminhamentos propostos para a situação vivenciada por Alice compreendem a escola como lugar capaz de construir soluções a partir de seus recursos humanos e pedagógicos. Os encaminhamentos do grupo B (VV) foram idênticos aos encaminhamentos dados pelos professores da EMPAB e compreendem que as melhores soluções estão fora do ambiente escolar, passando pelo acionamento de instituições do poder judiciário e de segurança pública e encerrando com a expulsão do aluno como penalidade máxima a ser tomada. Observem que o acionamento da polícia, do poder judiciário e a expulsão da escola não foram cogitados pelos professores do grupo A (VB).

Como afirmado por Barbosa (2005), a diferença entre homens e mulheres tem causa nas construções sociais e, nesse contexto, as escolas acima representadas contribuem para ratificar tais diferenças.

Deve-se notar que, do ponto de vista da sociologia da educação, a habilidade ou o coeficiente intelectual (QI), na verdade, não importam. Certamente, seriam fatores importantes na produção de diferenças de realização social, mas a sociologia se preocupa com as possíveis causas sociais dessas diferenças. Assim, sociólogos devem buscar outras razões para explicar as diferenças entre meninos e meninas. Não aquelas associadas aos fatores naturais, como habilidade ou inteligência, mas às razões sociais (BARBOSA, 2005, p.6).

Em consonância com a vertente *bottom-up*, que considera a influência dos atores no curso da política (SAGER e GOFEN, 2022), é possível observar, no comparativo dos discursos e encaminhamentos acima, que alunos com demandas iguais recebem tratamentos diferenciados a depender do burocrata envolvido. Explicamos exemplificando que no cenário das escolas estudadas alguns professores consideram somente as questões acadêmicas como sendo de sua responsabilidade, outros compreendem essa relação de maneira mais ampla e consideram o contexto social e de vida dos alunos correlacionando-os com os resultados acadêmicos.

Assim, a ausência de diretrizes coletivas corrobora para que a ação discricionária dos professores tenha suas crenças e valores como pilar estruturante e, dessa forma, alunos com a mesma demanda são tratados de maneira distinta (com privilégios ou ausência destes; com preconceitos ou ausência destes).

A oferta desigual destinada ao aluno do sexo masculino, pode ser explicada pela estratégia de *coping* na qual, se sentido ameaçados, os burocratas se colocam contra o aluno, em situação de confronto a ele (LIPSKY, 2010; CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2018). Por julgarem-no agressivo, uma rígida adesão às regras é estabelecida e o favorecimento de ofertas seletivas passa então a atender interesses pessoais e individuais dos burocratas em um processo de “privatização informal” (BLUNDO, 2006; PEETERS e CAMPOS, 2023).

#### *6.2.4 A Reprodução e a Superação do Capacitismo: práticas discricionárias que divergem*

Capaz de impactar negativamente na prática discricionária dos professores, o capacitismo, comportamento que traduz crenças limitantes relacionadas às pessoas com deficiência, é preconceito a ser enfrentado no cenário da inclusão. O capacitismo discrimina e afeta a autonomia da pessoa com deficiência, muitas vezes impedindo que essa possa realizar tarefas como trabalho e estudo ou ainda tomar decisões sobre a própria vida na qualidade de sujeito social (FERREIRA, 2023).

A concepção biomédica da deficiência reforça a padronização dos corpos e, assim, compreende que a deficiência é algo que necessita ser corrigida ou curada, gerando uma patologização dos corpos deficientes e reforçando o capacitismo. Superando essa compreensão limitante, a concepção biopsicossocial da deficiência compreende esta como uma relação incompatível entre corpo e sociedade, isso significa que, nessa perspectiva, a deficiência só existe porque existe uma sociedade incapaz de absorvê-la. A deficiência passa então a ser condição dada a partir das interações sociais e é determinada culturalmente, uma vez que as construções históricas e culturais de cada sociedade vão determinar com a deficiência será entendida (FERREIRA, 2023).

Na tentativa de superar a histórica exclusão e segregação das pessoas com deficiência, a Lei Brasileira de Inclusão (LBI), lei nº 13.146/2015 garante que pessoas com deficiência tenham acesso à educação em iguais condições. Contudo, apesar da garantia em lei, a inclusão precisa muito mais que respaldo legal para de fato se tornar realidade. Aspectos culturais, econômicos, estruturais e de planejamento precisam ser considerados nesse debate. O acesso e permanência de pessoas com deficiência no ambiente escolar em iguais condições passa por, dentre outras questões, uma ressignificação dos conceitos de normalidade e padrões de aprendizagem (FERREIRA, 2023).

As duas escolas estudadas possuem trajetórias diferentes no que tange a esse fenômeno, sendo possível identificar uma reprodução deste na escola municipal e um movimento de superação de tal prática na escola federal. Contudo, como veremos a seguir, a ausência de uma visão capacitista é passo essencial para a necessária superação de uma perspectiva conservadora das ações (JACCOUD e

ABREU, 2019), mas pode ainda não resultar na prática da inclusão, isso porque o espaço para a discricionariedade, que perpassa pelo contexto organizacional e contratual do burocrata, (LOTTA e SANTIAGO, 2018) é fator de grande relevância nesse processo.

Iniciando nossa análise pelo contexto da EMPAB, esta tem 43 alunos na educação especial, como mostra o Censo Escolar de 2023. A presença de ações capacitistas dos professores que podem impactar negativamente na vida desses alunos foi identificada a partir de uma vinheta que apresenta a situação vivenciada por João, nosso personagem fictício. Ocorre que no grupo A João é representada por uma imagem de uma criança típica, enquanto no grupo B é representada pela imagem de uma criança autista. Como o autismo não é uma deficiência de caracterização física, para além da troca da imagem nesta vinheta também realizamos uma pequena mudança no texto e inserimos a palavra autista na vinheta do grupo B (VV).

Figura 20: Vinheta Educação / Dispositivo <i>Capacitismo</i>	
<b>Texto A (VB):</b> João tem muita dificuldade de concentração e aprendizagem.	
<b>Texto B (VV):</b> João é autista e tem muita dificuldade de concentração e aprendizagem.	
<b>Texto em comum nas duas vinhetas:</b> João fica nervoso, agita a turma e por vezes grita na sala atrapalhando a dinâmica da aula e o aprendizado dos colegas. Sua interação com os demais alunos tem sido muito difícil já que João bate neles em qualquer oportunidade. Com frequência João sai da sala e não quer mais voltar, gosta mesmo é de ficar no pátio jogando bola. Os profissionais da escola não sabem mais o que fazer.	
IMAGEM DO GRUPO A (VB)	IMAGEM DO GRUPO B (VV)
Menino de aproximadamente oito anos, branco e de cabelos curtos. Veste camisa de botões listrada de xadrez azul. Está sentado na cadeira com a cabeça sobre a mesa da carteira escolar, em cima do braço esquerdo. O braço direito está esticado sobre a mesa, próximo a um caderno que está aberto e de um lapis verde que está ao lado. O menino está olhando para a camera. Ao fundo uma sala de aula com dois colegas sentados na carteira de trás.	Menino de aproximadamente doze anos, branco e de cabelos curtos. Veste blusa branca com uma listra horizontal azul ao centro. <u>Esta</u> sentado em uma cadeira, escrevendo em um caderno que está sobre a carteira escolar. Tem um lapis branco na mão esquerda. Está olhando para a câmera. Ao fundo, uma sala de aula com uma mulher de blusa azul sentada atrás e um colega, de blusa cor de mostarda, sentado ao lado direito do menino.

Quando convidados a responder o que fariam diante do dilema colocado, os professores deram respostas distintas para a imagem do grupo A (VB) e a imagem do grupo B (VV). Vejamos tais respostas considerando as duas escolas a partir das duas dimensões de análise:

*i) Discurso EMPAB*

O discurso apresentado pelos professores da EMPAB, é representado pela predominância das seguintes falas:

Quadro 40: Discurso EMPAB - Capacitismo

Grupo A (VB)	Grupo B (VV)
“Gente tem que levar essa criança para um diagnóstico né, porque aí ela pode ter um pessoa acompanhante.”	“Eles não aprendem....a gente finge que dá aula.”
“ O acompanhante é um vigia né, uma decoração.”	“Não avança, não existe avanço.”
“Quanto mais cedo, nos anos iniciais, diagnosticar melhor, porque geralmente as famílias têm uma tendência a ter uma negação...a gente não quer um filho que tem que fazer acompanhamento com psiquiatra, com neuro... gente não quer um filho que tem que tomar, fazer uso de medicação controlada... a gente tem a tendência de querer tudo dentro do mais normal possível.”	“Quanto mais eles vão sendo aprovados sem saber ler e nem escrever, mais agressivos eles vão ficando.”
“Tem que ver se o João precisa ser medicado ou precisa de outro tipo de tratamento.”	“ A gente exclui eles dos diálogos e mete os ferros nos demais.”

<p>“ A gente fala para a família procurar um profissional de saúde pra investigar. porque a gente reconhece quando tem deficiência.”</p>	<p>“Eles são nível de retardado mental mesmo.”</p>
--	--

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

Observando os discursos destacados é possível perceber entre eles dois padrões distintos, mas que se complementam. Explicamos melhor sinalizando um padrão do que chamamos de “patologização do aluno” nos discursos do grupo A (VB) e de capacitismo no grupo B (VV). O discurso capacitista é evidenciado nas falas que duvidam da capacidade de aprendizagem dos alunos autistas, ou ainda naquelas que explicitam a exclusão destes dos momentos de diálogo e responsabilização da turma. Um dos discursos destacados traz a ideia de que a inclusão é um teatro no qual os professores fingem que dão aula para alunos que, segundo eles, são incapazes de aprender. De maneira complementar, os discursos do grupo A (VB) apresentam um padrão de patologização do aluno. Observem que o personagem da vinheta analisada pelo grupo A é um aluno típico e a vinheta não faz menção a nenhum tipo de deficiência, ainda sim todos os professores do grupo trouxeram ao debate elementos que patologizaram o comportamento do aluno apontando a necessidade de laudos, medicações e tratamentos para uma criança típica cujo comportamento não é padrão. Esse discurso pouco crítico individualiza o problema, retorna a questão para o aluno e desconsidera mudanças necessárias no formato e dinâmica das escolas atuais. Ainda hoje, após toda a dinamicidade trazida pela era digital, as escolas insistem em manter os alunos entre quatro a oito horas (escolas integrais) sentados em fila indiana entre as paredes da sala de aula e, diante da não adequação do aluno ao sistema proposto, desconsideram que o sistema pode não atender mais aos alunos da atualidade.

## ii) *Ação Prática EMPAB*

Aqui também observamos uma total correlação entre a dimensão do discurso e a da ação prática frente ao caso.

Quadro 41: Ação Prática EMPAB - Capacitismo

Grupo A (VB)	Grupo B (VV)
Solicitação de laudo médico para a família; Retirada do aluno da sala; Retirada dos demais alunos da sala de aula.	Retirada do aluno da sala; Inação, por não saber o que fazer.

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

Para além da patologização do aluno evidenciado nos encaminhamentos do grupo A (VB) a análise da dimensão da ação prática traz ao debate os limites da inclusão. A “retirada do aluno da sala” aparece como encaminhamento comum aos dois grupos.

No caso do *Grupo B (VV)* decidir tirar o aluno com deficiência da sala em momentos de agitação ou desorganização pode configurar ação de proteção ao aluno, mas também de exclusão deste da convivência com os demais, em especial porque momentos de desorganização podem fazer parte do cotidiano dos alunos autistas e, assim, mantê-los fora da sala pode se tornar então ação contínua. Ademais, uma questão relevante é: para onde são levados quando são retirados da sala de aula? Os professores da EMPAB relataram que os alunos são acompanhados pelos profissionais de apoio que ficam “pela escola” com o aluno. Não há lugar adequado ou atividade específica para o acolhimento deste aluno quando este é retirado da sala. Outro gargalo da inclusão destacado pelos professores é a presença e ausência do profissional de apoio escolar<sup>27</sup>. Ausência porque estão em número insuficiente e a presença porque sendo pouco qualificada, não garante a qualidade do atendimento dos alunos com deficiência. Os professores enfatizaram a ausência de capacitação desses profissionais e o quanto a intervenção desses é desqualificada. Relataram que assumem o papel de vigia do

<sup>27</sup> Pessoa que exerce atividades de alimentação, higiene e locomoção do estudante com deficiência e atua em todas as atividades escolares nas quais se fizer necessária, em todos os níveis e modalidades de ensino, em instituições públicas e privadas, excluídas as técnicas ou os procedimentos identificados com profissões legalmente estabelecidas (Art. 3º, BRASIL, 2015).

aluno e outros os denominaram peças decorativas. A ausência de capacitação para a inclusão não é realidade só entre os profissionais de apoio, mas também entre os professores que relataram não se sentirem preparados para a inclusão. Alguns professores não souberam dar nenhum tipo de encaminhamento ou dizer o que fariam diante do dilema apresentado, simplesmente por não saberem como lidar com a situação. Diante dos desafios da inclusão e das pressões e contradições sofridas no cotidiano da escola, compreendemos que comportamentos que classificam os alunos como a “patologização de alunos” típicos ou a retirada frequente de alunos com deficiência da sala de aula aparecem como estratégias de sobrevivência dos burocratas na lógica dos mecanismos de *coping* (LIPSKY, 2010).

A ação prática do grupo A (VB) trabalha com a mesma lógica de exclusão do grupo B (VV), contudo trabalha com a exclusão do aluno típico com comportamento fora do “padrão” estabelecido como “normal”. Como considera o comportamento do aluno como uma doença ou deficiência, permanece a lógica capacitista de exclusão da deficiência ou de tudo aquilo que foge do padrão socialmente estabelecido. Uma professora do Grupo A (VB) relatou ainda que, afim de proteger os alunos, a escola os orientou a não tirar o aluno com deficiência da sala em momentos de desorganização deste, mas sim deixa-lo na sala sozinho e retirar todos os outros alunos para evitar danos físicos aos dois grupos de alunos. Ora, nos parece incompreensível como retirar da sala aproximadamente vinte e nove alunos em função de um aluno com deficiência pode contribuir para a inclusão deste.

Os resultados encontrados na análise desta vinheta sugerem que temos nesta escola um processo de coexistência dos alunos com deficiência e alunos típicos no espaço escolar, contudo, “para que haja inclusão, não basta estar no mesmo ambiente, é necessário pertencer a ele” (FERREIRA, 2023, p. 148).

Em um cenário com condições organizacionais bem diferentes, O Centro Pedagógico é uma escola que tem 5% de suas vagas reservadas para a entrada de alunos com deficiência. Como o acesso à instituição se dá por meio de sorteio de vagas, são sorteados anualmente 50 vagas sendo dessas 47 para ampla concorrência e 3 para alunos com deficiência. Atualmente o Centro Pedagógico tem

37 alunos com deficiência, sendo 26 desses alunos com Transtorno do Espectro do Autismo-TEA.

Para a qualificação do atendimento desses alunos o Centro Pedagógico conta com uma estrutura física e de recursos humanos diferenciada das demais escolas públicas que ofertam o Ensino Fundamental. No âmbito pedagógico fazem parte dessa estrutura três professoras exclusivas para o atendimento educacional especializado e responsáveis pela construção do Plano de Atendimento Educacional Especializado-PAEE<sup>28</sup> bem como pelo atendimento semanal dos alunos com deficiência; no âmbito da saúde a escola conta com o Serviço de Apoio à Saúde – SAS composto por enfermeiros e técnicos de enfermagem disponíveis em período integral; no âmbito da estrutura física a escola conta com elevador para cadeirantes e sala de recursos sensoriais específica para atendimento dos alunos público –alvo da educação especial.

