

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS DA UNIVERSIDADE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL**

PAOLA LOUREIRO CARVALHO

**CADASTRO ÚNICO E BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA: O USO DO PODER
DISCRICIONÁRIO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA AS POPULAÇÕES RURAIS**

PORTO ALEGRE

2020

PAOLA LOUREIRO CARVALHO

**CADASTRO ÚNICO E BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA: O USO DO PODER
DISCRICIONÁRIO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA AS POPULAÇÕES RURAIS**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como quesito parcial para obtenção do título de Mestra em Desenvolvimento Rural.

Orientadora: Profa. Dra. Cátia Grisa

PORTO ALEGRE

2020

CIP - Catalogação na Publicação

Carvalho, Paola Loureiro

Cadastro Único e burocratas de nível de rua: o uso do poder discricionário na Assistência Social para as populações rurais / Paola Loureiro Carvalho. -- 2020. 189 f.

Orientadora: Cátia Grisa.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, BR-RS, 2020.

1. Assistência Social. 2. CRAS Rural. 3. Poder discricionário. 4. Subalternidade. 5. Pobreza. I. Grisa, Cátia, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

PAOLA LOUREIRO CARVALHO

**CADASTRO ÚNICO E BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA: O USO DO PODER
DISCRICIONÁRIO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA AS POPULAÇÕES RURAIS**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como quesito parcial para obtenção do título de Mestra em Desenvolvimento Rural.

Aprovada em: Porto Alegre 30 de setembro de 2020.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Cátia Grisa – Orientadora
UFRGS

Prof^a. Dr^a. Mani Tebet Azevedo de Marins
UFRRJ

Prof^a. Dr^a. Carmen Janaína Batista Machado
EFASUL

Prof^a. Dr^a. Daniela Dia Kuhn
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Gratidão. Ao passado, por tudo que vivi e por ter chegado até aqui. Ao futuro, porque sei que muitas coisas boas estão por vir! Saber agradecer pelas bênçãos recebidas ou até mesmo pelas dificuldades, necessárias para nos colocar no caminho de nossa vida, é um aprendizado primordial. Gratidão a minha mãe Kaia, a meu pai Nzazi, à grande mãe Kaiangu e ao grande pai Lemba. Gratidão a todos os Minkisi de Angola. Gratidão ao Caboclo Marinheiro, meu mentor espiritual e amigo. Gratidão à família Águas Fortes, em nome da Nengua Nvulange e da Makota Mona Dia Maza. Peço licença para iniciar esse novo ciclo, Kubana Njila da Angola! Agradecendo por mais esse caminho que se abre em minha vida! A todos e a todas, peço *Kozandiun!*

Sonhei muitos anos com o mestrado. Planejei cumprir todos os prazos, seguir o mesmo projeto de pesquisa que tinha em mente lá no início, mas tudo se transformou e, ao mesmo tempo, se engrandeceu. Foram muitos desafios e imprevistos ao longo desse período, impossíveis de escapar ou de perder a oportunidade; afinal de contas, a vida lá fora não para enquanto o mestrado acontece. Sem nenhuma dúvida, um passo muito importante na minha trajetória acadêmica, profissional e pessoal. Lembro frequentemente da minha avó dizendo “*a Paola nunca para de estudar, nunca pode nada*”, e nesse caminho, a agregação de conhecimento veio acompanhada de diversos aprendizados e mudanças. Não vivi nada disso sozinha: são muitas as pessoas que tornaram essa trajetória possível, desafiadora e feliz!

Agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul e ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, pela oportunidade de cursar o mestrado através do ensino público e de qualidade. Aos professores do PGDR pelo conhecimento pela experiência transmitidos nestes anos. Um agradecimento muito especial à minha orientadora, Professora Dr^a. Cátia Grisa, a qual me guiou da forma mais amável e compreensiva possível nesse período. Orientadora que escolhi antes mesmo de passar na seleção de mestrado, e, certamente, não poderia ter feito escolha melhor! Tão jovem e tão potente!

Agradeço especialmente as Professoras que integram esta banca. Prof^a. Dr^a. Daniela Kunh, que leciona lindamente a disciplina sobre Pobreza Rural, que me instigou e tanto contribuiu nessa caminhada. Uma economista que exerce esse lugar

de formação, desafiando a pensar fora das caixinhas. Professora que esteve na banca de qualificação e generosamente ajudou a ajustar a pesquisa, ao tamanho de um mestrado, porque as vontades eram muitas! Prof^a. Dani, minha eterna gratidão! A Prof^a. Dr^a. Carmen Janaína Batista Machado, que também esteve presente na qualificação, ainda como doutoranda do PGDR, e tanto contribuiu com as reflexões e o repensar da proposta. Na noite anterior da qualificação, me mandou uma mensagem de carinho, para respirar e dormir melhor. Nem nos conhecíamos pessoalmente, mas foi uma linda e inesquecível demonstração de solidariedade e amor. À Prof^a. Dr^a. Mani Tebet Azevedo de Marins, que me honra muito em ter aceitado o convite para avaliar esta dissertação. Aquele frio na barriga quando a tua Referência Bibliográfica sai dos livros e dialoga contigo. Sensação indescritível ter vocês nesse momento tão especial na minha vida!

À minha família, principalmente a minha mãe Sandra e a minha avó Elaine, por estarem sempre ao meu lado, apoiando minhas escolhas, incentivando-me para que eu lute pelos meus sonhos e orgulhando-se das minhas conquistas. Mesmo muitas vezes não entendendo as tantas atividades e demandas, sempre estão ao meu lado, tornando tudo mais possível. Ao meu irmão Yuri, meu afilhado Kauã, pelo amor e pela torcida durante todo o caminho. Ao tio Willy, que sempre incentiva o conhecimento e ocupa um espaço paterno importante em minha vida. Amo vocês!

Ao Gelson, que acompanhou toda esta trajetória, desde as negativas anteriores, até a conquista da seleção para o mestrado. Compartilhou comigo os momentos bons, ruins, os sonhos, as expectativas, as tristezas, as angústias. Sempre dizendo: *“Paola, a graça é se divertir no caminho”*. Obrigada pela paciência, atenção e compreensão em todos os momentos, obrigada ser esse ser um homem incrível. Te amo!

Agradeço também por ter saúde, física e mental, inspiração e fé em todos os momentos durante a construção desta dissertação. Ao final desta caminhada, a palavra gratidão tem muito significado! Muita Gratidão!

Permita-me dizer-vos, com o risco de parecer ridículo, que o verdadeiro revolucionário é guiado por grandes sentimentos de generosidade, é impossível imaginar um revolucionário autêntico sem esta qualidade.
Che Guevara

RESUMO

Esta dissertação busca analisar a atuação da assistência social nas áreas rurais e as suas repercussões em termos de subalternidade da pobreza. A análise parte da compreensão dos fatores que influenciam a interação da burocracia do nível de rua, especialmente assistentes sociais e demais profissionais envolvidos na assistência social, com as múltiplas características e demandas dos usuários dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) Rural, particularmente no que concerne ao acesso ao Cadastro Único (CadÚnico) para Programas Sociais. Nesta perspectiva, considerando o cenário em que a demanda por políticas sociais é acentuada, ao mesmo tempo em que a oferta de serviços e políticas públicas é reduzida, mais seletiva, quando não interrompida, acentuam-se os desafios para a implementação e para a atuação dos burocratas de nível de rua. Assim, este trabalho busca responder às seguintes questões: como ocorre o processo de implementação do CadÚnico em áreas rurais? Como os fatores pessoais, institucionais e relacionais influenciam a implementação do CadÚnico nesses contextos? Como esses fatores afetam a interação dos assistentes sociais e cadastradores com os usuários dos CRAS Rurais? Como as diferentes formas de implementação são construídas, apropriadas e colocadas em prática para que se construam as condições para superar a condição de subalternidade e invisibilidade dos usuários atendidos nos CRAS Rurais? Desta forma, o objetivo é analisar o modo como as dinâmicas, os fatores e as relações entre burocratas de nível de rua e os usuários dos CRAS Rural, particularmente no que concerne ao acesso ao Cadastro Único para Programas Sociais, afetam a condição de subalternidade e invisibilidade da pobreza no rural. Metodologicamente, a opção foi de análise dos documentos e indicadores do território, observação dos CRAS Rurais e o funcionamento do CadÚnico voltado às populações rurais, entrevistas com os profissionais envolvidos, visitas aos demais CRAS e a própria Secretaria Municipal responsável pela assistência social e a participação dos processos de participação da população usuária. Com essa análise, somada às características locais e ao poder discricionário dos burocratas de nível de rua, impõem-se diferenças na implementação do programa, mesmo que estejam no mesmo município. Ao testarmos as hipóteses iniciais de pesquisa, observamos o quanto os fatores pessoais, institucionais e relações, além do próprio poder discricionário, podem contribuir concretamente para a tomada de decisão sobre a inclusão ou não dos usuários. Observa-se, deste modo, a importância do debate acadêmico, e do aprofundamento de pesquisas e da análise sobre inclusão, invisibilidade, subalternidade e papel dos burocratas de nível de rua.

Palavras-chave: Burocracia de nível de rua. Assistência Social. CRAS Rural. Poder discricionário. Cadastro Único para Programas Sociais. Subalternidade. Invisibilidade. Pobreza.

ABSTRACT

This dissertation aims at analysing the performance of Social Assistance in rural areas and its impact regarding poverty subalternity. The analysis starts from understanding the factors that influence the interaction of street-level bureaucracy, specially social assistants and other professionals involved in Social Assistance, with the multiple characteristics and demands of the users at *Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) Rural*, particularly concerning the access to *Cadastro Único (CadÚnico)* for Social Programs. In this perspective, considering the scenery in which the demand for Social Policies is significant, while the offer of Public Services and Policies is reduced, more selective, sometimes even interrupted, bigger are the challenges for the bureaucrat to implement and operate street-level. Thus, this paper searches to respond to the following questions: How does the CadÚnico implementation process take place in rural areas? How do personal, institutional and relational factors influence the implementation of CadÚnico in these contexts? How do these factors affect the interaction of social workers and registrars with users of *CRAS Rural*? How are the different forms of implementation constructed, appropriated and put into practice in order to build the conditions to overcome the condition of subordination and invisibility of the users served in the *CRAS Rural*? The aim is to analyse the way the dynamics, the factors and the relations among the street-level bureaucrats and the *CRAS Rural* users, particularly concerning the access to *Cadastro Único* for Social Programs, affect the subalternity and invisibility condition of poverty in rural areas. Methodologically, the option was to analyze the documents and indicators of the territory, observation of rural CRAS and the functioning of the *CadÚnico* aimed at rural populations, interviews with the professionals involved, visits to the other *CRAS* and the Municipal Secretariat itself responsible for social assistance and the participation of the processes of participation of the user population. This analysis, in addition to the local characteristics and to the street-level discretionary power, impose differences in the program implementation, even though they might be in the same city. When testing the initial research hypotheses, we observe how personal, institutional and relationship factors, in addition to their own discretion, can concretely contribute to decision-making about the inclusion or not of users. Therefore, the importance of the academic debate, further research and the analysis about inclusion, invisibility, subalternity and the street-level bureaucrat role are observed.

KEY-WORDS: Street-level bureaucrats. Social Assistance. CRAS Rural. Single Registry for Social Programs. Subalternity. Invisibility, Poverty.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|---|-----|
| Quadro 1 - Sistematização da metodologia sobre os espaços institucionais observador e os profissionais envolvidos nas entrevistas semiestruturadas..... | 28 |
| Figura 1 - Ciclo vicioso da desinformação | 43 |
| Gráfico 1 - Sistematização dos CRAS Urbanos e Rurais no BRASIL – CENSO SUAS 2017 | 54 |
| Quadro 2 - Programas que condicionam a inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais | 69 |
| Figura 2 - Organograma da Secretaria Municipal, no que se refere ao trabalho do Cadastro Único para Programas Sociais | 79 |
| Figura 3 - Guias de Cadastramento de Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos Fonte: MDS/SENARC..... | 122 |
| Quadro 3 - definições conceituais sobre a implementação do cadastro único | 127 |
| Quadro 4 - Aplicação do cadastro e documentação | 129 |
| Quadro 5 - Intervenção pautada na fiscalização | 131 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| Tabela 1 - Cadastro Único para Programas Sociais e o número de famílias rurais e populações tradicionais cadastradas: Cadastro Único e populações rurais cadastradas no Rio Grande do Sul | 24 |
| Tabela 2 - Sistematização dos CRAS Urbanos e Rurais no BRASIL – CENSO SUAS 2017 | 54 |
| Tabela 3 - Sistematização dos dados dos CRAS no Rio Grande do Sul, nos anos de 2011 a 2017, considerando o território | 55 |
| Tabela 4 - Uso do Cadastro Único por parte dos CRAS, comparando os anos de 2011, 2012 e 2014..... | 83 |

LISTA DE ABREVIATURAS

| | |
|-------------|--|
| ATER | Assistência Técnica e Extensão Rural |
| BPC | Benefício de Prestação Continuada |
| CadÚnico | Cadastro Único para Programas Sociais |
| Centro POP | Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua |
| CFESS | Conselho Federal de Serviço Social |
| CNIS | Cadastro Nacional de Informações Sociais |
| CRAS | Centros de Referência de Assistência Social |
| CREAS | Centro de Referência Especializados de Assistência Social |
| CRESS/RS | Conselho Regional de Serviço Social / Rio Grande do Sul |
| CTPS | Carteira de Trabalho e Previdência Social |
| GPTE | Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos |
| GTEs | Grupos de Populações Tradicionais Específicos |
| ICS | Instância de Controle Social |
| IGD | Índices de Gestão Descentralizada |
| IGD-M | Índice de Gestão Descentralizada Municipal |
| LOAS | Lei Orgânica da Assistência Social |
| MDS | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome |
| MDSA | Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário |
| MPS | Ministério da Previdência Social |
| MTE | Ministério do Trabalho e Emprego |
| NIS | Número de Identificação Social |
| NOB-RH/SUAS | Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS |
| PAA | Programa de Aquisição de Alimentos |
| PBF | Programa Bolsa família |
| PGDR | Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural |
| PNAS | Política Nacional de Assistência Social |
| RAIS | Relação Anual de Informações Sociais |
| SENARC | Secretaria Nacional de Renda de Cidadania |
| SIBEC | Sistema de Benefícios ao Cidadão |
| SISOBI | Sistema Informatizado de Controle de Óbitos |