Toda essa concepção traduzida em estrutura que traz a educação especial para os debates cotidianos da escola pode ser fator relevante para a compreensão do potencial dos alunos com deficiência, já que diante das vinhetas que tem como protagonistas um aluno típico representando o grupo *A (VB)* e um aluno com deficiência (atípico) representando o grupo *B*, os professores não apresentaram discursos e encaminhamentos capacitistas. Vejamos:

*i) Discurso CP*

O discurso apresentado pelos professores do Centro Pedagógico, é representado pela predominância das seguintes falas:

Quadro 42: Discurso CP - Capacitismo

Grupo A (VB)	Grupo B (VV)
“E aí pra mim, no início, foi muito difícil, porque quando se tem o	“Então, são pessoas que têm a gente tem que entender esse raciocínio

<sup>28</sup> Documento personalizado que define as ações pedagógicas para atendimento das necessidades dos alunos com deficiência.

<p>diagnóstico também, acho que o diagnóstico ajuda a entender as características daquela criança, não só o diagnóstico, mas acho que o diagnóstico também ajuda”.</p>	<p>próprio e utilizar isso não como forma de confrontá-lo para que ele faça do jeito que a gente quer, mas usar o raciocínio dele para que ele aprenda com aquilo que ele tem. Então é assim que ele pensa, se a gente descobre como que ele está pensando sobre um determinado assunto, então a gente ajuda ele a aprender sobre aquilo. Porque todos eles aprendem”.</p>
<p>“Bom, um dos problemas que eu identifico no CP, a gente tem alunos com esse perfil, é que a gente tem no acompanhamento dos alunos, não estou vendo um laudo aí, mas pode ser que ele tenha algum tipo de deficiência, os alunos que a gente tem com esse perfil, Claro que é impossível de fazer um diagnóstico só lendo uma síntese dessas, mas ou passam pelo TDAH ou pelo autismo nessa coisa de gritar, de ficar nervoso, não se concentrar, alguma coisa por aí”.</p>	<p>“O que não pode é um mero início de desorganização e imediatamente já tira da sala de aula. Mas uma recorrência, uma intensidade dependendo dessa recorrência e da intensidade, isso vai demandar, assim, um deslocamento espacial, que não pode ser constante. Espera-se que a longo prazo você consiga ir contornando isso com essas estratégias, até que, espacial e temporalmente, consiga fazer a integração total entre ele e os demais colegas”.</p>
<p>“Porque o bater, ele pode, de forma descontrolada e desorganizada, ele pode estar associado a alguma questão de ordem neurológica”.</p>	<p>É um crime que está sendo feito com o João e com esses alunos que a gente tem nesse nível. Por quê? Porque ele tem direito e eu tenho dever de fazer alguma coisa. E o</p>

	dever não é fazer com que o João saiba fotossíntese, mas que ele saiba higiene pessoal, que ele saiba se cuidar, que ele saiba se relacionar”.
--	--

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

Em que pese a ausência de elementos capacitistas no discurso geral dos professores do CP, a análise dos discursos do grupo *A (VB)* evidencia também nesta escola um processo de patologização de alunos típicos que apresentam comportamento mais desafiador. O discurso que predomina nesse grupo é o discurso da necessidade do laudo médico, do diagnóstico e da necessária medicação para fazer com que João se “enquadre” no comportamento homogêneo e de padrão hegemônico que se espera dos alunos.

Quando olhamos para o discurso do grupo *B (VV)* o que se destaca é uma concepção positiva dos alunos com deficiência, uma concepção que reforça a capacidade de aprendizagem desses diante de projetos pedagógicos específicos e adequados às suas necessidades. Não identificamos nesse grupo discurso capacitista pautado em crenças limitantes sobre os alunos com deficiência, tão pouco discurso discriminatório capaz de negar a autonomia destes.

### *ii) Ação Prática CP*

Com relação a ação prática frente ao dilema proposto na vinheta em análise, os resultados encontrados sugerem uma relação direta com os discursos apresentados acima.

Quadro 43: Ação Prática CP - Capacitismo

Grupo A (VB)	Grupo B (VV)
Solicitação de diagnóstico e laudo médico para a família.	Elaboração de currículo funcional; Elaboração de atividades

	diferenciadas; Elaboração de projeto pedagógico individualizado.
--	---

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

A ação prática do grupo *A* (*VB*) reforça a visão patológica já apresentada nos discursos do mesmo grupo e trazem ao debate a responsabilização individual do aluno em detrimento de um olhar mais amplo que considere o contexto escolar, o contexto de vida do aluno e, sobretudo, a possível inadequação do modelo escolar vigente.

Longe de uma concepção capacitista, a ação prática dos professores do grupo *B* (*VV*) são soluções que reforçam o potencial da escola como lugar propício para potencializar as habilidades dos alunos com deficiência.

Contudo, a ausência de discriminação por capacitismo é suficiente para garantir a inclusão dos alunos com deficiência? Nossos achados revelam que não, porque ainda que não tenhamos identificado cenário capacitista no CP, tão pouco identificamos cenário inclusivo desses alunos. A inclusão continua sendo um desafio para esta instituição e essa realidade é explicitada no relato de muitos professores que revelam uma ausência de recursos humanos que torna inviável a materialização da inclusão dos alunos com deficiência. Mesmo que o CP disponha de professoras para o atendimento educacional especializado e Serviço de Apoio à Saúde, o gargalo da inclusão na instituição está na ausência de profissionais de apoio e ausência de capacitação para a inclusão como é possível ver nos relatos abaixo:

“A escola, o CP lida hoje com muito problema e muito dilema em relação a isso, porque a gente precisa de ter professores de educação especial em uma quantidade que permita esse atendimento a todos, a gente não tem. A gente precisa de profissionais de apoio, como manda a legislação, a gente também não tem. Por mais que a gente trabalhe quanto a isso e se insista juntamente à reitoria” (Professor 5).

“E aí como que a gente garante, no caso do CP, a gente não tem dentro da universidade um cargo de professor de apoio.

Então como que a gente garante que essa criança que chega exponencialmente está chegando no CP e nas escolas, muitos casos de crianças de espectro autista com sua infinidade de amplitude dentro do espectro e a gente não tem um professor de apoio. Então, a gente não tem um suporte adequado para essas crianças. Essas crianças, elas acabam não criando um laço, porque não tem um profissional para elas [...] Então tem um gap aí que eles não estão conseguindo seguir [...] é justamente por isso, da gente pensar que num universo grande igual ao da UFMG, que é uma universidade que abriga pesquisas de todos os campos e ela não consegue fechar essa lacuna aí de não ter um profissional voltado para essas crianças” (Professor 3).

Na contramão da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, o Centro Pedagógico não dispõe de profissionais de apoio para os alunos da educação especial. Essa função na escola é desempenhada por alunos de graduação da UFMG que são bolsistas temporários no Centro Pedagógico e que não dispõem de nenhum tipo de conhecimento especializado ou capacitação para o trato diário com os alunos com deficiência. Como esses alunos/monitores não possuem nenhum tipo de vínculo empregatício com a instituição, a grande rotatividade e despreparo desses gera uma série de limites para o desenvolvimento do trabalho de suporte aos alunos com deficiência. Para além da ausência dos profissionais de apoio, os professores relataram ainda ausência de capacitação para lidar com as especificidades do público alvo da educação especial e que as construções diárias com esses alunos são feitas através de seus conhecimentos pessoais, ou baseados em senso comum ou ainda a partir de experiências de erros e acertos com os alunos em questão. A ausência de uma diretriz coletiva que direcione as ações com os alunos da educação especial corrobora para divergências na condução de tais ações, de modo que em momentos de desorganização dos alunos alguns professores os mantêm na sala de aula, ainda que seja necessária a contenção física para tal, enquanto outros avaliam que os mesmos alunos deveriam ficar fora da sala de aula, já que esta pode não fazer sentido para eles. Diante do exposto, temos no CP uma educação especializada que já avançou na superação do capacitismo no ambiente escolar, mas que ainda não é capaz de garantir inclusão efetiva para os alunos com deficiência.

### 6.2.5 Considerações sobre os Dispositivos de Exclusão Social e a Prática da Ação Discricionária nas Escolas Estudadas

Nossas análises sugerem que no cenário escolar da EMPAB há indícios da presença dos quatro dispositivos de exclusão social testados. A partir da aplicação das vinhetas, foi possível observar na ação discricionária dos professores a presença de *discriminação racial, transfobia, desigualdade de gênero e capacitismo*. Já no cenário escolar do CP encontramos indícios da presença de três dos quatro dispositivos de exclusão social testados, quais sejam: *discriminação racial, transfobia e desigualdade de gênero*, já que o *capacitismo* não foi identificado na ação discricionária dos professores desta instituição. Na ação prática reprodutora de desigualdades nas escolas identificamos a presença dos mecanismos de riscos de classificações e julgamentos e regulação moral (PIRES, 2019) bem como estratégias de sobrevivência tipificadas nos mecanismos de *coping* (LIPSKY, 2010).

Para além dos dispositivos de exclusão social identificados na ação prática dos professores, destacamos no cenário das duas escolas outras ações potenciais reprodutoras de desigualdade como a responsabilização da mulher pelo cuidado dos filhos. Também na política de educação, os entrevistados se referiram à família dos alunos na figura da mãe desses, sem questionamentos sobre a participação da figura paterna na solução dos dilemas apresentados. A naturalização da responsabilização da mulher pelo cuidado dos filhos e a constante socialização da mesma na escola pode reforçar a naturalização do abandono paterno e a sobrecarga feminina no acúmulo de funções sociais tais como o trabalho e o cuidado da família.

A patologização de comportamentos fora do “padrão esperado” também foi elemento identificado na prática discricionária dos professores das duas escolas e, merece nossa atenção, uma vez que pode responsabilizar o aluno “desviante” pelas disfunções institucionais.

A ausência de inclusão relatada pelos professores ao abordarem a dinâmica escolar também é fator que merece destaque uma vez que refoça as desigualdades já vivenciadas pelos alunos com deficiência. No caso da EMPAB, a retirada de

alunos com deficiência em processo de desorganização da sala de aula e a ausência de local adequado para recebê-los somado ao despreparo de profissionais de apoio e dos professores para lidar com as particularidades destes não dialoga com a Lei Brasileira de Inclusão que delega ao poder público a responsabilidade de assegurar a “adoção de práticas pedagógicas inclusivas pelos programas de formação inicial e continuada de professores e oferta de formação continuada para o atendimento educacional especializado” bem como a “formação e disponibilização de professores para o atendimento educacional especializado, de tradutores e intérpretes da Libras, de guias intérpretes e de profissionais de apoio” (ART. 28, BRASIL, 2015). No que concerne à inclusão, portanto, nossos achados reforçam a diferenciação entre integração e inclusão feita por Ferreira (2023), de modo que no contexto da EMPAB ainda são necessários esforços para a transição do modo integração dos alunos com deficiência para o modo inclusão destes no contexto escolar. Nossa análise sugere ainda que corrobora para este cenário da EMPAB uma ausência de diretriz coletiva para intervenções e tomada de decisões. Em vários momentos ao longo das entrevistas os professores relataram não saber lidar com muitas situações que acontecem no cotidiano escolar e não terem orientações institucionais para este fim. A ausência de encontros sistematizados e de diretrizes institucionais coletivas contribui para que os professores resolvam as questões cotidianas com base em suas crenças e valores, preenchendo lacunas institucionais formais em um processo de *complementary informal Institutions* (HELMKE e LEVISKY, 2006).

No tocante à inclusão o que mais nos chama a atenção no cenário do CP é a fragilidade da inclusão dos alunos com deficiência, mesmo diante da estrutura física e de recursos humanos diferenciado que a escola possui. A não observância da Lei Brasileira de Inclusão no que tange aos profissionais de apoio foi apontada como fator relevante nesse cenário. Aqui também é possível identificar com clareza a distinção entre a integração e a inclusão (FERREIRA, 2023) dos alunos público alvo da educação especial. Contudo, ainda que pese a ausência de um contexto efetivamente inclusivo, o CP já apresenta cenário de superação do capacitismo e inferimos que a cultura organizacional da escola, pautada em fóruns de deliberação

de diretrizes institucionais coletivas, pode ser fator relevante nesse processo, corroborando para que a regra formal protetiva não seja sobreposta por crenças e valores reprodutores de desigualdades.

### **6.3 Burocracia Representativa: o impacto da religião na construção da ação discricionária dos profissionais da educação**

Diante do cenário de reprodução de desigualdades identificado na ação prática de nossos professores participantes, buscamos compreender as características sociodemográficas e experiências sociais vivenciadas por estes atores podem corroborar para o resultado encontrado. Sendo a discricionariedade fator de influência que pode moldar a política pública, assumir neutralidade nesse processo é reafirmar as exclusões e desigualdades já existentes no contexto social (MEIER, 2018). Logo, origens sociais, experiências de socialização, atitudes e comportamentos dos burocratas são elementos chave na compreensão das experiências sociais que influenciam a tomada de decisão final no âmbito da política pública (MEIER, 1976).

Assim, como na política de assistência social, também na educação relacionamos o perfil de nossos entrevistados com os resultados encontrados nos grupos *A (VB)* e *B (VV)* e a prática religiosa de nossos professores aparece como experiência social relevante para nossa análise, tendo em vista o caráter moral contrário à reafirmação de direito e diversidade que esta pode imprimir na ação política do cotidiano profissional desses atores. Aqui também consideramos não só a vinculação religiosa, mas também a prática religiosa de nossos participantes, dando maior peso à segunda, já que admitimos neste estudo que a presença cotidiana junto às instituições religiosas é capaz de moldar e influenciar valores e crenças.

Mais uma vez encontramos cenários distintos entre as duas escolas estudadas. No caso da EMPAB nossa análise sugere uma relação significativa entre a religião e a ação discricionária reprodutora de desigualdades desses conforme quadro abaixo.

Quadro 44: Religião EMPAB

EMPAB		
	GRUPO A (VB)	GRUPO B (VV)
ÍNDICE RELIGIOSO	Católicos 42,8% Evangélicos 0 Espíritas 28,5 Sem religião 28,5%  TOTAL : 71,3 % religiosos	Católicos 28,5% Evangélicos 14,2 % Espíritas 14,2 % Sem religião 42,8%  TOTAL: 56,9 % religiosos
ÍNDICE DE PRÁTICA RELIGIOSA	Praticantes 40%	Praticantes 60%

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

Analisando a religiosidade dos professores da EMPAB é possível perceber que apesar de ter menos professores religiosos no grupo *B (VV)*, eles são mais praticantes que os do grupo *A (VB)*. Ou seja, apesar de estarem em menor número, aqueles professores do grupo *B (VV)* que relataram vinculação religiosa frequentam mais as instituições religiosas e participam de cultos e ritos que os professores do grupo *A (VB)*. Por isso, mais uma vez a prática de ações reprodutoras de desigualdade aparece associada a um índice maior de prática religiosa já que os professores do grupo *B (VV)* foram aqueles com ação prática mais radical e punitiva se comparada a do grupo *A (VB)*.

Diferentemente do cenário encontrado nos CRAS e na EMPAB nossa análise não encontrou relação significativa entre a ação discricionária reprodutora de desigualdades dos professores do CP e a vinculação e prática religiosa desses como demonstra o quadro abaixo.