SUAS

Sistema Único de Assistência Social

TSE

Tribunal Superior Eleitoral

UFRGS

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

| | | |
|-----|--|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO..... | 14 |
| 2 | IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO RURAL: ENFRENTAMENTO À POBREZA OU REPRODUÇÃO DA CONDIÇÃO DE SUBALTERNIDADE? | 32 |
| 2.1 | IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA E O CONCEITO DE BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA | 32 |
| 2.2 | A IMPLEMENTAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS TERRITÓRIOS RURAIS | 43 |
| | 2.2.1 Territorialização e descentralização na Assistência Social e o rural | 49 |
| 2.3 | SERVIÇO SOCIAL: POBREZA, SUBALTERNIDADE E INVISIBILIDADE DO RURAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL..... | 56 |
| 3 | CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS..... | 65 |
| 3.1 | O CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS (CADÚNICO) ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA E INSTRUMENTO DE INCLUSÃO | 65 |
| 3.2 | O CADASTRO TOMA FORMA INSTITUCIONAL EM ÂMBITO ... MUNICIPAL | 70 |
| | 3.2.1 Caminho que um usuário precisa fazer para conseguir realizar o seu cadastro único para programas sociais no município | 72 |
| | 3.2.2 Os assistentes sociais e cadastradores: a burocracia de nível de rua nos CRAS rurais..... | 76 |
| 3.3 | O CADASTRAMENTO NOS TERRITÓRIOS DOS CRAS RURAIS EM ÂMBITO MUNICIPAL..... | 84 |
| 4 | OS FATORES INSTITUCIONAIS E O PODER DISCRICIONÁRIO DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA: ELEMENTOS QUE ALTERAM A IMPLEMENTAÇÃO DO CADASTRO ÚNICO ATÉ CHEGAR ÀS POPULAÇÕES RURAIS..... | 92 |
| 4.1 | GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM ÂMBITO MUNICIPAL: O .. PODER DISCRICIONÁRIO QUE IMPACTA DIRETAMENTE O ATENDIMENTO DO RURAL..... | 93 |
| 4.2 | EQUIPE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: OS BUROCRATAS .DE NÍVEL DA RUA NOS CRAS E NO CADASTRO ÚNICO | 113 |

| | | |
|-------|--|------------|
| 4.3 | OS FATORES INSTITUCIONAIS CHEGAM AOS CRAS RURAIS E PASSAM A SER IMPLEMENTADOS | 119 |
| 5 | A ATUAÇÃO DO BUROCRATA DE NÍVEL DE RUA NO CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS: O TRATAMENTO DO RURAL A PARTIR DE FATORES PESSOAIS E RELACIONAIS..... | 134 |
| 5.1 | OS FATORES PESSOAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DO CADÚNICO | 135 |
| 5.2 | INCONSISTÊNCIA DE DADOS OU CRIMINALIZAÇÃO DOS POBRES RURAIS | 141 |
| 5.3 | O PÚBLICO DOS CRAS RURAIS E A CONDIÇÃO DE . SUBALTERNIDADE | 147 |
| 5.4 | OS FATORES RELACIONAIS INTERFEREM NAS RELAÇÕES ENTRE . OS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUAS E DESTES COM OS USUÁRIOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL | 153 |
| 5.4.1 | As relações no território rural dos CRAS: lugar de castigo e relações de moradia..... | 156 |
| 5.4.2 | Articulação de políticas associadas ao CadÚnico: as relações com a rede | 160 |
| 6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 165 |
| | REFERÊNCIAS | 177 |
| | APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTAS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA | 187 |

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação, apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR), vinculado à Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), tem o intuito de analisar a atuação da assistência social nas áreas rurais e as suas repercussões em termos de subalternidade da pobreza. De modo mais específico, buscamos compreender quais são os fatores que influenciam essa atuação e como ocorre a interação da burocracia do nível de rua envolvida na assistência social com as múltiplas características e demandas dos usuários dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) rural, particularmente no que concerne ao acesso ao Cadastro Único (CadÚnico) para Programas Sociais. Com base no enfoque teórico sobre burocracia do nível de rua e implementação de políticas públicas, e nos conceitos de extrema pobreza, pobreza, exclusão e subalternidade, buscamos analisar os fatores e evidenciar o quanto os conceitos dados como “naturais” ou “aceitáveis” no cotidiano interventivo ou teórico influenciam a implementação dessa política pública, especialmente quando se trata da relação entre a burocracia do nível de rua com os usuários da Assistência Social¹, público alvo das ações do CadÚnico².

Cabe destacar que este estudo surge quando o IBGE, por meio da Síntese de Indicadores Sociais (2019), divulga que os indicadores de extrema pobreza no país atingem 13,5 milhões de pessoas e chega ao maior nível em sete anos. De 2017 para 2018, foram 200.000 pessoas a mais que entraram nos critérios de extrema pobreza em relação ao ano anterior. De 2016 para 2017, porém, a alta havia sido

¹ Constituem o público usuário da política de Assistência Social cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e riscos, tais como famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos ou indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2004, p. 27).

² O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população. Nele são registradas informações, como características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras. A partir de 2003, o CadÚnico tornou-se o principal instrumento do Estado brasileiro para a seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em programas federais, sendo usado obrigatoriamente para a concessão de benefícios e serviços.

de 1.339 milhão de pessoas. Estamos, portanto, diante de um contexto em que as políticas de assistência social ganhariam novamente importância e proeminência.

Todavia, nesse mesmo período, o Ministério da Cidadania reduziu o número oficial de programas que eram acessados via CadÚnico, passando de 29 para 22. Ademais, dos programas indicados como aptos ao ingresso via CadÚnico, muitos estão em situação de redução ou extinção por parte do Governo Federal. Para ilustrar, no Programa Bolsa Família, única política de transferência de renda direta de renda, houve um corte de mais de um milhão de famílias de 2016 a 2018 (BRASIL, [2020]). Ainda, a finalização das contratações para a faixa 1 do programa Minha Casa Minha Vida, que engloba a faixa mais baixa de renda, até R\$1.800,00, coincidindo com o público-alvo do CadÚnico para programas sociais (CAIXA ECONOMICA FEDERAL, [2020]).

Outras políticas vinculadas ou complementares a esse cadastro para a promoção do desenvolvimento rural, melhorias das condições de vida e redução da pobreza rural igualmente foram paralisadas ou enfraquecidas. Citamos, como exemplo, a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário; a redução dos recursos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para a Agricultura Familiar; além da paralisação do Programa Nacional de Reforma Agrária e outras medidas de acesso à terra para as comunidades quilombolas, indígenas e tradicionais.

Ou seja, estamos diante de um cenário em que a demanda por políticas sociais é acentuada, ao mesmo tempo em que a oferta de serviços e políticas públicas é reduzida, mais seletiva, quando não interrompida, o que coloca desafios para a implementação e para a atuação dos burocratas de nível de rua. Como estes atuam diante de uma demanda tão expressiva e de uma oferta de serviços e políticas públicas mais escassas? Como eles “selecionam” os possíveis beneficiários diante de um público tão amplo? Como interagem e atuam diante de uma demanda tão expressiva?