Quadro 45: Religião CP

CENTRO PEDAGÓGICO		
	GRUPO A (VB)	GRUPO B (VV)
	Católicos 40 % Evangélicos 20 %	Católicos 50 % Evangélicos 16,6 %

ÍNDICE DE VINCULAÇÃO RELIGIOSA	Sem religião 40%	Outra Religião 16,6 % Sem religião 16,6%
	TOTAL : 60 % religiosos	TOTAL: 83,2% religiosos
ÍNDICE DE PRÁTICA RELIGIOSA	Praticantes 33,3%	Praticantes 0%

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

Assim, a partir dos números acima, inferimos que a prática religiosa dos professores do CP não é fator presente nas instituições informais que sustentam a prática discricionária desses profissionais.

#### **6.4 Análise Comparativa dos Resultados entre as Escolas Representantes das Redes Municipal e Federal de Ensino**

Considerando que uma análise comparativa entre as escolas estudadas pode nos ajudar a compreender quais cenários e condições organizacionais são mais propícios para a reprodução de desigualdades por parte da burocracia do nível de rua da política pública de educação, destacaremos a seguir de forma visual as confluências e divergências dos dispositivos de exclusão social entre as escolas analisadas. Para essa análise comparativa consideramos a ação prática, que ao fim e ao cabo, são de fato as escolhas discricionárias dos professores em questão. Os quadros abaixo trazem a comparação dos encaminhamentos dados aos dilemas apresentados.

As linhas sombreadas abaixo foram usadas para identificar a presença de encaminhamentos que podem sugerir ação prática reprodutora de desigualdades. Dessa forma, utilizamos as linhas em branco quando avaliamos que o comparativo dos encaminhamentos dados não resulta em ação prática reprodutora de desigualdades para os alunos das escolas estudadas.

Quadro 46: Resultado Comparativo entre grupo A (VB) e grupo B (VV) – EMPAB

<b>DISPOSITIVOS DE EXCLUSÃO SOCIAL</b>	<b>RESULTADOS</b>
DISCRIMINAÇÃO RACIAL	
TRANSFOBIA	
DESIGUALDADE DE GÊNERO	
CAPACITISMO	

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

O quadro todo preenchido acima evidencia que entre os professores da EMPAB, escola representante da rede municipal de ensino, identificamos encaminhamentos que sugerem ação prática reprodutora de desigualdades em todos os dispositivos de exclusão social testados. Ou seja, *discriminação racial, transfobia, desigualdade de gênero e capacitismo* estão presentes no cotidiano institucional, perpassando pelas escolhas e, portanto, pela ação discricionária dos burocratas que materializam o dia a dia na escola.

Vejamos a mesma análise no cenário do Centro Pedagógico:

Quadro 47: Resultado Comparativo entre grupo A (VB) e grupo B (VV) – CP

<b>DISPOSITIVOS DE EXCLUSÃO SOCIAL</b>	<b>RESULTADOS</b>
DISCRIMINAÇÃO RACIAL	
TRANSFOBIA	
DESIGUALDADE DE GÊNERO	
CAPACITISMO	

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

Diferentemente do primeiro quadro, aqui estamos diante de uma representação simbólica distinta. A presença da linha em branco no quadro acima significa que ações capacitistas não foram identificadas no cotidiano da prática dos professores do CP. Dessa forma, identificamos nesse contexto institucional três dos quatro dispositivos de exclusão social testados.

Assim, a comparação das escolas no quadro abaixo enfatiza que os alunos com deficiência do CP já podem vivenciar o cotidiano escolar sem ter o capacitismo como barreira atitudinal.

Quadro 48: Resultado Comparativo entre EMPAB e CP- Ação Prática

<b>DISPOSITIVOS DE EXCLUSÃO SOCIAL</b>	<b>EMPAB</b>	<b>CP</b>
DISCRIMINAÇÃO RACIAL		
TRANSFOBIA		
DESIGUALDADE DE GÊNERO		
CAPACITISMO		

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

A partir da representação simbólica no quadro acima é possível identificar que a escola EMPAB, tem maior reprodução de desigualdades identificada na ação discricionária de seus professores. Isso por que ao responderem as provocações por meio das vinhetas os professores dessa escola que compuseram o grupo B (VV) tiveram ação prática discriminatória se comparada à ação prática do grupo A (VB). Assim, ações que reforçam a *discriminação racial*, a *transfobia*, a *desigualdade de gênero* e o *capacitismo* foram identificadas na prática cotidiana dos professores dessa instituição. Com menos ações discriminatórias, o CP, teve somente três dos quatro dispositivos de exclusão social identificados na ação prática cotidiana de seus professores. Na realidade do CP, o capacitismo não é desafio a ser enfrentado, o que, se comparado à EMPAB, coloca a escola em um patamar mais acolhedor e seguro para os alunos com deficiência.

A seguir nossa análise comparativa se dará em torno da relação da dimensão do discurso e da dimensão da ação prática que materializam a ação discricionária dos professores de ambas as escolas. As linhas em branco serão utilizadas para indicar todas as vezes que obtivemos uma relação direta entre o discurso apresentado e a ação discricionária tomada na prática profissional, e as linhas sombreadas para indicar uma tomada de decisão não compatível com o discurso apresentado.

Vejamos:

Quadro 49: Resultado Comparativo entre EMPAB e CP - Discurso e Ação Prática

<b>DISPOSITIVOS DE EXCLUSÃO SOCIAL</b>	<b>EMPAB</b>	<b>CP</b>
DISCRIMINAÇÃO RACIAL		
TRANSFOBIA		
DESIGUALDADE DE GÊNERO		
CAPACITISMO		

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

O quadro acima evidencia que a relação discurso/ação prática não se dá de maneira semelhante entre as escolas. Enquanto na EMPAB tivemos uma relação direta entre o discurso e a prática em todos os dispositivos de exclusão social testados, no CP essa relação só foi observada nos dispositivos *desigualdade de gênero e capacitismo*. Isso significa que apesar de efetivarem ação prática que pode resultar em reprodução de desigualdades na vida dos alunos, os professores do CP já apresentam uma desconstrução do discurso racista e transfóbico. Mais uma vez o CP parece ter um ambiente mais acolhedor e menos reprodutor de desigualdades, se comparado à EMPAB.

Em última instância, das oito situações nas quais avaliamos a correlação entre o discurso e a prática na política de educação, ela foi direta em seis delas (75%), o que reforça nosso argumento de que a ação discricionária dos burocratas não é ação isolada ou pautada somente nas questões institucionais, mas é antes disso, precedida por construções anteriores que refletem suas crenças e valores. Na interação com os usuários estruturas tidas como “padrão” são transpostas para realidades e contextos de vida que são distintos entre si (NOBREGA et al, 2023).

Nossos argumentos de que a ação discricionária dos burocratas é precedida e sustentada por construções individuais e sociais, não isenta a contribuição institucional nesse processo. Nas escolas estudadas a cultura organizacional parece ter implicação importante nos resultados encontrados.

Quadro 50: Resultado Comparativo entre EMPAB E CP – Cultura organizacional

<b>CULTURA ORGANIZACIONAL</b>	<b>EMPAB</b>	<b>CP</b>
PERIODICIDADE DAS REUNIÕES	sem calendário fixo	semanal
INSTÂNCIAS DELIBERATIVAS	x	Reuniões de ciclos; Reuniões por ano escolar; COPED; CPA;
CONSTRUÇÃO DE DIRETRIZES COLETIVAS	x	Instâncias deliberativas

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

Analisando o comparativo dos elementos que compõem a cultura organizacional das escolas é possível observar maior espaço para construções coletivas no cenário do CP. A presença de reuniões semanais e instância deliberativas favorece a construção de diretrizes coletivas e diminui o espaço para decisões individualizadas pautadas exclusivamente na dimensão individual dos burocratas. Os fatores organizacionais no âmbito municipal e federal parecem então fazer diferença nesse processo. A existência de organizações distintas (BRAGA e MIRANDA, 2023) conduzem a resultados diferentes entre as escolas, de modo que a cultura organizacional mais coordenada, sistematizada e institucionalizada identificada no CP, conforma melhores resultados.

Ainda no exercício comparativo entre as escolas pesquisadas, o fator religiosidade também figurou de maneira distinta entre as duas instituições. Na representação simbólica do quadro abaixo utilizamos as linhas com sombreamento quando identificamos resultados reprodutores de desigualdades associados a altos índices de prática religiosa do grupo *B* (VV), e a cor branca para identificar a ausência dessa relação no mesmo grupo.

Quadro 51: Resultado Comparativo entre EMPAB e CP – Religião

RELIGIÃO	EMPAB	CP
PRÁTICA RELIGIOSA		

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

Considerando a laicidade do Estado e o histórico uso equivocado de concepções religiosas para retirar direitos já conquistados ou impedir a conquista de novos direitos no âmbito das políticas públicas, consideramos positivo o cenário encontrado no CP, no qual não foi identificada relação entre os resultados encontrados no grupo *B* (VV) e sua prática religiosa.

A ausência dessa relação significa que a religião não é fator de base ou fator agravante na tomada de decisão dos professores do CP, o que implica em menos um fator de possível discriminação e reprodução de desigualdades neste ambiente escolar.

Para além das divergências entre as escolas estudadas, uma convergência merece ser destacada. Assim como na política de assistência social, o reforço da mulher como principal ou como única cuidadora e responsável pelos filhos também se fez presente. Importante destacar que nenhum professor de nenhuma das duas escolas questionou a ausência paterna nas vinhetas apresentadas. Lidar com o crescimento e realidade das famílias monoparentais femininas não deveria significar a naturalização do abandono paterno e/ou a não responsabilização do genitor pela vida escolar do filho. A construção de políticas públicas sob essas bases pode significar a perpetuação de históricas desigualdades sociais.

Neste capítulo analisamos a ação discricionária da burocracia do nível de rua de duas escolas da política de educação de Belo Horizonte. Nossa análise considerou a dimensão do discurso e a dimensão prática das ações cotidianas dos professores, e revelou que a primeira tem considerável implicação na segunda, sendo essas quase sempre correlacionadas. Concluímos que os professores das duas escolas analisadas tiveram ações discriminatórias que resultaram em reprodução de desigualdades sociais diante dos dilemas apresentados.

Contudo, concluímos também que essa reprodução acontece de maneira diferente entre as instituições e que fatores organizacionais e individuais podem explicar essas diferenças. O CP, escola da rede federal de ensino vinculado à UFMG, performou melhor que a EMPAB, escola representante da rede municipal de ensino, em termos de reprodução de desigualdades. Nossa análise sugere que mesmo que o CP enfrente uma série de desafios em seu cotidiano, os fatores organizacionais como a estrutura física e de recursos humanos existente, associados à cultura organizacional do Centro Pedagógico podem ser fatores significativos nos resultados da escola.

Ainda que os professores da EMPAB tenham tido mais ações discricionárias reprodutoras de desigualdades diante dos dilemas apresentados, essa não é uma exclusividade desses profissionais. Nossa investigação apontou que a ausência de uma política de educação permanente para lidar com a diversidade nas duas escolas corrobora para o “agir por conta própria” e pode ser fator potencializador da reprodução de desigualdades nos dois cenários.

## **7- POLÍTICAS PÚBLICAS E OS DISTINTOS CAMINHOS PARA A DISCRICIONARIEDADE**

Nesta tese demonstramos que a dinâmica das desigualdades sociais se desenvolve em um processo de hierarquização das diferenças. Tal hierarquização atribui poder e importância a determinados segmentos sociais, levando à exclusão de outros que, no campo da diversidade, se diferem dos padrões socialmente dominantes. “Na sociedade em geral o processo de hierarquização das diferenças materializa-se em discriminação, preconceito, violência de gênero e opressões de diferentes ordens” (VIANA e TOKARSKI, 2020, p.83). De tal forma, as desigualdades sociais, em muito extrapolam o contexto da diferença e desigualdade de renda, assumindo ampla dimensão na vida em sociedade.

Tendo como premissa que as políticas públicas, por sua própria natureza garantidora de direitos, constituem ferramenta indispensável ao enfrentamento das desigualdades sociais e que, no contexto delas, a atuação da burocracia do nível de rua influencia seus resultados podendo reproduzir desigualdades, nos propusemos, então, a olhar para a discricionariedade dos burocratas do nível de rua, agentes implementadores de tais políticas, e, portanto, agentes garantidores do direito. O Objetivo foi compreender como e em que extensão a prática profissional destes tem corroborado para a reprodução de desigualdades sociais no âmbito das ofertas do Estado. Considerando que os burocratas do nível de rua possuem uma atuação permeada por regras e normatizações institucionais que constroem seu comportamento, nos propusemos também a compreender se os diferentes desenhos e os fatores organizacionais da política pública impactam na ação discricionária desses burocratas, podendo favorecer cenários desiguais.

Tomando como hipóteses que os burocratas do nível de rua reproduzem desigualdades na medida em que têm suas ações profissionais permeadas por práticas discriminatórias sustentadas por valores pessoais e julgamentos morais, e que os diferentes desenhos e fatores organizacionais de política pública são capazes de impactar na discricionariedade, podendo contribuir para o reforço ou

enfrentamento de tais desigualdades, realizamos uma pesquisa comparada dos cenários das políticas de assistência social e educação.

A análise da discricionariedade realizada considerou a dimensão do discurso e da ação prática dos burocratas, concluindo que a primeira nem sempre está diretamente relacionada com a segunda. A ausência de correlação direta entre as duas dimensões foi fator favorável nos casos em que discursos reprodutores de desigualdades não se materializaram em ação prática. Nesses casos, a institucionalidade formal da política de assistência social prevaleceu no contraponto à reprodução das desigualdades sociais.

Os resultados encontrados evidenciaram que a reprodução de desigualdades sociais na ação discricionária dos profissionais da assistência social e educação que participaram da pesquisa se deu a partir de ações discriminatórias sustentadas por valores e crenças pessoais, o que confirma nossa primeira hipótese. Aqui compararemos os cenários a partir dos dispositivos de exclusão social que permearam nosso trabalho e confirmaram a reprodução de desigualdades sociais nos equipamentos das duas políticas em questão, revelando as nuances desse processo.

## **7.1 Dispositivos de Exclusão Social e a Ação Discricionária: a reprodução de desigualdades em curso**

Vejamos de maneira pormenorizada como cada política se comportou a partir dos dispositivos de exclusão social mobilizados:

### *7.1.1 A Assistência Social e a Superação da Discriminação Socioeconômica*

A discriminação socioeconômica ainda é a lente por meio da qual muitos serviços públicos são pautados. A atitude de tentar ou efetivamente negar acesso ao usuário em função de sua condição socioeconômica tem suas bases em julgamentos morais, juízos de valor e outros elementos que distanciam o burocrata do nível de rua dos objetivos da implementação das políticas. Considerada como

dispositivo de exclusão social, a discriminação socioeconômica não foi identificada na ação prática das profissionais da assistência social, política na qual este foi analisado. Ainda que na dimensão do discurso tenha sido identificado uma discordância com o acesso à política de usuários que não apresentaram extrema vulnerabilidade de renda, a ação prática consistiu na entrega correspondente à demanda apresentada. Em outras palavras, ainda que o discurso apresentado tenha resquícios de uma seletividade pautada na condição socioeconômica com elementos reguladores de acesso, a ação prática das profissionais participantes foi pautada na garantia de direitos das usuárias, proporcionando a essas a mesma entrega final, independente das condições socioeconômicas apresentadas.