Essas tensões chamam a atenção no tocante ao tratamento da pobreza geral, mas, gostaríamos de destacar aqui a necessidade de compreender a diversidade e as particularidades das diversas formas de expressão socioespacial da pobreza³. A

³ Com efeito, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, por meio do relatório “Panorama da pobreza rural na América Latina e Caribe”, informa que na América Latina e

desigualdade entre rural e urbano no acesso aos serviços de infraestrutura básica de abastecimento de água e esgotamento sanitário também demonstra as dificuldades da população que vive no campo brasileiro. Ao reforçar o debate sobre redução das desigualdades e superação da pobreza no Brasil não pode prescindir de diagnósticos, estratégias e ações que considerem a situação social e econômica dos pobres do campo. Ademais, também a importância da assistência social nas áreas rurais, o que desafia cotidianamente os formuladores de políticas públicas, bem como os profissionais que vêm implementando a política de assistência social, através do conjunto de programas e dos níveis de complexidade, a terem um olhar especial para o atendimento das necessidades específicas da população rural. Sendo uma política de proteção social de caráter universal, a assistência social deve atender a todos, mas procurando contemplar suas especificidades.

O que se percebe, ao fazer-se uma leitura mais detalhada do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) – marcos regulatórios vigentes da política de assistência social – é de que a população rural aparece em dois momentos:

- a) na definição das diretrizes da política: “Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais”.
- b) na definição dos objetivos: “[...] contribuir com a inclusão e equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços sócio assistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural.” (BRASIL, 2004, p. 4).

No entanto, a ausência de caminhos metodológicos e abordagens específicas, somadas à falta de orientação específica por parte do Ministério da Cidadania e aos autores que reconstróem a história e os desafios da assistência social, demonstram uma lacuna importante no olhar que a política pública, assim

Caribe tiveram, em 2016, na área rural, 48,6% de pessoas em situação de pobreza e 22,5% de pobreza extrema. Com relação às cidades, é impressionante a diferença: nas áreas urbanas, a pobreza é de 26,8%, e de pobreza extrema é de 7,2%. Os dados do IBGE (2010) afirmavam que um em cada quatro brasileiros que vive no campo está em situação de extrema pobreza. Enquanto a incidência da extrema pobreza no meio rural é de 25,5%, no meio urbano ela cai para 5,4%. O analfabetismo é da ordem de 20% no campo, contra 7,7% no urbano; mais da metade (52,9%) da população do campo tem até quatro anos de estudo, enquanto na cidade esse número é de um quarto (25,9%).

como gestores e profissionais envolvidos, têm sobre essa população e suas especificidades. É no sentido de contribuir com essa reflexão que esta dissertação aborda a assistência social no meio rural, particularmente a atuação da burocracia do nível de rua na relação com os beneficiários do CadÚnico.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) define

[...] a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, como política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (BRASIL, 2004).

A assistência social, enquanto política pública, emergiu com a Constituição Federal de 1988, regulamentada posteriormente pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em dezembro de 1993, que a colocou no campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade do Estado. A LOAS cria uma matriz para a política de assistência social, inserindo-a no sistema de bem-estar social brasileiro concebido como campo de seguridade social, configurando um triângulo, juntamente com a saúde e a previdência social, voltado à garantia de direitos e de condições dignas de vida.

Como linha introdutória, faz-se necessário ter a compreensão de que a política brasileira de assistência social teve um caminho histórico de assistencialismo e favor. Somente com a Constituição de 1988 passou a ser entendida como não contributiva e destinada “a quem dela necessitar”. Nas palavras de Degenszajn, Couto e Yazbek,

Apoiada por décadas na matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando, que configurou um padrão arcaico de relações, enraizado na cultura política brasileira, esta área de intervenção do Estado caracterizou-se historicamente como não política, renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas públicas. (DEGENSZAJN; COUTO; YAZBEK, 2012, p. 55)

Segundo as autoras, a leitura marginalizada que a política de assistência social foi adquirindo historicamente contribui para a forma como são tratados os usuários dessa política, trazendo à tona as representações “daqueles que dela necessitam” em contraponto com o acesso universal aos direitos sociais, quando se explicita a vida da população brasileira, em especial dos mais pobres. Para as

autoras, a contradição entre a consolidação de uma política que pudesse responder às necessidades sociais da população também trazia à tona os “pré-conceitos” materializados na sociedade brasileira “[...] que conferiam à assistência social o trabalho vinculado ao assistencialismo, destituídos de valores reafirmadores de direitos sociais.” (DEGENSZAJN; COUTO; YAZBEK, 2012, p. 665).

Segundo Genesis de Oliveira Pereira (2012), mesmo com a mudança jurídica e estrutural da política de assistência social no decorrer da história brasileira, o rompimento dos paradigmas de práticas conservadoras, assistencialistas e focalistas, que sempre negaram a lógica dos direitos e da cidadania, ainda deixam lacunas expressivas para efetivação de direitos. Assim sendo, conforme Tania Bacelar Araújo (2009), há a construção segmentada da cidadania, de caráter adjetivado, segmentado, compartimentalizado, de acordo com as posições sócio-político-econômicas dos sujeitos.

Dentro deste contexto, trazemos para análise as contribuições de Maria Carmelita Yasbek (2012), que apresenta a discussão da subalternidade dentro das políticas públicas. Abordar aqueles que socialmente são constituídos como pobres, segundo a autora, é penetrar num universo marcado pela subalternidade, pela revolta silenciosa, pela humilhação e fadiga, pela crença na felicidade das gerações futuras, pela alienação e resistência e, sobretudo, pelas estratégias para melhor sobreviver. Nesse sentido complexo de entendimento do que é a pobreza, mas sobretudo a condição de subalternidade, a autora afirma que “[...] sob a aparência da inclusão, reitera a exclusão, pois inclui de forma subalternizada, e oferece como bem-estar o que na verdade é um direito.” (YASBEK, 2009, p. 92).

Essa subalternidade dialoga diretamente com uma extrema focalização da política de assistência social e que, em certa medida, vem determinando os “merecedores” das políticas de combate à pobreza, a partir de concepções e análises que extrapolam os critérios e formações. Mani Tebet Marins (2014) chama-nos a atenção sobre as análises de políticas públicas de combate à pobreza no Brasil, que se pautam nos objetivos da política em si, para mensurar as consequências da ação pública, sem dar maior visibilidade à construção social de narrativas e concepções políticas “[...] sem avaliar a defasagem entre as normas institucionais e as práticas cotidianas.” (MARINS, 2014, p. 544). A relação entre a questão da subalternidade e do “merecimento” dentro da política de assistência

social, especialmente do que é ser pobre nos territórios rurais, e de que repercussões essas concepções trazem no acesso ao CadÚnico, podem ou não manter os usuários sem acesso à política pública.