Estamos convencidos de que o referencial normativo, os fatores organizacionais como a forte cultura organizacional de capacitações e formação continuada que geram clareza na concepção da política de assistência social, foram fator de impacto na ação discricionária de nossas profissionais no que concerne a este dispositivo de exclusão. Na contramão das instituições fracas (PETERS e CAMPO, 2023), as regras formais bem estabelecidas e consolidadas da política de assistência social parecem ter assumido o protagonismo da discricionariedade técnica na entrega deste benefício. Neste caso, por se tratar de entrega concreta e física de um benefício imediato (tarifa social), compreendemos que as regras formais são mais facilmente identificadas e colocadas em prática no cotidiano de trabalho. Assim, separar a dimensão do discurso e a dimensão da ação prática em nossa análise, nos possibilitou identificar o protagonismo das instituições formais na ausência de eco do discurso na ação prática discricionária dos profissionais. A presença de uma cultura organizacional forte e consolidada no âmbito das instituições formais (HELMKE e LEVITSKY, 2006) com regras clara e fortes prevaleceu na ação prática, evitando que um discurso reprodutor de desigualdades se tornasse política pública efetiva. De tal modo, a prevalência de instituição formal que sustente regras e valores institucionais fortes sobre instituições informais reprodutoras de desigualdades frustraram a materialização de discursos discriminatórios e contribuíram para a implementação de uma política mais inclusiva.

Ademais, a não identificação de discriminação socioeconômica entre as profissionais entrevistadas é fator que merece ser destacado porque, como já explicitado, historicamente a pobreza e a miséria foram critérios centrais de seletividade de acesso às ações assistenciais (YAZBECK, 2008). Assim, por muito tempo o recorte da renda foi central para a definição de “merecedores e não merecedores” do acesso, mesmo quando esta já se constituía enquanto política pública de Estado. Para além da regulação do acesso, julgamentos morais reguladores da pobreza vinculados ao histórico religioso das ações assistenciais também pautaram ações discriminatórias que selecionavam dentre os pobres aquele moralmente “menos merecedor”. Por todo esse histórico, a não reprodução de desigualdades no âmbito deste dispositivo sugere uma superação no recorte de renda como critério central para acesso à política e também a superação do julgamento moral da pobreza, representando um avanço no sentido dos preceitos estabelecidos na PNAS.

Em função do exposto, nossos achados contribuem com o campo do debate desta política, identificando que no que tange à superação do recorte econômico, a política de assistência social formulada é de fato a política que vem sendo implementada.

### *7.1.2 Desigualdade de Gênero e o Reforço da Evasão Escolar: meninos na mira*

A desigualdade de gênero resulta de uma série de disparidades entre homens e mulheres, sejam elas no campo das oportunidades, das formas de tratamento e, sobretudo, no acesso a direitos. Na atualidade, a mesma cultura patriarcal que historicamente destinou mais poder e privilégio aos homens é fator de desfavorecimento quando o assunto é acesso e permanência dos homens no ambiente escolar. Nesse aspecto, a desigualdade de gênero tem funcionado, então, como dispositivo de exclusão social capaz de reforçar a masculinidade tóxica e provedora associada à realidade de evasão escolar e trabalho infantil dos “homens” em formação.

Compreendida como caminho certo à reprodução de desigualdades sociais mais amplas, a desigualdade de gênero foi identificada nas duas escolas investigadas, estando igualmente presente na dimensão do discurso e da ação prática dos profissionais dessas instituições. A ação discricionária reprodutora de desigualdades aqui corroborou para a não permanência do aluno do sexo masculino no ambiente escolar, revelando as duas escolas como espaços que contribuem para o já consolidado cenário de evasão escolar masculina no país.

Por se tratar de vinheta que aborda situação de violência e ameaça contra os professores, foi possível identificar como esses burocratas reagem a situações extremas de pressões, tensões, stress e ameaças aos quais podem estar submetidos diariamente no cotidiano escolar. Em consonância com a literatura de *coping*, identificamos que, em resposta a todo esse contexto de pressão experimentada, os profissionais participantes desenvolveram comportamentos de “defesa” ou “sobrevivência” na interação com o aluno (LIPSKY, 2010; CAVALCANTI, LOTTA E PIRES, 2018; PIRES 2019). Contudo, a estratégia que “protegeu” os professores também significou um tratamento desigual destinado ao aluno do sexo masculino. Compreendemos, portanto, estarmos diante de estratégias que colocaram os professores em situação de confronto, contrária ao interesse do aluno, concorrendo para sua saída do ambiente escolar. Sendo assim, neste contexto, inferimos também que a prática reprodutora de desigualdades identificada na discricionariedade dos burocratas não pode ser analisada dissociada do contexto de pressão mais amplo que a originou (BLUNDO, 2006; PEETERS e CAMPOS, 2023).

Em decorrência do exposto, nossos achados reafirmam um uso negativo da discricionariedade dos burocratas em reforço à desigualdade de gênero. Novamente, em interação com as elaborações de Pires (2019), o mecanismo de regulação moral nas interações com o aluno pode ser fator explicativo da ação discricionária, uma vez que o pressuposto da forma “certa” de agir fez o aluno não ser “merecedor” da “ajuda” governamental, sendo a decisão tomada pautada na exclusão do apoio público (PIRES, 2019). De maneira conclusiva, nossas inferências vão de encontro a uma prática reprodutora de desigualdade de gênero. Na contramão da pluralidade das redes coexistentes no cenário macro da educação, a

reprodução da desigualdade de gênero se apresenta de maneira uníssona e uniforme, configurando traço linear das duas escolas em questão.

### 7.1.3 O Capacitismo e o Desafio da EMPAB

Se há pouco tempo na história a discriminação contra pessoa com deficiência era socialmente naturalizada, a evolução da dinâmica societária elevou tal comportamento ao patamar de disfunção e preconceito que devem ser combatidos. Nesse sentido, o capacitismo é prática a ser enfrentada no cenário da inclusão, é dispositivo de exclusão social capaz de impactar negativamente na discricionariedade dos burocratas do nível de rua.

A presença do capacitismo foi identificada somente na EMPAB. A reprodução deste esteve presente na dimensão do discurso e da ação prática dos profissionais representantes dessa escola. Aqui, a reprodução de desigualdades junto aos alunos com deficiência, não foi uma decisão deliberada dos burocratas, ao contrário, foi resultado da ausência de conhecimento para lidar com os desafios da inclusão. Diante dos inúmeros desafios presentes no cotidiano escolar dos alunos com deficiência, a EMPAB apresentou uma série de fragilidades organizacionais que a impedem de ofertar uma política de qualidade a esses alunos. Mais uma vez, mecanismos de *coping* entram em cena para garantir a “sobrevivência” dos burocratas, e a reprodução das desigualdades resulta de um total desconhecimento de causa dos profissionais. O despreparo dos professores é reafirmado cotidianamente pela ausência de contrapartidas institucionais que poderiam contribuir para a mudança desse cenário. Destarte, frente aos resultados encontrados, sustentamos que a formação continuada dos professores no que tange à inclusão dos alunos com deficiência na EMPAB poderia ter grande potencial de mudança organizacional e poderia corroborar para uma ação discricionária mais orientada para a reafirmação dos direitos desses alunos. A ausência da oferta ou incentivo para essa formação, associada a uma ausência de estrutura para recebimento destes alunos, configura condições organizacionais inadequadas de

trabalho (ARAÚJO et al., 2020; OSTER et al 2024), gerando fragilização e precarização do espaço para a discricionariedade (LOTTA & SANTIAGO 2018) que, no limite, é traduzido na frustração e angústia diante dos desafios e dilemas vivenciados (CASTRO NETA et al., 2021; OSTER et al 2024).

De maneira inversa, a ausência do capacitismo no cenário do CP, significou que este dispositivo de exclusão está fora do discurso e ação prática dos burocratas dessa escola. Os achados sugerem que as condições organizacionais de trabalho modelam a discricionariedade dos agentes, direcionando suas ações (NOGUEIRA, 2018). Dessa forma, os melhores resultados neste cenário podem estar associados a dois relevantes fatores organizacionais, quais sejam: as condições estruturais e a cultura organizacional que vigoram nessa escola.

Em termos de condições organizacionais estruturais o CP oferta melhor estrutura física incluindo tecnologias assistivas, e salas especializadas para atendimento e acolhimento de alunos com deficiência. Mas, as vantagens identificadas também passam pelo menor quantitativo de alunos (e sua relação ao número de professores) e recursos humanos especializados o que, juntamente com maiores salários e melhores carreiras, ofertam aos professores, servidores públicos federais, melhores condições de trabalho. Assim, ter profissional especializado no âmbito da educação especial para formular e colocar em prática um Plano Educacional Individualizado-PEI, por exemplo, é determinante para que os alunos com deficiência tenham asseguradas as suas especificidades e aumentadas suas chances de aprendizagem. A cultura organizacional de construções de diretrizes coletivas encontrada na esfera federal, também favorece melhores resultados, e no caso do capacitismo por exemplo, corrobora para que todos os professores tenham uma mesma condução pautada em normas institucionais e não em crenças pessoais diante de crises e quadros de desorganização de alunos com deficiência. Nessa linha de análise, ser capacitado e orientado sobre o que fazer e como fazer diminui as possibilidades do não saber fazer, ou do fazer pautado exclusivamente no conhecimento individual.

Por conseguinte, é possível afirmar que a inclusão enfrenta desafios muito diferentes a depender da escola representada e que muito ainda há que se avançar

no concernente à EMPAB. No contexto da rede municipal, a escola investigada está inserida em um território periférico, no cenário de uma capital, sendo, portanto, representativa de muitas escolas municipais em iguais condições existentes no país. Para além disso, importa destacar que o município investigado é representativo de muitos, mas está acima da média em termos de estrutura e capacidades estatais instaladas, o que nos leva a inferir que em municípios com portes menores e com menor capacidades estatais instaladas, a situação pode estar ainda mais agravada. Assim, nossos achados sugerem a reafirmação da reprodução de desigualdades desta natureza e a existência de um desafio posto aos municípios brasileiros no que concerne à superação de práticas capacitistas no âmbito da oferta da política de educação.

#### *7.1.4 A Onipresença da Discriminação Racial*

Não é inédita a identificação do racismo no universo das políticas públicas. Estudos como aqueles realizados por Anunciação, Trad, e Ferreira (2020); Nogueira (2018) e Hassen, Lofters, Michaeli e *tal*, (2021) já demonstraram a presença desse dispositivo de exclusão social no Brasil e fora dele, no âmbito do cenário internacional. São práticas que se desenvolvem assumindo concepção social no contexto das relações de poder e, na sua perspectiva institucional, demonstram a derrota das instituições nas tentativas de ofertas políticas adequadas às necessidades das diversidades étnicas.

No contexto das instituições investigadas, a discriminação racial teve sua presença identificada na ação prática de todos os profissionais que participaram do nosso estudo, estando onipresente em todos os cenários pesquisados e confirmando sua condição de dispositivo de exclusão social histórico e estrutural.

Nos CRAS que representaram a política de assistência social, a discriminação racial figurou tanto na dimensão do discurso quanto na dimensão da ação prática das profissionais, havendo, portanto, uma relação direta entre as duas dimensões. Já nas escolas representantes da política de educação, o cenário da discriminação

racial se apresenta de maneira distinta. Enquanto na EMPAB a discriminação racial foi identificada tanto na dimensão do discurso, quanto na dimensão da ação prática, no CP ela aparece somente na dimensão da ação prática, revelando que mesmo em contexto de discursos inclusivos, a discriminação racial prevalece na entrega final da política. Assim, guardadas as particularidades de cada política, a discriminação racial figurou como dispositivo efetivo de exclusão social tanto nos CRAS investigados na política de assistência social quanto nas escolas estudadas na política de educação, fazendo com que as famílias pretas fossem colocadas em situação de desvantagem, diante das famílias brancas.

No âmbito da educação, a atuação dos professores pode ser vista como mecanismo de exclusão da aluna no interior da escola, funcionando como o “efeito escola” no processo de reprodução das desigualdades (BARBOSA, 2005). As ações desfavoráveis à aluna preta comprometeram a permanência e progressão desta no ambiente escolar. Sendo o trabalho docente determinante para o funcionamento escolar, a identificação de um viés negativo na ação dos professores junto aos alunos negros, reafirma a escola como lugar de reprodução de desigualdades sociais (BARBOSA, 2005). Na atuação das profissionais da assistência social, o uso negativo da discricionariedade de maneira seletiva, classificou a família preta não só como menos capaz de ofertar cuidado, mas também como maior oferecedora de riscos a seus filhos.

Se o uso da discricionariedade da burocracia do nível de rua pode favorecer a política pública com inovações e soluções ou pode desfavorecê-la com consequências indesejadas (PIRES, 2019), se, então, o uso da discricionariedade é poder que está para o bem ou para o mal, podendo determinar o acesso ou não aos direitos e benefícios estatais (LIPSKY, 2010), no que concerne ao dispositivo *discriminação racial*, nossos profissionais fizeram um uso negativo da discricionariedade e, as desigualdades sociais já vivenciadas por alunos e usuários pretos em outros espaços da sociedade, foram reafirmadas pelos profissionais investigados nas duas políticas. Na dimensão das práticas de implementação e interações nas linhas de frente do serviço público, nossos achados dialogam com os mecanismos de risco de reprodução de desigualdades descritos por Pires (2019),

uma vez que é possível identificar classificações e julgamentos morais pautando a regulação do acesso e a exclusão do apoio público diante do dilema vivenciado (PIRES, 2019).

Isto posto, concluímos que a discriminação racial nas instituições pesquisadas tem funcionado como dispositivo de discriminação, negativa de acesso e, no limite, até punição nas situações mais drásticas e, a discricionariedade da burocracia do nível de rua, pautada nos valores pessoais dos burocratas, não só não tem feito frente, mas tem contribuído para a ratificação desse cenário.

#### *7.1.5 Os Caminhos da Discricionariedade Transfóbica*

As políticas públicas não têm se constituído enquanto espaço seguro ao público LGBTQIA+, comunidade considerada mais vulnerável à violência e negativas de direitos fundamentais no país. Dentro de toda a diversidade contida na referida sigla, a exclusão extrema sempre foi lugar ocupado por pessoas transgênero, que não conseguem ter reconhecida nem a sua própria identidade (JESUS, 2013).

Na investigação, a transfobia também esteve presente no cenário das duas políticas. No âmbito dos CRAS investigados esse dispositivo de exclusão foi identificado na dimensão do discurso e na dimensão da ação prática das profissionais que ocupam cargo com exigência de Ensino Médio, mas não esteve presente em nenhuma das duas dimensões na ação das profissionais técnicas que ocupam cargo com exigência de Ensino Superior. No contexto desta política, o marco da diferença do nível de escolaridade é correlacionado com a diferença de tipo de vínculo empregatício, o que resulta em uma série de outras diferenças. Explicamos dizendo que fatores organizacionais favorecem um uso negativo da discricionariedade uma vez que, a despeito da capacitação para os profissionais de Ensino Médio prevista na PNEP/SUAS, há uma ausência de formação continuada para este público, o que corrobora para um cenário maior de reprodução de desigualdades entre eles.

Na política de educação a reprodução da transfobia também foi identificada nas duas escolas examinadas. No contexto da EMPAB ela figurou na dimensão do

discurso e da prática dos burocratas e no contexto do CP esteve presente na ação prática desses, ainda que ausente no discurso inicial. Assim, em um cenário mais amplo, se compararmos os CRAS e as escolas participantes considerando as profissionais com nível de escolaridade do Ensino Médio e Superior envolvidas no âmbito da assistência social, então os equipamentos públicos das duas políticas serão igualmente reprodutores de transfobia na ação prática discricionária de seus burocratas. Contudo, se nossa comparação se der de maneira equânime somente entre os profissionais de Ensino Superior que realizam a atividade fim das duas políticas, então teremos os CRAS isentos da reprodução desse dispositivo de exclusão social, uma vez que tal prática não foi identificada na ação discricionária das profissionais técnicas de Ensino Superior destes equipamentos. O quadro a seguir ilustra de maneira clara os nossos achados:

Quadro 52: Resultado Comparativo da Ação Discricionária Reprodutora de Desigualdades - Burocratas de Ensino Médio-EM e Ensino Superior-ES.

Política	Dispositivos de Exclusão Social				
	Discriminação Socioeconômica	Discriminação Racial	Transfobia	Desigualdade de Gênero	Capacitismo
EM – CRAS	Ausente	Presente	Presente	Não se aplica	Não se aplica
ES – CRAS	Ausente	Presente	Ausente	Não se aplica	Não se aplica
ES- Escolas	Não se aplica	Presente	Presente	Presente	Presente

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados.

Como é possível observar, em qualquer dos cenários descritos acima, mesmo quando nossa análise considera os profissionais do Ensino Médio dos CRAS (categoria profissional mais reprodutora de desigualdades no âmbito destes), no cenário das escolas foi identificada a presença de mais dispositivos de exclusão social que corroboram para a reprodução das desigualdades encontradas. Guardadas suas particularidades, convergências e divergências, as escolas testaram positivo para a presença de todos os dispositivos investigados, enquanto nos CRAS dois deles não estiveram presentes.

Os achados sugerem que, no tensionamento da correlação de forças entre os elementos das instituições formais e informais que constituem a prática discricionária da burocracia do nível de rua, houve uma prevalência daqueles informais na identificação da *discriminação racial* nos CRAS envolvidos e da *desigualdade de gênero, discriminação racial e transfobia* nas escolas participantes. Isso porque, nesses dispositivos, os resultados indicaram uma prevalência das classificações, estereótipos e julgamentos morais na ação prática dos profissionais dos equipamentos de ambas as políticas, levando a processos reprodutores de desigualdades sociais. Nesse caso, foi possível identificar que as crenças desses profissionais sobre o que era correto ser feito conflitou e sobrepôs à política formalmente prescrita. O movimento observado foi o de recorrer à política para respaldar formalmente as decisões que já haviam sido tomadas com base nos julgamentos realizados (LOTTA e OLIVEIRA, 2023). Nossa análise apoia as elaborações de estudos anteriores, destacando aqui um movimento de sobreposição do “agente estatal” pelo “agente – cidadão” no qual a prática discricionária tem como base raciocínios intuitivos, observações, percepções, impressões, sensações implícitas e julgamentos pessoais (MOODY E MUSHENO, 2003; HARRITS E MOOLER, 2014).

## **7.2 Do Que Pode Ser Explicado a Partir dos Fatores Institucionais**

Olhar para os fenômenos sociais estudados nos permitiu concluir que há nas políticas públicas práticas discricionárias reprodutoras de desigualdades nas quais, na maior parte do tempo, prevalecem valores pessoais de seus agentes. A complexidade de tais fenômenos tem sido matéria de estudo de áreas do conhecimento com a sociologia e psicologia, que têm se debruçado sobre as dimensões individual e sociológica desses. Não desconsiderando essas duas dimensões explicativas, essa tese se ateve aos aspectos relativos à burocracia do nível de rua, entendida como um agente público, e às características das políticas

em que estes burocratas estão inseridos, entendendo que normativas, instrumentos e fatores organizacionais produzem efeitos na ação dos burocratas do nível de rua.

Isto posto, reafirmamos que os CRAS representantes da política de assistência social apresentaram maior potencial de enfrentamento à reprodução de desigualdades. Inferimos que o melhor desempenho destes também está associado às normativas inclusivas da assistência social, mas sobretudo, aos fatores organizacionais. Isso porque o caldo cultural institucional criado pela organização em formato de sistema único e a implementação de instrumentos como a PNAS, PNEP, Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do SUAS, Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e, Planos Plurianuais revistos a curto e médio prazo contribuem para essa inferência, mas fatores organizacionais como instrumentos de gestão e procedimentais inclusivos, cultura organizacional de capacitações, deliberações coletivas e construções conjuntas desenvolvidos por essa política e observada no contexto de seus equipamentos públicos, têm peso significativo na balança das decisões discricionárias.

Na comparação macro entre os cenários da assistência social e da educação, a política de formação continuada dos profissionais da política de assistência social, é elemento de relevância no processo. A assistência social tem instituída a Política Nacional de Educação Permanente, unificada e com definições e atribuições claras, enquanto na política de educação a temática é desenvolvida no contexto da heterogeneidade de suas redes. Com correspondência no âmbito local, as dinâmicas se repetem no município, de modo que há no cenário da SUASS concepção institucionalizada e cultura organizacional de mais ações efetivas de formação continuada e formação em serviço do que no cenário da SMED. Ao proporcionar aos profissionais capacitação em serviço para a atuação junto aos fenômenos sociais, a SUASS assegura ferramentas éticas e técnicas capazes de reafirmar a dimensão dos direitos sociais na ação prática discricionária de seus profissionais. Já no que tange às escolas representantes da política de educação, os professores seguem carentes de formação para a convivência humana que tenha como norte a erradicação de todas as formas de discriminação, o que favorece um

cenário de reprodução de desigualdades sociais neste campo. Apesar de toda a estrutura e capacidades estatais instaladas no contexto do município, a escola estudada, componente de um cenário de carência de formação nacional que tem no seu centro a ausência de uma política nacional de educação permanente, não conta com fatores organizacionais capazes de fazer frente a esse contexto.

Outro fator que corrobora para os resultados favoráveis encontrados nos CRAS é a exigência de inscrição em conselhos profissionais. Ter os profissionais das equipes de referência do SUAS inscritos em conselhos profissionais que fiscalizam e regulam o exercício das profissões, exige a atuação desses em consonância com códigos de ética e estabelece sanções em caso de descumprimento destes. Este é mais um dos fatores que corroboram para uma ação prática discricionária pautada na inclusão e reafirmação dos direitos na política de assistência social.

Da mesma forma, o menor potencial de enfretamento à reprodução de desigualdades sociais identificado nas escolas, também encontra eco no seu desenho institucional e, nesse quesito, a extensa temporalidade da vigência dos Planos de Educação merece nossa atenção. Esse dispositivo fortalece e ratifica o cenário de fragilização dos instrumentos de implementação da política de educação. De maneira isolada, o prazo de dez anos de vigência já parece muito diante da celeridade das transformações sociais, todavia quando comparado aos quatro anos de vigência dos Planos de Assistência Social, a diferença fica ainda mais evidente. A dinâmica de revisões a longo prazo adotada pela política de educação pode favorecer o aparecimento de lacunas e tornar mais longo o ciclo de ajustes necessários à continuidade da política. O ciclo de concepção da política indica a necessidade de reavaliação constante dos instrumentos implementados e a alteração destes quando necessário (VIRANI e RAMESH, 2019). Este raciocínio, quando aplicado à política de educação, nos permite observar que seu ciclo de calibração é maior do que o da política de assistência social, o que resulta em menos ajustes ao longo do tempo. Nesse cenário, inferimos que menos pactuações capazes de incitar os burocratas a se comportarem de maneiras mais inclusivas são construídas na política de educação. De tal forma, a dinâmica de curto e médio

prazo adotada pela política de assistência social nos parece favorecer a tratativa dos fenômenos sociais no contexto sociopolítico em que eles aparecem.

Se considerarmos desde o seu desenho mais macro da política - participação fortemente condutora do governo federal, pactuação entre as esferas governamentais até a padronização dos instrumentos implementados - fica demonstrado que o desenho mais isomórfico e coordenado da política de assistência social dispõe de instrumentos que traduzem o caldo cultural institucional de homogeneidade e pactuações coletivas que prevalecem na política. São instrumentos que traduzem o direcionamento dado por seus objetivos, princípios e diretrizes, corroborando com ações mais inclusivas por parte de seus agentes implementadores. Por outro lado, o baixo nível de coordenação identificado na política de educação e a ausência de pactuações resultam em instrumentos com menor padronização da ação, menor direcionamento para ações inclusivas, dificultando pactuações coletivas capazes de fazer frente à reprodução das desigualdades sociais no cotidiano da burocracia do nível de rua. Sem presença estruturada de uma formação para direitos humanos, a educação tem avançado com normatizações como a Resolução CNE/CP nº 4, de 29 de maio de 2024, que ao estabelecer as Diretrizes Curriculares Nacionais, significa avanço, mas que ainda configura caminho a ser seguido.

A perspectiva mecanicista traz ao debate a percepção dos instrumentos como ativadores de mecanismos comportamentais em potencial e os considera como dispositivos impulsionadores de resultados específicos de interesse. Nesta perspectiva, os instrumentos são considerados "ativadores" de cadeias mecanicistas específicas capazes de alterar comportamentos visando o alcance dos resultados que se quer atingir (CAPANO E HOWLETT, 2022, p.79). Estamos tratando então do processo por meio do qual a implementação de instrumentos pode ativar mecanismos que resultarão em mudanças comportamentais nos atores que a política pretende atingir.

A literatura mobilizada traz a lógica dos instrumentos como ativadores de mecanismos comportamentais na relação da política implementada com seu usuário final, ou seja, o público alvo para o qual a política foi pensada. A lógica empenhada

é de que cada tipo de instrumento ativa mecanismos específicos para a mudança comportamental que se quer alcançar com o usuário final. A expressão “instrumentos como ativadores de mecanismos comportamentais” diz, portanto, da função “fim” da política pública. Contudo, esta tese evocou um movimento diferente daquele realizado pela literatura e, ampliando a função dos instrumentos como ativadores comportamentais, estendeu seus efeitos sobre a burocracia do nível de rua, atores “meio” da política pública. O que inferimos é que a implementação de instrumentos ativa mecanismos comportamentais não só nos usuários das políticas, mas também nos profissionais que as implementam. Desse ponto de vista, os instrumentos são capazes de criar uma atmosfera organizacional que impacte no comportamento discricionário dos burocratas do nível de rua.

Se os instrumentos de implementação são capazes de transformar os objetivos de uma política em resultados concretos, então a escolha desses constitui pilar importante de políticas. Nossa investigação evidenciou que os distintos desenhos e fatores organizacionais das políticas públicas de assistência social e educação fazem diferença para os resultados que essas entregam, uma vez que eles impactam nos processos decisórios, portanto na discricionariedade, dos burocratas do nível de rua.

Isto posto, considerando as duas políticas analisadas, concluímos então que o desenho da política de assistência social possui mais instrumentos ativadores de comportamentos inclusivos da burocracia do nível de rua, o que concorre para ações discricionárias mais protetivas, menos discriminatórias e, conseqüentemente, menos reprodutoras de desigualdades sociais quando comparada às ações discricionárias dos profissionais da política de educação. Essa maneira de pensar nos permite compreender a relação do desenho de política, suas estratégias decisórias e instrumentos ativadores de mecanismos comportamentais com as forças causais que atuam por trás da dinâmica política (CAPANO, HOWLETT e RAMESH, 2019). Contudo, quando afunilamos nossa análise para o interior de cada política, fica evidente que fatores organizacionais também são explicativos do comportamento discricionário dos burocratas. Olhar para os distintos resultados encontrados nas duas escolas em questão, evidencia que fatores organizacionais têm efeitos

significativos nas escolhas cotidianas da burocracia do nível de rua, sobretudo aquelas relativas à cultura organizacional, fator significativo no ambiente organizacional e no comportamento dos indivíduos. A cultura política organizacional é capaz de afetar a discricionariedade dos atores como uma força externa, por isso dentro da administração pública as organizações individuais desenvolvem sua própria política organizacional, mas vinculadas a fatores ambientais mais amplos e externos à organização (COHEN, 2018).

Assim, quando comparamos as duas políticas no campo macro da sua normatividade, o desenho estrutural e seus instrumentos de implementação nos ajudam a compreender as diferenças na reprodução de desigualdades praticada em seus contextos. Quando comparamos atores e equipamentos públicos no contexto de um mesmo desenho, as questões organizacionais saltam aos olhos e fica evidente seu impacto nas escolhas discricionárias dos burocratas em questão.

Nossos achados convergem com as análises realizadas no campo macro das políticas e indicam que o município em questão não é caso isolado. A análise intensiva que realizamos no “caso” Belo Horizonte indica relação intrínseca da realidade local com a classe maior do fenômeno estudado, Toda a dinâmica investigativa dessa tese foi conduzida de modo a partir da realidade local para pensar a realidade macro da política pública. O movimento partiu de análises relativas ao município de Belo Horizonte, mas não se limitou a ele. Partiu de análises relativas as políticas de assistência social e educação, mas também não se limitou a elas. Por conseguinte, os resultados encontrados dizem do contexto de uma metrópole que pode ser considerado representativo do contexto de muitos CRAS e redes de ensino municipais no cenário brasileiro, o que nos leva a inferir que ações discricionárias reprodutoras de desigualdades sociais podem estar em curso na implementação das políticas públicas no país.

### **7.3 Burocracia Representativa e a Ratificação das Desigualdades**

Compreendendo a relevância do conceito de burocracia representativa para a discussão que perpassa a ação discricionária dos burocratas do nível de rua, olhar

para o impacto direto dessa representatividade na ação desses foi movimento importante deste trabalho. Dito isto, alguns aspectos da identidade dessa representação mereceram nossa atenção tendo em vista a incidência do aparecimento desses em conjunto com as ações discricionárias reprodutoras de desigualdades. Compreendendo que a investigação realizada neste estudo não esgota o desenvolvimento da questão, realizaremos alguns apontamentos que julgamos relevantes e que podem, assim, constituir agenda de pesquisas futuras.

Se as decisões de nossos profissionais são influenciadas por suas crenças e julgamentos, então a identidade de quem faz a entrega final das políticas públicas foi fator relevante. Nos importou como os burocratas se reconhecem no pertencimento a grupos sejam eles de identidades ocupacionais ou aqueles sociais (LOTTA e OLIVEIRA, 2023). Assim, no que concerne à burocracia representativa, nossos achados indicaram que os professores e equipes de referência das duas políticas apresentam perfis sociodemográficos próximos e sem grandes variações. Isso porque há entre os burocratas da mesma política pouca diversidade relacionada à cor e sexo e nenhuma diversidade relacionada ao gênero. Essa ausência de diversidade também é observada quando comparamos os profissionais das duas políticas, tratando-se, portanto, de uma burocracia branca e cisgênero. Esses achados sugerem que, ainda que o recrutamento via concurso público seja prerrogativa legal de cunho democrático, esse tipo de recrutamento não tem favorecido o acesso de pessoas pretas e transgênero aos cargos públicos. Como elucida Alves (2022), a reafirmação de um processo desigual e excludente passa também pela atual forma de recrutamento da burocracia do nível de rua, já que o concurso público pode ter caráter meritocrático e não favorecer a burocracia representativa. Com suas bases na meritocracia, o concurso público tem então corroborado para que esses grupos minoritários já historicamente discriminados e excluídos permaneçam alijados do corpo burocrático estatal.