Dentro desse contexto complexo de correlação de forças entre a oferta do Estado e a demanda dos usuários da política pública, aproximamo-nos do conceito de *Street-Level Bureaucracy*, ou “burocracia do nível de rua”, como foi traduzido literalmente das obras de Michael Lipsky (1980). Ao pensar o papel dos burocratas do nível de rua, especialmente assistentes sociais, estamos analisando o foco de controvérsias políticas uma vez que são esses os profissionais pressionados pelas demandas de serviços para aumentarem a efetividade e fornecerem respostas rápidas e adequadas à população em situação de pobreza e vulnerabilidade social, ao mesmo tempo em que são pressionados pelos cidadãos para aumentarem eficiência e eficácia (LOTTA, 2010). Ademais, esses são os profissionais pressionados pelo Estado para selecionar e limitar o público atendido, enquanto os beneficiários reivindicam a ampliação do acesso e do atendimento. Tais correlações de forças apresentam duas razões centrais para dominarem as controvérsias políticas nos serviços públicos:

- a) a discussão sobre o escopo e impacto dos serviços está diretamente ligada às funções de assistentes sociais e servidores públicos;
- b) sua relação com a vida e as expectativas dos usuários, sobre benefícios e sanções, que está diretamente ligada às suas atribuições (LOTTA, 2010).

Ao trazermos esse conceito para dentro da implementação do CadÚnico – definido como porta de entrada do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) para 22 programas sociais das mais diferentes áreas – estamos considerando que as políticas são realizadas a partir da interação de diversos atores que transformam os processos, ou seja, a partir de uma análise da dinâmica interativa que há por trás das políticas públicas.

Segundo Yolanda Guerra (2009), o Serviço Social, enquanto profissão inserida na divisão sociotécnica do trabalho, encontra-se permeado de limites e desafios postos na atualidade, tornando-se cada vez mais complexa a efetivação da prática profissional diante de um contexto de redução dos direitos sociais. Os assistentes sociais, que têm nas políticas públicas seu principal campo de atuação, enfrentam cotidianamente a necessidade de manter um olhar crítico diante das

opções político-ideológicas que fragmentam, precarizam e, muitas vezes, privatizam a ação do Estado. Todas essas mudanças provocam redefinições profundas no Estado e nas políticas sociais, desencadeando novas requisições, demandas e possibilidades ao trabalho no âmbito das políticas sociais. Nesse sentido, a autora afirma:

É inegável que, para a profissão, considerando o nível de complexidade dos fenômenos com os quais se defronta e o nível de complexidade que ela mesma alcançou nas últimas décadas, é mister o conhecimento mais aproximativo possível da realidade social na qual atua, de maneira contínua, provisória, histórica, de modo que deve desenvolver sua dimensão teórico-metodológica. Esta dimensão, a nosso ver, tem que se constituir, cada vez mais, em uma requisição e exigência profissional. (GUERRA, 2009, p. 86)

Entende-se que o Serviço Social, como mediação, está diretamente colocado na relação do Estado com os setores excluídos e subalternizados da sociedade. É, pois, uma intervenção que transita no campo das políticas sociais e assistenciais na concretização da tarefa reguladora do Estado na vida social (YASBEK, 2012). Nesse campo, localizamos uma das atribuições que retornam sempre às demandas dos assistentes sociais: “[...] selecionar o grau de carência da demanda [...] para incluí-la/excluí-la dos serviços ou bens ofertados pelos programas sociais.”. Portanto, cabe ao assistente social “[...] fornecer o passaporte para o ingresso no aparato das exigências institucionais.” (SPOSATI *et al.*, 1985, p. 30), racionalizando e administrando recursos e controlando o acesso e uso que a população usuária faz deles.

Isabele Villwock Bachtold (2016, p. 283), ao analisar o processo do CadÚnico no estado do Pará, menciona que, ainda que procure padronizar o processo, “[...] o cadastro e operacionalização do programa são feitos pessoalmente, cara a cara, e estão sujeitos à subjetividades, interesses, valores morais e políticos.”. Os agentes do Estado quando executam o programa, são pessoas que possuem poder de conceder ou retirar benefícios, de consultar o sistema, de cobrar ou não as obrigações, de acelerar ou retardar processos. Assim, há uma apropriação ou ressignificação das normas institucionais, sejam elas advindas das orientações federais, estaduais ou municipais, pelos servidores do governo, adaptando a sua realidade e condições de trabalho.

Torna-se, portanto, fundamental, observar a atuação de assistentes sociais que atuam diretamente nos CRAS Rurais, que tem como público-alvo agricultores e

trabalhadores rurais pobres, comunidades indígenas, quilombolas, pescadores e assentados da reforma agrária. Esses são grupos sociais não raro marcados por preconceitos, caricaturas e estigmas⁴ e associados a adjetivos como atrasados, preguiçosos e invasores. Nesse contexto, a atuação dos burocratas do nível de rua é um elemento fundamental, sendo que suas práticas e julgamentos afetam possíveis trajetórias de enfrentamento (ou não) da subalternidade.

Ao tratarmos da categoria dos assistentes sociais, que atuam nos CRAS Rurais e no próprio CadÚnico, a partir dos princípios estabelecidos pelo Código de Ética vigente (CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL - CFESS, 1993) e dos referenciais que embasam essa atuação, é preciso ter permanentemente algumas reflexões sobre os processos de trabalho:

- a) tanto usuários quanto os próprios assistentes sociais são cercados de valores constituídos anteriormente;
- b) uma mudança conceitual que se deu na história da assistência social, especialmente o caminho de consolidação do SUAS;
- c) a herança conservadora que a própria categoria profissional carrega.

Assim, no âmbito do CadÚnico, os profissionais devem se apropriar de referenciais que lhe permitam uma maior aproximação da realidade social das famílias, a fim de realizarem uma prática crítica e competente que, inclusive, permita uma reflexão sobre a contradição e as tensões entre as demandas institucionais e a demandas dos usuários. Nesse sentido, a assistência social é possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas dos subalternos e espaço de ampliação de seu protagonismo enquanto sujeito (YASBEK, 2012).

Assim sendo, é fundamental na atuação dos assistentes sociais, enquanto burocratas de nível de rua, a “[...] adoção de um referencial teórico-metodológico que ultrapasse a imediatividade da vida cotidiana e se propor a ir além das urgências, da aparência e das fragmentações da realidade social” (GUERRA, 2009,

⁴ Podemos fazer referência ao personagem de Monteiro Lobato, Jeca Tatu, que na obra literária traz a imagem de um homem tomado pela falta de perspectiva, cheio de filhos, que mora em uma casa quase caindo, tendo a família tomada por doenças e sem as condições mínimas de sobrevivência: “Jeca possuía muitos alqueires de terra, mas não sabia aproveitá-la. Plantava todos os anos uma rocinha de milho, outra de feijão, uns pés de abóbora e mais nada [...]” (LOBATO, 1924). Enfim, Jeca é a verdadeira imagem daquela pessoa que vive na miséria, vivendo apenas para ‘ver o tempo passar’, sem condições de mudar sua própria realidade. Aqui podemos relacionar a identidade social atribuída aos indígenas e quilombolas do Rio Grande do Sul.

p. 19) com vistas a atuar na realidade social em que os usuários encontrem-se efetivamente inseridos.