Neste caso, se tomarmos a burocracia representativa em sua dimensão passiva, que diz de uma representação descritiva a partir da fonte da origem dos indivíduos e o espelho demográfico do público que representa (MOSHER, 1968; VIANA e TOKARSKI, 2020) temos então uma negação dessa dimensão, sobretudo

em termos raciais e de gênero, o que nos faz reforçar a importância das políticas afirmativas para concursos públicos como ferramenta indispensável na redução das desigualdades sociais (VIANA e TOKARSKI, 2020).

Ainda no campo da representatividade burocrática, no que concerne aos valores pessoais formados pelas vivências e identidades a análise das experiências de socialização da burocracia local indicou uma relação importante da prática religiosa desta com a reprodução de desigualdades nas duas políticas em questão. No âmbito das instituições informais, as regras que nem sempre são evidentes e muitas vezes nem escritas, podem cumprir um papel de reforço das regras formais ou de desconstrução das mesmas regras (NOBREGA *et al* 2023). As instituições democráticas são moldadas pelas regras formais, mas também pelas informais que podem atuar reforçando princípios democráticos ou atuando de maneira a coibi-los (HELMKE e LEVITSKY, 2006). Assim, tanto nos CRAS quanto nas escolas identificamos um índice importante de prática religiosa associada a comportamentos discriminatórios de nossos profissionais. No caso dos CRAS cumpre destacar que, não coincidentemente, o grupo de profissionais do ensino médio que mais reproduziu desigualdades apresentou alto índice de prática e vinculação à religião evangélica, religião fundamentalista, cuja bancada tem sustentado posicionamentos conservadores e contrários à diversidade no cenário político nacional. No contexto das escolas, a vinculação e prática religiosa dos professores tem nuances que se diferenciam. No caso da EMPAB destacamos um índice importante de prática religiosa associada ao comportamento discriminatório, enquanto no CP essa associação não é possível, já que os professores do grupo B (VV) desta rede apresentaram índice zerado de prática religiosa.

Identificar nos discursos e práticas profissionais elementos de regulação moral calcados em crenças religiosas, pode nos indicar a presença de instituições informais restritivas de direitos atuando na discricionariedade de nossos agentes. Nesse aspecto, se tomarmos a burocracia representativa em sua dimensão ativa, aquela na qual os burocratas traduzem em decisões políticas os interesses dos grupos sociais que representam (MOSHER, 1968; VIANA e TOKARSKI, 2020), também temos no cenário da pesquisa uma negação de tal dimensão, já que parece

haver entre os burocratas em questão uma representação contrária aos interesses dos usuários que representam.

#### **7.4 Últimas Considerações**

Reafirmar a política pública como ferramenta importante no enfrentamento às desigualdades sociais foi a força motriz que moveu este trabalho. No cenário de um país tão desigual como o Brasil, o reforço da política pública como potencial de garantia de direitos é tema que necessita ser cotidianamente estudado. No mérito do que nos propusemos a fazer, nosso estudo demonstrou que políticas mais coordenadas e instrumentos nacionalmente validados podem corroborar para mitigar a reprodução das desigualdades sociais, da mesma forma, uma cultura organizacional forte e inclusiva, com mais fóruns de construções coletivas, também contribui para um cenário menos desigual, já que nestes contextos, o burocrata do nível de rua pode reforçar valores inovadores com potencial de fomento aos princípios democráticos (COHEN e AVIRAM, 2021).

Compreendemos então que o saldo final deste trabalho contribui com o refinamento do universo estudado, à medida que estabelece uma relação não determinante, mas importante entre o desenho da política, seus fatores organizacionais e seu potencial reprodutor de desigualdades sociais. Nesse campo, reconhecer a existência de uma relação inversamente proporcional entre coordenação de política, cultura organizacional inclusiva e reprodução de desigualdades sociais, reconhecer os instrumentos como ativadores comportamentais da burocracia do nível de rua e reconhecer que as dinâmicas de calibração de políticas de curto e médio prazo podem favorecer cenários mais inclusivos, pode indicar caminhos frutíferos no processo de formulação das políticas públicas. Da mesma forma, o reconhecimento da prevalência de valores pessoais excludentes sobre valores institucionais formais na ação discricionária da burocracia, nos indica que alterações no processo de implementação precisam entrar em curso. No que tange à ação discricionária, a constatação de que o maior potencial de reprodução de desigualdades está entre os burocratas do nível de rua com Ensino

Médio, sinaliza a importância de uma política de formação continuada para este público. Nesse caminho, as ofertas estatais desiguais têm gerado acesso ao que chamamos nesta tese de “cidadania desigual” em detrimento à proteção social devida por esta instância. No diálogo com a literatura, esperamos que esta tese tenha sido capaz de contribuir com o refinamento das construções conceituais e analíticas no campo do estudo da burocracia do nível de rua e das desigualdades sociais. Esperamos ainda que seus efeitos alcancem os profissionais burocratas do nível de rua das políticas públicas, contribuindo com o exercício de sua prática discricionária.

Em adição ao exposto, finalizamos reafirmando o compromisso deste trabalho com o campo das políticas públicas, da gestão pública e da ciência política em seu escopo mais amplo. Se a realidade é forjada a partir das construções que dela derivam, então pensar o real é potencialmente transformador.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, FL. **A dinâmica federativa da educação brasileira: Diagnóstico e propostas de abertura aperfeiçoamento.** Em R. Oliveira & W. Santana (Eds.), Educação e federalismo no Brasil: Combater as desigualdades, garantir a diversidade (págs. 39–70). Unesco. 2010.

ABRUCIO, F.L.; GRIN, E.J. **From Decentralization to Federative Coordination: the recent path of intergovernmental relations in Brazil.** International Conference on Public Policy, Milan, 1- 4 July, 2015.

AGUIAR, M.A.S; OLIVEIRA, J.F; DOURADO, L.F; AZEVEDO, J.M.L; AMARAL, N.C. **Política de Formação Continuada dos Profissionais da Educação** – Caderno Temático 6 – Camaragibe. PE: CCS Gráfica e Editora. Série Cadernos ANPAE Vol. 31, 2016.

AGUIAR, R.B. SOARES, F.J. LIMA, L.L. **Mapping the Policy Design research: a systematic literature review.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania | FGV EAESP. Vol. 28 | 2023.

AGUIAR, R.B; LIMA, L.L; ROSA, J.G.L. **Desenho de Políticas Públicas: guia prático.** 1. ed. -- Porto Alegre, RS : Jacarta, 2025.

ALMOND, G. & VERBA, S. **The civic culture: political attitudes in five Western democracies.** Princeton, Princeton Uni-versity Press, 1963.

ALVES, I. **Burocracia Representativa como Chave para uma Gestão Pública em Prol da Igualdade de Gênero e Raça.** República.org. 2022. Disponível em: <https://republica.org/emnotas/conteudo/burocracia-representativa-como-chave-para-uma-gestao-publica-em-prol-da-igualdade-de-genero-e-raca-2/>

ANUNCIAÇÃO, D. TRAD, L.A.B. FERREIRA, T." **Mão na Cabeça!": abordagem policial, racismo e violência estrutural entre jovens negros de três capitais do Nordeste.** Saúde Soc. São Paulo, v.29, n1, 2020.

ARAÚJO, S. B. et al. **Valorização, precarização e reconhecimento dos professores de creches universitárias.** Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação, p. 221-235, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.21723/riaee.v15i1.12780>>. Acesso em: 22 ago. 2023

ARRETCHE, M. T.S. **Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas.** Boletim Informativo Bibliográfico (BIB), n. 39. 1995.

\_\_\_\_\_. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia.** São Paulo em Perspectiva, 18(2): 17-26, 2004

\_\_\_\_\_. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV/Fiocruz, 2012.

\_\_\_\_\_. **Trajatória das Desigualdades: Como o Brasil mudou nos últimos 50 anos.** Editora Unesp, 2015).

ARRETCHE, M; VAZQUEZ, D; GOMES, S. **As Relações Verticais na Federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia.** In: Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil. Editora Fiocruz, 2012.

ASCHIDAMINI, I.M. SAUPE, R. **Grupo Focal- Estratégia Metodológica Qualitativa: um ensaio teórico.** Cogitare enfermagem, 2004.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto Nº 65.810** de 8 de dezembro de 1969.

BAKER, A.C. HILLIER, A. PERRY, M. **Street-Level Bureaucrats and Intersectional Policy Logic: a Case Study of LGBTQ Policy and Implementation Barriers.** journal of Policy Practice and Research (2020) 1:96–112  
<https://doi.org/10.1007/s42972-020-00010-1>

BACKES, D.S; COLOMÉ, J.S; ERDMANN, R.H; LUNARDI, V.L. **Grupo Focal como Técnica de Coleta e Análise de Dados em Pesquisas Qualitativas.** O Mundo da Saúde, São Paulo: 2011;35(4):438-442.

BAUER, Michael W.; KNILL, Christoph. **Understanding Policy Dismantling: An Analytical Framework.** in: Bauer, Michael W. Jordan, Andrew Green J Pederson, Christoffer, Héritier, Adrienne, (eds.): Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects, Oxford: Oxford University Press, 2013.

BAUER, Michael W et al. **Democratic Backsliding and Public Administration. How Populists in Government Transform State Bureaucracies.** Cambridge University Press, 2021.

BAQUERO, M. **Cultura Política Participativa e Desconsolidação Democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo.** In. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, 2001.

BAQUERO, M. **Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil.** OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 14, nº 2, 2008.

BARBOSA, M.L.O. **As Relações entre Educação e Raça no Brasil: um objeto em construção.** In: Os mecanismos de discriminação racial nas escolas brasileiras/Sergei Soares [et alii],(organizador) — Rio de Janeiro: Ipea, 2005.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo.** Lisboa Edições 70, 1977.

BEIRAS, D. O Estado de (Não) Direito. **Processando Assassinatos Policiais no Brasil e na Argentina.** In: Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America. jhu Press, 2006.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 7543 de 30 de junho de 1998.** Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 1998.

BELO HORIZONTE. **Decreto nº 9.745 de 30 de outubro de 1998.** Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 1998.

BELO HORIZONTE. **LEI Nº 10.917, DE 14 DE MARÇO DE 2016.** Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2016.

BELO HORIZONTE. **Plano Municipal de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social de Belo Horizonte 2022-2023.** Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania/ Subsecretaria de Assistência Social, Belo Horizonte-MG. 2022.

BELO HORIZONTE. **Plano Municipal de Assistência Social: quadriênio 2022-2025.** Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania/ Subsecretaria de Assistência Social, Belo Horizonte-MG. 2022.

BELO HORIZONTE. **DECRETO Nº 18.975, DE 31 DE JANEIRO DE 2025.** Secretaria Municipal de Educação, Belo Horizonte, 2025.

BENTLEY, R. A. **Mobility and the diversity of Early Neolithic lives: Isotopic evidence from skeletons.** Journal of Anthropological Archaeology. Volume 32, Issue 3, Pages 303-312, September 2013.

BEZERRA, G. F. **A Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva: a Problemática do Profissional de Apoio à Inclusão Escolar como um de seus Efeitos.** Rev. bras. educ. espec. 26 (4) • Oct-Dec 2020

BHATIA, M. **The Permission to be Cruel: Street-Level Bureaucrats and Harms Against People Seeking Asylum.** © Springer Nature B.V. 2020.

BICHIR, R.CANATO, P. **Solucionando Problemas Complexos? Desafios da Implementação de Políticas Intersetoriais.** In: PIRES, R.R.C, (org.). Implementando Desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Ipea, Rio de Janeiro, 2019.

BLAU, P.M. **The Hierarchy of Authority in Organizations.** American Journal of Sociology , Published by: The University of Chicago Press. Vol. 73, No. 4 (pp. 453-467), 1968.

BLUNDO, G. **Lidando com o estado local: a privatização informal da burocracia de rua cidades no Senegal.** Desenvolvimento e Mudança37(4): 799–819. 2006.

BOUCKAERT, G.; PETERS, G.; VERHOEST, K. **The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management.** Palgrave McMillan, 2010.

BOVENS, M., & ZOURIDIS, S. **Do nível da rua ao nível do sistema burocracias: Como a tecnologia da informação e comunicação está transformando a descrição administrativa e o controle constitucional.** Revista de Administração Pública,62, 174-184. 2002.

BRAGA, D.S; MIRANDA, C.C. **Escolas invisibilizadas: desigualdades nas condições de oferta e limites dos instrumentos de políticas públicas.** Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.31, n.120, p. 1 – 22, jul./set. 2023.

BRASIL, F. P. D. **Território e Territorialidades nas Políticas Sociais.** In: Carneiro C.; Costa, B. (Orgs). Gestão Social: O Que Há de Novo? Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, vol. 1, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidente da República. 1988. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 19 fev. 2025.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9394**, de 20 de dezembro de 1996.

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

BRASIL. **Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Sistema único de Assistência Social-SUAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/ Comissão Intergestores Tripartite- Brasília, 2009a.

BRASIL. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - Brasília, 2009b.

BRASIL. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS. Anotada e Comentada**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome -Brasília, 2011.

BRASIL. **Orientações Técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família –PAIF**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 1ª Edição. Brasília, 2012.

BRASIL. Presidência da República. Decreto Nº 7.788 de 15 de agosto de 2012.

BRASIL. **Política Nacional de Educação Permanente do SUAS/** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 1ª ed. – Brasília: MDS, 2013.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Nº 13.005/2014 /Plano Nacional de Educação**. Brasília, 2014.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.146/ 2015. Lei Brasileira de Inclusão**. Brasília, 2015.

BRASIL. **Censo SUAS 2023 – Resultados Nacionais, Gestão Municipal**. Brasília, **Coordenação-Geral de Planejamento e Vigilância Socioassistencial**. Secretaria

Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Março 2024

BRASIL, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/gestao-do-suas/gestao-do-trabalho-1/capacitasuas>. Acesso em 13/02/25.

BRASIL, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/orgaos/SNAS> Acesso em 07/02/25

BRASIL, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/cne> Acesso em 19/02/2025.

BRASIL, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional/orgaos-especificos-singulares/secretaria-de-educacao-basica> Acesso em 19/02/25.

BRASIL, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb> Acesso em 21/02/25.

BRINKS D.M, LEVITSKY S. E MURILLO M.V. (eds) **A política da fraqueza institucional na América Latina América**. São Paulo: Editora UFMG. 2020

CABRAL, M.E. L; REIS, S.S. **TRABALHO INFANTIL: UM OLHAR A PARTIR DAS CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS**. *In: Anais do Seminário Internacional em Direitos Humanos e Sociedade*. Santa Catarina. Ed UNESCO, 2018.

CAPANO,G; HOWLETT, M. **Instrumentation in policy design: policy tools –from devices to activators**. Research handbook of policy design, 2022.

CAPANO, G; HOWLETT, M; RAMESH, M. **Disentangling the mechanistic chain for better policy design**. *In: Makin Policies Work: First and second order Mechanisms in Policy Desingn*. Edward Elgar publishing , 2019.

CAPELLA, A.C.N. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília, ENAP, 2018.

CAPELLA, A.C.N. **Estudos sobre Formação da Agenda de Políticas Públicas: um panorama das pesquisas no Brasil**. Revista de Administração Pública. FGV EBAPE/ Rio de Janeiro, dez 2020.

CASTRO, J.A. **Política Social e Desenvolvimento no Brasil**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012.

CASTRO NETA, A. A. et al. **Desenvolvimento profissional e precarização do trabalho docente: perspectivas e (des) continuidades**. Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação, p. 2067-2082, 2021.

CAVALCANTI, B. S. **“Implementação de programas sociais de massa: a gestão estratégica no contexto interorganizacional da política pública”**. Revista Paranaense de Desenvolvimento: Curitiba, n. 93, p.73-89, jan/abr, 1998.

CAVALCANTI, S.; LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C. Contribuições dos estudos sobre burocracia. In: Pires; Lotta; Oliveira (orgs). *Burocracia e políticas públicas no Brasil – interseções analíticas*. Brasília: IPEA;ENAP, 2018.

CHAUÍ, M. **Cultura política e política cultural**. São Paulo: Estudos Avançados 9 (23), p.71-84. 1995.

CHAUÍ, M. **Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas**. 11ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez 2006.

COHEN, N. **How Culture Affects Street-Level Bureaucrats’ Bending the Rules in the Context of Informal Payments for Health Care: The Israeli Case**. American Review Public Administration 48(2), 175–187. 2018.

COHEN, N; AVIRAM, N.F. **Street-level bureaucrats and policy entrepreneurship: When implementers challenge policy design**. Public Administration. [wileyonlinelibrary.com/journal/padm](https://wileyonlinelibrary.com/journal/padm).2021.

COLLIER, David. **“Translating quantitative methods for qualitative research: the case of selection bias”**. American Political Science Review, v. 89, n. 2, p. 461-466, 1995.

COSTA, B.L.D; PALOTTI, P.L.M **Relações Intergovernamentais e Descentralização: uma Análise da Implementação do SUAS em Minas Gerais**. Revista Sociologia e Política. 19 (39) • Jun 2011 • <https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000200015>

COSTA, S. **Desigualdades, Interdependência, e Políticas Sociais no Brasil.** *In:* Implementando Desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Ipea, Rio de Janeiro, 2019.

COUTO, B.R; YAZBEK, M.C.; RAICHELES, R. **A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos.** *In:* (Orgs.) *O Sistema de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento.* 3ª ed. Ver e atual. São Paulo: Cortez 2012.

CRI. **Articulação para o Combate ao Racismo Institucional. Identificação e abordagem do racismo institucional.** Brasília: CRI, 2006.

DAGNINO, E. **Sociedade Civil, Participação e Cidadania: de que Estamos Falando?** *In:* Daniel Mato (Coord.). *Políticas de Ciudadania y Sociedad Civil em Tempos de Globalización.* Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DIAS, C. A. **Grupo focal: técnica de coleta de dados em pesquisas qualitativas.** *Informação & Sociedade: Estudos*, v. 10 n.2 2000, n. 2, 2000. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/92532>. Acesso em: 25 jul. 2023.

DURIGUETTO, M. L. **Sociedade Civil e Democracia: um debate necessário.** São Paulo: Cortez, 2007.

EIRÓ, F. A “**Boa Implementação**” do Programa Bolsa Família: A interação entre **Assistentes Sociais e Beneficiárias para além das Regras Burocráticas.** *In:* PIRES, R.R.C, (org.). Implementando Desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Ipea, Rio de Janeiro, 2019.

ERNICA, M. CASTILHO, E.R. SOARES, J.F. **Desigualdades Educacionais no Brasil Contemporâneo: definição, medida e resultados.** *Dados Revista de Ciências Sociais*, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/dados.2025.68.2.346>

ESCOLA INTEGRADA. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2024. Disponível em <https://prefeitura.pbh.gov.br/educacao/escola-integrada> Acesso em: 20/12/2024.

FANON F. **Pele Negra, máscaras brancas.** São Paulo: Ubu; 2020.

FARIAS, E.S; TEIXEIRA, E.C. **Desigualdade de renda e crescimento econômico: uma análise para o Brasil e suas regiões geográficas.** *Gestão & Regionalidade* | São Caetano do Sul, SP | v.38 | n. 113 | p. 165-180 | jan./abr. | 2022.

FERNANDES, D. **Para uma compreensão das relações entre avaliação, ética e política pública.** *Educ. Puc.* [online]. vol.23, n.1, pp.19-36. 2018.

FERREIRA, E.C. **Refletindo sobre a inclusão escolar: O que é capacitismo?** *Revista Científic@ Universitas, Itajubá* v.10, n.1, p.146 -157, 2023.

FERREIRA, L.A.M; NOGUEIRA, F.M.B. **Impactos das Políticas Educacionais no Cotidiano das Escolas Públicas Plano Nacional de Educação.** *Revista @rquivo Brasileiro de Educação, Belo Horizonte*, vol.3, num.5, jan-jul, 2015.

FINCH, J. **The vignette technique in survey research.** *Sociology*, 21(1), 105-114. 1987.

FLEURY, S. **Assistência na Previdência Social. Uma política marginal.** Em Sposate, Fleury, Falcão. *Os direitos (dos desassistidos) sociais.* São Paulo: Cortez, 1991.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica.** Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FRANZESE, C; ABRUCIO, F. L. **A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação.** In: *Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais.* Caderno ENAP, Brasília, 2009.

FREDRICH, VCR, Santos HLPC, Rocha TP, Sanches LC. **Percepção de racismo vivenciado por estudantes negros em cursos de Medicina no Brasil: uma revisão integrativa da literatura.** *Interface (Botucatu)*. 26: e210677 . 2022

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa.* 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

\_\_\_\_\_. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

GOELLNER, I.A. **Estratificação Universitária Através de Dispositivos de Seleção: o caso da universidade pública.** *In:* PIRES, R.R.C, (org.). Implementando Desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Ipea, Rio de Janeiro, 2019.

GOMIDE, A. PIRES, R. **Capacidades Estatais e democracia: arranjos de políticas públicas.** Brasília: IPEA, 2014.

GONZALEZ L. **Por um feminismo afro-latino-americano: ensaios, intervenções e diálogos.** Rio de Janeiro: Zahar; 2020. p. 183-90.

GRAMSCI, A. 1891-1937, **Cadernos do Cárcere**, Volume 5/ Antônio Gramsci; edição e tradução Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira- 3 ed.-Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GRAU, N.C. **La intersectorialidad em las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico-conceptual.** *Gestión y Política Pública*, vol. XXIII, nº 1, p. 5-46, 2014.

GUERRA, Y. **A instrumentalidade no trabalho do assistente social.** *In:* Cadernos do Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais, “Capacitação em Serviço Social e Política Social”, Módulo 4: O trabalho do assistente social e as políticas sociais, CFESS/ABEPSS-UNB, 2000.

GRIN, E. FERNANDES, G. **Federal Policy Design Matters for Inter-Municipal Cooperation? An Analysis of Health and Education Brazilian Public Policies** Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2022.

HARRITS, G. S. MOOLER, M.O. **Prevention at the Front Line: How home nurses, pedagogues, and teachers transform public worry into decisions on special efforts.** *Public Management Review* · May 2014.

HARRITS, G. S. **Using vignettes in street-level bureaucracy research.** *In* P. Hupe (Ed.), *Research Handbook on Street-Level Bureaucracy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2019.

HASSEN, N.; LOFTERS, A.; MICHAEL, S.; MALL, A.; PINTO, A.D.; RACKAL, J. **Implementing Anti-Racism Interventions in Healthcare Settings: A Scoping Review.** *Int. J. Environ. Res. Public Health* 2021, 18, 2993. <https://doi.org/10.3390/ijerph18062993> HEARN, J. What's wrong with domination? *J.power* 1(1), 37-49, 2008.

HELMKE, G; LEVITSKY, S. **Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America.** jhu Press, 2006.

HOELZ, J.C; BATAGLIA, W. **O Uso de Vinhetas em Estudos Qualitativos. Análise da Aplicação em uma Pesquisa da Área de Administração.** Investigação Qualitativa em Ciências Sociais, Volume 3, 2015.

HUPE,P. HILL, M. **Street-Level Bureaucracy and Public Accountability.** Public Administration Vol. 85, No. 2, 2007.

HUPE,P. HILL, M BUFFAT, A. **Understanding Street-Level Bureaucracy-** Edition: 1 Published by: Bristol University Press,Policy Press, 2015.

HOWLETT, M. **The criteria for effective policy design: character and context in policy instrument choice.** Journal of Asian Public Policy, 2017.

HOWLETT, M. & LEJANO, R. P. **Tales from the crypt: the rise and fall (and rebirth?) of policy design.** Administration and Society, 45(3), 357-381. <https://doi.org/10.1177/0095399712459725>, 2013.

IAMAMOTO, M.V. **A Questão Social no Capitalismo.** Temporalis: ano II, V.3, janeiro a junho de 2001.

\_\_\_\_\_. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional.** 10ª ed. São Paulo, Cortez, 2006.

JACCOUD, L. **Proteção Social no Brasil: debates e desafios.** *In:* Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. -- Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

JACCOUD, L. ABREU, M.C. **Entre o Direito e a Culpabilização das Famílias: o que pensam os trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) sobre as ofertas e os beneficiários.** *In:* PIRES, R.R.C, (org.). Implementando Desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Ipea, Rio de Janeiro, 2019.

JESUS, J.G. **Transfobia e crimes de ódio: Assassinatos de pessoas transgênero como genocídio.** História agora, 2013.

JONES, C.P. **Levels of racism: A theoretic framework and a gardener's tale.** Am. J. Public Health 2000, 90, 1212–1215.

JORDAN, A; BAUER, M. W. & GREEN-PEDERSEN, C. **“Policy Dismantling”.** Journal of European Public Policy, Vol. 20, No. 5, 795–805, 2013.

JUNIOR, R.A.C; NUNES, T.S. **O Impacto da Transformação Ágil na Cultura Organizacional: das práticas e valores organizacionais a gestão da mudança.** Perspectivas em Ciência da Informação, Belo Horizonte, v. 28, Fluxo Contínuo, 2023.

KIM, P. S. **A theoretical overview of representative bureaucracy: synthesis.** International Review of Administrative Sciences 60.3 .1994.

KING, G. KEOHANE, R. & VERBA, S. **Designing Social Inquiry.** Princeton University Press. 1994.

KURZ, M.R; LUZ, N.S. **Divisão Sexual do Trabalho no Brasil: mulher cuidadora e homem provedor?** Cadernos de Gênero e Tecnologia, v.8 n.29/30, 2014.

LEFEBVRE, H. **The production of space.** Oxford: Blackwell, 1994.

LIMA, I.A. **O Impacto do Arranjo Institucional Brasileiro no Controle Político Sobre a Burocracia.** Cad. EBAPE.BR, v. 16, nº 4, Rio de Janeiro, Out./Dez. 2018.

LIPSKY, M. **Street-level democracy: dilemmas of the individual in public services** -Updated ed. USA, 2010.

LOIOLA, E. e MOURA, S. **“Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais”** em FISCHER, Tânia. Gestão Estratégica: cidades estratégicas e organizações locais. Rio de Janeiro: Getúlio Vargas, 1996.

LOPES, M. M. **Perfil e atuação dos profissionais de apoio à inclusão escolar.** Dissertação (Mestrado em Educação Especial) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2018.

LOTTA, G.S. **Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas do Nível de Rua no Programa Saúde da Família.** Tese de doutorado em Ciência Política. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

- LOTTA, G. S. **O Papel das Burocracias do Nível de Rua na Implementação de Políticas Públicas: entre o controle e a discricionariedade.** *In:* FARIA, C. A. (Org.). Implementação de políticas públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.
- LOTTA, G. S. e CAVALCANTE, L.C. (Orgs.). **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação.** Brasília: ENAP, 2015.
- LOTTA, G. S. e SANTIAGO, A. **Autonomia e Discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia.** Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, n. 83, 2018.
- LOTTA, G. S. e NUNES, J. **Discretion, power and the reproduction of inequality in health policy implementation: Practices, discursive styles and classifications of Brazil's community health workers.** Social Science & Medicine 242 / 112551, 2019.
- LOTTA, G. S. e KIRSCHBAUM, C. **Dois pesos e duas medidas na sala de aula: análise das redes sociossemânticas de categorização operadas por professores 2020.**
- LOTTA, G. S. SILVEIRA, M. C. E FERNANDEZ, M. **Ações e reações: mecanismos de opressão à burocracia e suas diferentes estratégias de reação.** *IN:* DESMONTE E RECONFIGURAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (2016- 2022) (pg 501a 527). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Brasília, 2023.
- LOTTA,G.S; OLIVEIRA, M.M. **Cops, Teachers and Counselors, 2nd edition: narratives on the front line of public services.** Revista Brasileira de Ciências Sociais. vol. 38 nº 111. e 3811016 2023.
- LOWI, T. J. **Public Administration Review**, Vol. 32, No. 4. (Jul. – Aug., 1972), pp. 298-310.
- LOYENS, K. **Law enforcement and policy alienation: Coping by labour inspectors and federal police officers.** *IN:* Understanding Street-Level Bureaucracy- Edition: 1 Published by: Bristol University Press,Policy Press, 2015.
- MACHADO, J.A. **Federalismo e Relações intergovernamentais nas políticas sociais. Mais autonomia ou menos coordenação?** *In:* Descomplicando Políticas Sociais no Brasil: a Cnstituição Federal de 1988 e a estrutur de proteção social brasileira/ Natália Guimarães Duarte Sátyro , Eleonora Schettini M. Cunha, organizadoras- Belo Horioznte: editor UFMG: Fino Traço, 2023.

MARINHO, P.M.C. **Intolerância religiosa, racismo epistêmico e as marcas da opressão cultural, intelectual e social.** Revista Sociedade e Estado – Volume 37, Número 2, Maio/Agosto 2022.

MARX, K. 1818-1883. **O Capital: crítica da economia política:** livro I/ Karl Marx; tradução de Reginaldo Sant'Anna. – 30<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: civilização Brasileira, 2012.

MARTINS, H.H.T.S. **Metodologia qualitativa de pesquisa.** Educação e Pesquisa, São Paulo, v.30, Nº 2, p.289-300, maio/ago.2004.

MASOOD, A. e NISAR, M.A. **Reparando o estado: reparação de políticas na burocracia da linha de frente.** Revista de Administração Pública82(2): 256–268, 2021.

MEDEIROS, M. **Os ricos e os Pobres: O Brasil e a Desigualdade.** Companhia das Letras, outubro, 2023.

MEDEIROS, M; SOUZA, P.H.G.F; CASTRO, F. A. **A estabilidade da desigualdade de renda no Brasil, 2006 a 2012: estimativa com dados do imposto de renda e pesquisas domiciliares.** Ciência e saúde coletiva 20 (4) • Abr 2015.

MEIER, K.J; NIGRO, L.G. **Representative Bureaucracy and Policy Preferences: A Study in the Attitudes of Federal Executives.** Public Administration Review, Vol. 36, No. 4 (Jul. - Aug., 1976), pp. 458-469.

MEIER, K. J. **Theoretical Frontiers in Representative Bureaucracy: New Directions for Research.** Perspectives on Public Management and Governance. 2018.

MERHY, E. E. **“Um ensaio sobre o médico e suas valises tecnológicas: contribuições para compreender as reestruturações produtivas do setor saúde”.** Interface (Botucatu), v. 4, n. 6, p. 109-116, fev. 2000.

MILES, M.B.M and HUBERMAN, A.M. **Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook.** CA: Sage, 1994.

MILESI, R.COURY,P. ROVERY,J. **Migração Venezuelana ao Brasil: discurso político e xenofobia no contexto atual.** Aedos, Porto Alegre, v. 10, n. 22, p. 53-70, Ago. 2018.