Ao depararmos com a complexidade da implementação do CadÚnico no âmbito da política de assistência social e com as concepções de implementação de política pública como um processo, afirmamos o desafio constante de analisar sua efetividade. Esse é um instrumento que, por um lado, reúne um conjunto de profissionais que é responsável pela seleção dos beneficiários e que contempla etapas que passam desde a entrevista e coleta de informações, a digitação e o envio das informações até o banco de dados central, e acompanhamento às famílias; por outro lado, dialoga diretamente com 22 programas sociais, sendo o critério inicial para ingresso ou benefício das políticas públicas.

Nesse viés, esta dissertação procura responder aos seguintes questionamentos: como ocorre o processo de implementação do CadÚnico em áreas rurais? Como os fatores pessoais, institucionais e relacionais influenciam a implementação do CadÚnico nesses contextos? Como esses fatores afetam a interação dos assistentes sociais e cadastradores com os usuários dos CRAS Rurais? Como as diferentes formas de implementação são construídas, apropriadas e colocadas em prática para que se construam as condições para superar a condição de subalternidade e invisibilidade dos usuários atendidos nos CRAS Rurais?

No sentido de contribuir com essa reflexão, o **objetivo geral** da pesquisa consiste em analisar o modo como as dinâmicas, os fatores e as relações entre burocratas em nível de rua e os usuários dos CRAS Rurais, particularmente no que concerne ao acesso ao CadÚnico, afetam a condição de subalternidade e invisibilidade da pobreza no âmbito rural.

Desse objetivo geral, delineamos como **específicos**:

- a) analisar a assistência social no rural, identificando as condições, as estratégias e os critérios que surgem na implementação do CadÚnico do Governo Federal, e sua influência no comportamento de indicadores sociais do município;
- b) pesquisar a atuação dos assistentes sociais e cadastradores junto ao CadÚnico para Programas Sociais, considerando os fatores pessoais, institucionais e relacionais que influenciam a implementação do programa;

- c) evidenciar o modo como os fatores mencionados influenciam o acesso à política de assistência social no espaço rural e no tratamento da subalternidade de grupos sociais específicos da agricultura familiar.

Com esses questionamentos e objetivos, construímos **hipóteses** que serviram como balizadoras para a observação, a elaboração dos diários de campo e as entrevistas realizadas:

- a) os processos de implementação passam por definição de territórios prioritários de atuação, análise e capacitação dos profissionais acerca das características territoriais e populacionais, contando com a participação dos burocratas em nível de rua e da população beneficiária da política pública. Nesse processo, fatores pessoais, institucionais e relacionais influenciam diretamente a tomada de decisão, o direcionamento do trabalho técnico e o cumprimento de metas, não necessariamente respondendo às decisões centrais do Ministério da Cidadania;
- b) a interação dos burocratas em nível de rua com os usuários da assistência social é afetada diretamente pelos diversos fatores de influência. Fica com esse burocrata em nível de rua uma sobrecarga de responsabilidade sobre os caminhos possíveis para inclusão ou exclusão. Ainda assim, cria-se um espaço de mediação entre o assistencial e a condição de subalternidade dos usuários da assistência social, o que abre um caminho para a apropriação da política como direito social, tornando a assistência um apoio a sua reorganização enquanto sujeito.

Tendo essas questões, objetivos e hipóteses delineados, a etapa seguinte envolveu a delimitação para a análise empírica. Ao iniciarmos nossa análise pela realidade do Rio Grande do Sul, observamos que este Estado computou 949.696 famílias inscritas no CadÚnico no mês de setembro de 2019, num total de 2,4 milhões de pessoas. Ao compararmos esses dados com aqueles do Censo Demográfico relativos à população pobre, observamos que o CadÚnico apresenta uma cobertura cadastral de 76,7%⁵, o que significaria dizer que 287.935 famílias não estão incluídas no cadastro. Cabe destacar que, do total de cadastros, 317.668 são

⁵ O CadÚnico realiza o cruzamento de sua base cadastral com os dados sobre renda da população presentes no Censo Demográfico. Portanto, o cálculo do percentual de cobertura do CadÚnico tem como parâmetro o número de famílias que o CENSO 2010 apresentou dentro dos critérios estabelecidos, na mesma base territorial.

de famílias com renda per capita de até R\$ 89,00 (conceituadas como *extremamente pobres*); 113.790 famílias com renda per capita familiar entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00; 220.037 famílias com renda per capita familiar entre R\$ 170,01 e meio salário mínimo (conceituadas como *pobres*, ainda estando aptas ao programa de transferência de renda); e, por fim, 298.201 famílias com renda per capita acima de meio salário mínimo, até o limite de três salários mínimos, as quais, ainda assim, podem compor o CadÚnico para acesso às demais políticas públicas que utilizam esse instrumento como parâmetro.

É importante destacar que os dados do Ministério da Cidadania não fazem distinção entre rural e urbano, o que pode corroborar as lacunas do tratamento da assistência social ao rural ou, em outras palavras, de certa invisibilidade do rural na assistência social. Embora não abordem a especificidade do rural, os dados permitem um tratamento a determinados grupos sociais presentes no rural, como pode ser observado na tabela abaixo:

Tabela 1 - Cadastro Único para Programas Sociais e o número de famílias rurais e populações tradicionais cadastradas: Cadastro Único e populações rurais cadastradas no Rio Grande do Sul

| Cadastro Único | Número de famílias cadastradas |
|---|--------------------------------|
| Geral do Rio Grande do Sul | 949.696 |
| Famílias quilombolas | 3.140 |
| Famílias indígenas | 5.927 |
| Famílias de comunidades de terreiros | 273 |
| Famílias de pescadores artesanais | 2.472 |
| Famílias de agricultores familiares | 37.925 |
| Famílias de assentados da Reforma Agrária | 5.538 |

Fonte: Dados sistematizados pela autora, a partir do Relatório de Informação Social do Ministério da Cidadania (Dez/2019)

A partir desses dados, elencamos um conjunto de critérios que poderiam orientar a seleção de um município para a análise:

- a) concentração de população total em relação ao Estado, haja vista que o Estado do Rio Grande do Sul tem 497 municípios, os quais, na grande maioria, são considerados de pequeno ou médio porte, o que não os habilita a ter equipamento da rede básica especificamente ao rural, muitas vezes tendo um CRAS para o atendimento de toda a população do

município. Assim, concentramos a análise dos demais critérios entre os 10 municípios mais populosos do estado;

- b) expressiva população rural no município, de modo que pudesse trazer diferentes públicos do rural, como quilombolas, indígenas, assentados da reforma agrária, pescadores e agricultores familiares como públicos prioritários para os equipamentos da assistência social no município.
- c) expressiva pobreza e extrema pobreza rural e insuficiências na cobertura cadastral, isto é, a identificação dos públicos do rural, descritos anteriormente, cruzando com o número de cadastros concluídos e caracterizados como rurais, assim como atualizações obrigatórias do sistema, o que permitiria mensurar a visibilidade do rural dentro do território e da política pública. Para além disso, o cruzamento de comunidades rurais existentes, com o número de cadastros que identificam esse público específico;
- d) município que tenha implantado a política de assistência social, dentro dos critérios do SUAS, com designação de equipamentos descentralizados de assistência social para o rural, incluindo a equipe do CadÚnico. Entre todos os municípios que respondem aos critérios anteriores, apenas um mantém CRAS Rural ou equipe volante para atender o rural.
- f) proximidade com a região metropolitana, o que oportuniza a conciliação do trabalho profissional da autora com a pesquisa de campo.