MILITÃO, S.C.N. **FUNDEB: Mais do Mesmo?** Nuances: estudos sobre Educação, Presidente Prudente, SP, v. 18, n. 19, p. 124-135, jan./abr. 2011

MINAYO, M.C.; GUERREIRO I.C.Z. **Reflexividade como ethos da pesquisa qualitativa.** *Ciência &Saúde Coletiva*, 19 (4):1103-1112, 2014.

MOISÉS, J.A. **CULTURA POLÍTICA, INSTITUIÇÕES E DEMOCRACIA:** Lições da experiência brasileira. RBCS Vol. 23 nº. 66 fevereiro /2008.

MOODY, S. & MUSHENO, M **Cops. Teachers, Counselors. Stories from the Front Lines of Public Service.** Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

**Mortes e violências contra LGBTI+ no Brasil: Dossiê 2022** / Acontece Arte e Política LGBTI+; ANTRA (Associação Nacional de Travestis e Transexuais); ABGLT (Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos). – Florianópolis, SC: Acontece, ANTRA, ABGLT, 2023.

MOSHER, F. C. **Democracy and the Public Service.** New York: Oxford University Press, 1968.

MOSHER, F. C. **Democracy and the Public Service.** In: J. Dolan; D.H. Rosenbloom (Orgs.). *Representative Bureaucracy: Classic Readings*, London and New York: Routledge, 2003.

MUNANGA, K. **O mundo e a diversidade: questões em debate.** *Estudos Avançados* 36 (105), 2022.

NERI, M. C. **“Mapa da Nova Pobreza”** – 40 págs., Rio de Janeiro, RJ – junho/2022 - FGV Social, 2022.

NETTO, J. P. e BRAZ, M. **Economia Política:** uma introdução crítica: São Paulo: Cortez, 2006.

NETO, J.B.M e AGNOLETI, M.B. **Educação para a Diversidade Sexual: a escola enfrentando a lesbo-homo-bi-transfobia** *In:* Educação em direitos humanos & educação para os direitos humanos / Elio Chaves Flores, Lúcia de Fátima Guerra Ferreira, Vilma de Lurdes Barbosa e Melo, organizadores.- João Pessoa: Editora da UFPB, 2014.

NETTO, J.P. **Introdução ao método da teoria social.** In: CFESS/ABPSS. *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais.* Brasília -DF, 2009.

NÓBREGA, F.F. B; PEIXOTO, L.S; LAMENHA, B. **As Instituições Informais Importam: Por Um Olhar Decolonial Nas Pesquisas Neoinstitucionais No Campo Jurídico.** *Rei-Revista Estudos Institucionais*, v. 9, n. 1, p. 66-94, 2023.

NOGUEIRA, M.L. **IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE SAÚDE INTEGRAL DA POPULAÇÃO NEGRA EM UM SERVIÇO TERCIÁRIO DO SUS: uma análise a partir dos burocratas de nível de rua.** Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2018).

Observatório das Desigualdades. **Falando sobre racismo: alguns apontamentos acerca das desigualdades raciais no Brasil.** Fundação João Pinheiro/Conselho regional de Economia. Boletim nº 7, fevereiro 2020.

**Observa Desigualdades Boletim** [recurso eletrônico] / organizado por Mariana Mazzini Marcondes [et al.]. – 5. ed. – Natal: SEDIS-UFRN, 2022.

OLIVEIRA, I. M. **Assistência Social após LOAS em Natal, a trajetória de uma política social entre o direito e a cultura do atraso.** Programa de estudos pós-graduados em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP, 2005.

OLIVEIRA, M.M, CARVALHO, C.P. **Enfrentando o Fracasso Escolar no Nível Local: a atuação discricionária de professores e diretores escolares na implementação de uma política educacional.** In: PIRES, R.R.C, (org.). Implementando Desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Ipea, Rio de Janeiro, 2019.

OSTER, V.V. et al. **Transitoriedade na Educação: docentes temporários na educação básica brasileira.** Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 18, n. 40, p. 117-134, jan./abr. 2024.

O'TOOLE Jr. L. **Relações Interorganizacionais nos processos de implementação.** In: Peters, G.; Pierre, J. (orgs). Administração Pública: coletânea. Brasília: ENAP, 2010.

PEETERS, R; CAMPOS, S.A. **Street-level bureaucracy in weak state institutions: a systematic review of the literature.** International Review of Administrative Sciences 89(4), 2023.

PETERS, G. B. **Managing Horizontal Government: the politics of coordination.** Research Paper 21 Canadian Center for Management Development. January, 1998.

PAFF, S. CRABTREE, C. KERN, H.L. HOLBEIN, J.B. **Does religious bias shape access to public services? A large-scale audit experiment among street-level bureaucrats.** August, 2018.

PIRES, R.R.C. **Arranjos Institucionais para implementação de políticas e ações governamentais em direitos humanos.** *In:* DELGADO, *et al.* (ORG.). Gestão de políticas públicas de direitos humanos. Brasília: ENAP, p.189-210, 2016.

\_\_\_\_\_, (org.). **Implementando Desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas.** Ipea, Rio de Janeiro, 2019.

RESSEL L.B; BECK, C.L.C; GUALDA, D.M.R; HOFFMANN, I.C, SILVA, R.M; SEHNEM, G.D. **O Uso do Grupo Focal em Pesquisa Qualitativa.** Texto Contexto Enferm, Florianópolis, 2008 Out-Dez; 17(4): 779-86.

SAGER, F; GOFEN, A. **The polity of implementation: Organizational and institutional arrangements in policy implementation.** Governace Wiley, 2022.

SADIM, T.L, ASSIS, M.A. **O Arranjo Institucional de implementação do PAIF e seus Potenciais Efeitos no Cotidiano de Operação do Serviço: Introduzindo questões para o debate.** *In:* PIRES, R.R.C, (org.). Implementando Desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Ipea, Rio de Janeiro, 2019.

SANTOS, W. G. dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SANTOS, M. **O retorno do território.** *In.* SANTIOS, Milton et al. Território: globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec, 1994.

SANTOS, B. S. **A crítica da razão indolente.** São Paulo: Cortez,2000.

SÁTYRO, N. G.D, CUNHA, E. S. M, CAMPOS, J. **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, nº2, agosto, 2016.

SEAWRIGHT, J. GERRING, J. **Case-Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options.** Draft: August 26, 2005.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas. Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos.** 2º ed. São Paulo: Cengage Learning. 2015.

SEGATTO, C.I; OLIVEIRA, K; SILVA, A.L.N. **Os Limites do PNE (2014-2024) no Regime de Colaboração.** Estudos em Avaliação Educacional, 35, Artigo e10549. <https://doi.org/10.18222/eaee.v35.10549> 2024.

SILVA, M.O.S. **Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira.** Rev. Katál. Florianópolis v. 13 n. 2 p. 155-163 jul./dez. 2010

SOARES, L. T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina.** São Paulo, Cortez, 2000.

SOUSA, V.C.A. **O capacitismo e seus desdobramentos no ambiente escolar.** Universidade Federal da Paraíba/CE- João Pessoa, 2021.

SOUZA, C.M.D. **A sub-representação feminina no CODEFAT: táticas de acomodação e barreiras sociais e institucionais.** In: PIRES, R.R.C, (org.). Implementando Desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Ipea, Rio de Janeiro, 2019.

SKOCPOL, T, AMENTA, E. **States and Social Policies.** Annual Review of Sociology, v. 12: 131-157. 1986.

SPALDING, N.J. AND PHILLIPS, T. **Exploring the use of vignettes: from validity to trustworthiness.** Qual. Health Res., vol. 17, pp. 954–962, 2007.

SPÍNOLA, P.A.C, OLLAIK, L.G. **Instrumentos Governamentais Reproduzem Desigualdades nos Processos de Implementação de Políticas Públicas?** In: PIRES, R.R.C, (org.). Implementando Desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Ipea, Rio de Janeiro, 2019.

TEIXEIRA, S.M. F. **O desafio da gestão das redes de políticas** – VII Congresso Internacional Del Clad Sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Pública, Lisboa, Portugal. 2002.

THOMAZINHO G; LOTTA, G. S; ALIBERTI,C. **Uso de vinhetas em pesquisas sobre profissionais de educação.** Revista @mbienteeducação, São Paulo, v. 17, n. 00, ELOCATION, 2024.

TUMMERS, L. *et al.* **Coping during public service delivery: a conceptualization and systematic review of the literature.** Journal of Public Administration Research and Theory, v. 25, n. 1, p. 1099-1126, Oct. 2015.

VAZQUEZ, D.A. **Educação, descentralização e desequilíbrios regionais: os impactos do Fundef.** Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2003.

VIANA, R.R.; TOKARSKI, C.P. **Burocracia Representativa: uma (re)produção de Desigualdades de Gênero e Raça no Setor Público Federal?** Revista NAU Social - v.10, n.19, p. 65-84 Nov 2019 / Abr 2020.

VIEIRA, E. **Os Direitos e a Política Social**. São Paulo: Cortez, 2004.

VIRANI, A. RAMESH,M. **How neglecting policy mechanisms can lead to policy failure: insights from public-private partnerships in India's health sector.** *In:* Makin Policies Work: First and second order Mechanisms in Policy Desingn. Edward Elgar publishing , 2019.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. Sua Alteza Gerth e C. Wright Mills, trad. Nova York, NY: Oxford Univ. Imprensa. 1946.

WEBER, M. **A política como vocação**. *In:* GERTH, H. H. (Org.) *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, p. 97-153, 1982.

YAZBEK,M.C. **Pobreza e Exclusão Social: expressões da questão social no Brasil**. Temporalis: ano II, V.3, janeiro a junho de 2001.

\_\_\_\_\_. **Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS**. *In:* Brasil. CapacitaSUAS V.1 (2008). SUAS: configurando os Eixos de Mudança/ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade católica de São Paulo- 1 ed. Brasília: MDS, 2008.

## APÊNDICE 1- ROTEIRO DE ENTREVISTA

### **Bloco1- Dados sociodemográficos**

1- Qual seu nome completo?

2- Qual a sua profissão?

3- Quantos anos você tem?

4- Qual o seu tipo de vínculo de trabalho?

( ) servidor

( ) contrato

( ) MGS

( ) Outro Qual ? \_\_\_\_\_

5- Você estudou até que ano completo (ou ainda estuda)?

( ) Ensino Fundamental Incompleto

( ) Ensino Fundamental Completo

( ) Ensino Médio Incompleto

( ) Ensino Médio Completo

( ) Ensino superior Incompleto

( ) Ensino superior Completo

( ) Pós-graduação

6- Qual a sua cor?

( ) Preta

( ) Parda

( ) Branca

( ) Amarela

( ) Indígena

7- Você se identifica como homem, mulher ou com algum outro gênero?

( ) M

( ) F

( ) outro Qual? \_\_\_\_\_

8- Qual a sua renda em salários mínimos?

( ) Até um salário mínimo completo

( ) Mais de 01 até 03 salários mínimos

( ) Mais de 03 até 05 salários mínimos

( ) Mais de 05 até 10 salários mínimos

( ) Acima de 10 salários mínimos

## **Boco 2- Sobre a atuação profissional**

1- Por favor, descreva sua rotina diária no CRAS

2- Você participa das decisões deste CRAS? Você sente-se representado por elas?

3- Você acha que este CRAS consegue trabalhar na perspectiva intersetorial? Como? Você consegue identificar resultados disso?

4- Você concorda com toda a legislação com a qual atua? Em caso de discordância, como você atua, o que faz?

5- Me conte uma história de acompanhamento, de atendimento aos usuários que considera de sucesso e uma outra de fracasso ao longo da sua trajetória profissional neste CRAS. Ou seja, uma que deu certo e outra que não deu.

5.1- Porque você acha que isso deu certo, ou seja, foi sucesso?

5.1.1- Com que tipo de usuário ou família, normalmente, acontece esse tipo de situação?

**5.2-**Porque você está considerando que não deu certo?

**5.2.1-** Com que tipo de usuário ou família, normalmente, acontece esse tipo de situação?

**5.2.2-**Nesse caso (de quando não dá certo), você teve algum medo de dificultar a vida dele (a)? Ou seja, de ser injusta?

**6-**Com essa sua experiência, você acha que os instrumentais de trabalho (seus ou da política) ajudam nesse tipo de situação? Em que eles ajudam? Você acha que podem dificultar o acesso deste usuário aos direitos dele?

**7-**Alguma vez você teve que fazer alguma adaptação nesse instrumental para facilitar a vida do usuário? Me conte.

**8-**Você teve alguma experiência de casos que fogem do previsto pela legislação? Como você lidou com essa situação? Você teve que tomar alguma decisão que te deixou insegura? Com dificuldade mesmo? (Ex: auxílio Bh/pandemia).

**9-** A gente sabe que a vida “como ela é” traz situações muito complexas. Diante de uma situação de caos ou muito difícil, você acha que a gente acaba criando critérios próprios para atender à população? É assim com você? Você acha que seus colegas também passam por isso? Quais critérios são esses que vocês criam? Como você faz e decide ali na hora? Isso tem acontecido?

**10-** Você acha que tem gente que não deveria estar recebendo os benefícios socioassistenciais? Por quê? Me dê uns exemplos?

## APÊNCIDE 2- QUADRO DE CÓDIGOS-ANÁLISE DE CONTEÚDO

<b>Nº</b>	<b>CÓDIGOS</b>
1	Abrigamento
2	Ação conforme a política prescrita
3	Ação efetivadora de direito
4	Ação inclusiva
5	Ação reprodutora de desigualdade
6	Acionamento da polícia
7	Acionamento da rede
8	Acionamento do Conselho Tutelar
9	Acolhimento e diálogo
10	Articulação com a rede
11	Associação da pessoa trans à criminalidade
12	Associação do preto à criminalidade
13	Ausência de capacitação
14	Ausência de intersetorialidade
15	Ausência de representatividade institucional
16	Burocrata não sabe o que fazer
17	Capacitismo
18	Classificação do usuário
19	Coping
20	Corte do benefício
21	Desigualdade de gênero
22	Discriminação da pessoa trans
23	Discriminação de gênero
24	Discriminação por raça
25	Encaminhamento para a especial
26	Escola integrada
27	Escuta ativa
28	Família extensa
29	Homofobia
30	Horário especial para gestante
31	Incapacidade da mãe de exercer o cuidado
32	Incapacidade do aluno pcd
33	Instituição informal
34	Judicialização
35	Juízo de valor – o usuário usa o benefício indevidamente
36	Juízo de valor- a família não sabe gastar seu dinheiro
37	Juízo de valor- o usuário não quer trabalhar
38	Juízo de valor- usuário mente p conseguir o que quer
39	Julgamento moral

<b>40</b>	Laqueadura
<b>41</b>	Naturalização da pobreza
<b>42</b>	O usuário que precisa não acessa o benefício
<b>43</b>	Patologização do aluno
<b>44</b>	Discriminação socioeconômica
<b>45</b>	Presença de intersectorialidade
<b>46</b>	Pressão institucional
<b>47</b>	Profissional de apoio
<b>48</b>	Discriminação Racial
<b>49</b>	Regras formais
<b>50</b>	Religião
<b>51</b>	Renovação do benefício
<b>52</b>	Representatividade institucional
<b>53</b>	Resolução externa à escola
<b>54</b>	Responsabilização da família por sua condição
<b>55</b>	Responsabilização da mãe pelo cuidado dos filhos
<b>56</b>	Transfobia