Acompanhando os critérios, mencionamos que o município selecionado integra a Região Metropolitana de Porto Alegre; concentra 22,1% da população gaúcha, sendo o sétimo mais populoso do Estado (IBGE, 2010); apresenta extensa área territorial, sendo 94% população localizada na área urbana e 6% na rural, e há presença de comunidades indígenas e quilombolas, assentados da reforma agrária e pescadores artesanais; em setembro de 2019, contava com o total de 24.029 famílias cadastradas no CadÚnico, das quais 10.570 encontram-se em situação de extrema pobreza (2% da população total); o CadÚnico respondia por 92% de cobertura cadastral (BRASIL, 2019); apresentava taxa de atualização cadastral do CadÚnico (exigência legal de que seja ao menos de 2 em 2 anos) 79,2%, enquanto a taxa nacional de atualização é de 82,87%; e dispunha de dois CRAS para o Rural, com CadÚnico implantado e equipe designada ao trabalho com o rural, seguindo os

critérios de territorialização da política pública. Em virtude da complexidade do tema, das análises do cotidiano de intervenção profissional e do detalhamento das opções de gestão, optamos por manter o nome do município em sigilo, preservando a exposição dos profissionais observados e entrevistados, bem como maior liberdade de formulação e reflexão.

Para que alcançássemos maior êxito nas questões provocadas pela pesquisa, optamos pela abordagem metodológica qualitativa, considerando que esta privilegia as análises dos processos e as ações sociais individuais e coletivas (MARINS, 2014) e apresenta flexibilidade das técnicas para a coleta de dados e das possibilidades na análise de tais dados. Enquanto pesquisa social, não se trata de um estudo ou análise estanque e estático, mas de uma análise que demanda do pesquisador entender a conjuntura em movimento. Nesse sentido, seguimos o entendimento de Minayo sobre a pesquisa:

[...] ela só pode ser conceituada historicamente e entendendo-se todas as contradições e conflitos que permeiam seu caminho. Além disso, ela é mais abrangente do que um âmbito específico de uma disciplina. Pois a realidade se apresenta como uma totalidade que envolve as mais diferentes áreas do conhecimento e também, ultrapassa os limites da ciência (MINAYO, 1993, p. 27).

Para tanto, trata-se de uma pesquisa social pautada nos sujeitos envolvidos, na condição social e de trabalho, na formação e até mesmo na arena política que se estabelece na formação da agenda e das prioridades das políticas sociais. Com isso em vista, buscamos encontrar as respostas das perguntas estabelecidas nesta pesquisa bem como ampliar o debate e o conhecimento sobre esta temática, especialmente entre a categoria profissional dos assistentes sociais, permitindo um maior conhecimento da realidade sócio-histórica e contribuindo para o diálogo e construção de alternativas. Assim, seguimos os seguintes procedimentos metodológicos:

- a) análise documental e coleta de dados a partir dos elementos do próprio CadÚnico, sua cobertura, sua implementação e os indicadores sociais. Esta etapa foi realizada antes da ida a campo, o que forneceu os subsídios iniciais necessários para melhor observação, assim como a delimitação mais adequada que respondesse às necessidades desta pesquisa;

- b) observação do funcionamento dos CRAS e da organização institucional para atendimento das famílias que buscam o serviço. A observação deu-se em dois CRAS, nos dias de funcionamento aberto ao público, no período de duas semanas em cada um dos centros, além do acompanhamento por uma semana da execução do cadastro dentro da Secretaria de Assistência Social;
- c) entrevista semiestruturada com o gestor da política de assistência social em nível municipal, designado como Secretário de Assistência Social; entrevistas semiestruturadas com os burocratas em nível de rua, responsáveis diretos pela execução do cadastro, designados como “cadastradores”, num total de duas entrevistas, haja vista cada CRAS Rural ter apenas um cadastrador; entrevistas semiestruturadas com os assistentes sociais dos CRAS Rurais, que acompanham o território e a implementação dos programas na localidade, num total de quatro entrevistas, pelo fato de cada CRAS ter dois assistentes sociais compondo a equipe técnica; entrevista semiestruturada com o assistente social (um), cadastrado como responsável técnico pelo CadÚnico no município, lotado na Secretaria de Assistência Social, com a atribuição de responder tecnicamente junto ao Ministério da Cidadania sobre o acompanhamento do programa;
- d) visitas aos CRAS urbanos, para observação do funcionamento do Cadastro Único nos territórios não rurais, bem como um olhar mais próximo aos profissionais que são destinados ao rural e ao urbano;
- e) participação como observadora das Pré-conferências de assistência social do território rural, momento em que se evidenciam as relações entre os burocratas de nível de rua com os usuários, demais integrantes da rede e principais lideranças do território.

Ainda em termos metodológicos, vale destacar o papel da observação durante o período da pesquisa, considerando que os elementos do funcionamento e dos fatores mais expressivos aparecem na espontaneidade do cotidiano, nas relações de trabalho, nas perguntas informais e no atendimento ao público usuário da política pública. Sendo assim, os dois CRAS foram acompanhados por duas semanas cada um, para que, somente após o período de observação nos CRAS

rurais, as visitas aos CRAS Urbanos e ao CadÚnico na Secretaria de Assistência Social, fosse dado início à etapa das entrevistas.

O contato com o campo da pesquisa se deu de maneira formal, através de ofício da Universidade, através do PGDR, apresentando o projeto de pesquisa, bem como a pesquisadora. O Gabinete do Secretário Municipal de Assistência Social designou a Coordenação de Rede Básica de Assistência Social, a apresentar a pesquisadora nos setores de interesse, bem como o acompanhamento inicial aos CRAS Rurais.

Ao apresentarmos o projeto de pesquisa e dialogarmos com os profissionais, assim como, o ajuste do projeto, advindo da qualificação, optamos por informar que o município não seria revelado, nem mesmo os profissionais, para que então pudéssemos nos aproximar do cotidiano dos espaços do Cadastro Único. As referências de diálogos com lideranças e usuários da política pública, somente são relatos do Caderno de Campo, das observações das visitas às comunidades que foram oportunizadas no período.

Quadro 1 - Sistematização da metodologia sobre os espaços institucionais observador e os profissionais envolvidos nas entrevistas semiestruturadas

| ESPAÇOS DA PESQUISA | OBSERVAÇÃO | ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA |
|----------------------------|--|--|
| CRAS RURAL A | <p>Observação do funcionamento dos CRAS e da organização institucional para atendimento das famílias que buscam o serviço, pelo período de duas semanas (de segunda à sexta-feira)</p> <p>Durante a observação, foi possível acompanhar ações nas comunidades.</p> | <p>1 Assistente Social (homem, branco, na faixa etária dos 35 a 40 anos de idade, nível de formação graduação) – Contratação terceirizada;</p> <p>1 Assistente Social (homem, branco, na faixa etária dos 40 a 45 anos de idade, deficiente visual, nível de formação graduação) – Contratação terceirizada;</p> <p>1 Cadastradora (mulher, branca, na faixa etária dos 18 a 22 anos, formação nível médio) – Contratação terceirizada.</p> |
| CRAS RURAL B | <p>Observação do funcionamento dos CRAS e da organização institucional para atendimento das famílias que buscam o serviço, pelo período de duas semanas (de segunda à sexta-feira)</p> <p>Durante a observação, foi possível acompanhar ações nas comunidades.</p> | <p>1 Assistente Social (mulher, branca, na faixa etária dos 35 a 35 anos, nível de formação graduação) – Contratação terceirizada;</p> <p>1 Assistente Social (homem, branco, na faixa etária dos 30 a 35 anos de idade, nível de formação graduação) – Contratação terceirizada;</p> <p>1 Cadastrador provisório que cumpre a função de Supervisor do Cadastro Único na Secretaria Municipal, pois não havia servidor designado (homem, branca, na faixa etária dos 45 a 50 anos de idade, formação de nível médio) – Contratação terceirizada.</p> |

| ESPAÇOS DA PESQUISA | OBSERVAÇÃO | ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA |
|-----------------------------|--|---|
| CRAS URBANOS | Visitas aos CRAS Urbanos, com observação por um turno em cada um deles. | Não houve entrevista |
| SECRETARIA MUNICIPAL | Observação por uma semana, sobre o funcionamento e implementação do Cadastro Único e da própria gestão municipal | Secretário Municipal (homem, branco, na faixa etária dos 40 a 45 anos de idade, formação de nível médio, comerciante na cidade pesquisada) – Cargo em Comissão; Técnica Social responsável pelo Cadastro Único, assistente social (mulher, na faixa etária dos 45 a 50 anos de idade, nível de formação graduação) – Quadro efetivo da Secretaria. |

Fonte: Elaboração da autora.

Cabe observar que, em se tratando da relevância acadêmica e da originalidade, podemos dizer que este estudo inova no sentido de trazer elementos da assistência social no rural, em especial do instrumento do cadastro e toda a invisibilidade gerada pelo uso ou não uso dessa ferramenta carregada de potencialidades. Constatamos que a política de assistência social em âmbito rural não produziu, ao longo de sua história, parâmetros específicos para atuação com os territórios rurais, nem mesmo a categoria profissional preparou-se para isso.

A dissertação em pauta encontra-se em uma área de conhecimento que integra as linhas de atuação do Programa de Graduação em Desenvolvimento Rural, fazendo fronteira direta na interlocução com outras linhas de pesquisa da Universidade, como a assistência social. O Serviço Social não tem um grande acúmulo no debate sobre temática rural, capaz de subsidiar uma análise mais aprofundada das refrações da questão social, nem mesmo as singularidades advindas do rural. Ao mesmo tempo em que, este estudo busca trazer a assistência social para o debate do desenvolvimento rural, pautado na maior parte das vezes por questões agrárias e socioeconômicas, em que, mesmo havendo diversos estudos sobre pobreza, ainda pouco se construiu colocando a assistência social como foco de análise.

Também é importante ressaltar que esta dissertação oferece a possibilidade de aliar a prática na assistência social e na gestão pública com o debate acadêmico. A autora deste trabalho é uma assistente social, com experiência na gestão da política de assistência social em âmbito municipal e estadual, e, atualmente, atua

diretamente com a formulação legislativa e política dessa área. Também já teve a oportunidade de coordenar o Programa RS Mais Igual, programa estadual de combate à extrema pobreza, nos anos de 2011 a 2014. Desse modo, a dissertação possibilitou o diálogo entre a teoria e a prática, a problematização de ambas, com expectativas de apontar caminhos de debate para a própria categoria profissional, para o desenvolvimento rural e para a formulação de parâmetros que possam contribuir para uma atuação da assistência social no rural, considerando suas especificidades.

A Dissertação está organizada em cinco capítulos. O segundo capítulo percorre os caminhos do debate sobre implementação de políticas públicas no rural, em especial sobre o conceito central de Burocracia em Nível de Rua, proposto por Lipsky (1980). Ademais, procura reconstruir os caminhos históricos da assistência social até chegar aos territórios rurais e às autoras que buscaram na definição de subalternidade um modo de conceituar uma forma de atuação nas políticas públicas, aqui em especial dos assistentes sociais e demais profissionais que atuam na política de assistência social.

O terceiro capítulo apresenta o CadÚnico para Programas Sociais enquanto instrumento da política de assistência social, buscando refazer o caminho do seu surgimento, suas bases legais e orientações formais, até que chegue aos cadastros realizados nos municípios e territórios considerados rurais.

Nos capítulos quatro e cinco, analisam-se os fatores institucionais, pessoais e relacionais, pesquisados dentro da categoria de Burocracia em Nível de rua. No capítulo quatro, voltamos à análise aos fatores institucionais, bem como às definições estruturais para que o CadÚnico aconteça nos CRAS Rurais. No capítulo cinco, detalham-se os fatores pessoais e relacionais que interferem diretamente na relação do CadÚnico com seus beneficiários rurais, bem como o impacto da atuação da burocracia de nível de rua na condição de subalternidade dos usuários na assistência social.

Nas considerações finais, tem-se alguns apontamentos sobre as principais contribuições desta pesquisa para a compreensão da atuação da burocracia em nível de rua na construção do CadÚnico; em especial, o quanto essa atuação é marcada por uma intervenção que pode ser de manutenção da condição de subalternidade ou de construção de cidadania. Após percorrer todo esse caminho,

as considerações finais procuram trazer algumas contribuições com o objetivo de servir de incentivo para novos estudos sobre o processo de implementação de políticas públicas na assistência social, com um olhar especial para a contradição permanente entre os dilemas e as dicotomias da atuação desses burocratas diante da população rural.

2 IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO RURAL: ENFRENTAMENTO À POBREZA OU REPRODUÇÃO DA CONDIÇÃO DE SUBALTERNIDADE?

Consideramos este capítulo, um dos mais importantes desta dissertação, dada a sua proposta de identificar os conceitos centrais sobre implementação de políticas públicas e burocracia de nível de rua. Do mesmo modo, este capítulo busca trazer elementos sobre a invisibilidade do rural e uma atuação, enquanto política pública, que reforce a condição de subalternidade dos pobres rurais. Subdividimos este capítulo em três seções reflexivas, que mantêm uma lógica de continuidade sobre a implementação da política de assistência social; a sua relação com o rural e os conceitos de descentralização e território, tão centrais no Sistema Único de Assistência Social. Por fim, trazendo complementariedade e coesão ao debate proposto nesta dissertação, buscamos a fundamentação teórica sobre a subalternidade na assistência social, a invisibilidade das populações rurais e as particularidades de atuação dos assistentes sociais que atuam enquanto burocratas de nível de rua no CadÚnico para Programas Sociais.

2.1 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA E O CONCEITO DE BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA

Ao analisarmos a implementação de políticas públicas, faz-se necessário entendê-la como um processo dinâmico. Celina Souza (2006) denomina esse processo como ciclo da política pública, dividindo-o em quatro fases centrais: a agenda, a formulação, a implementação e a avaliação.

Na primeira fase, denominada *agenda*, a literatura está centrada em como são construídos as decisões e os assuntos que serão trazidos e debatidos na esfera pública. Ainda segundo Souza (2006), fica o questionamento de vários autores sobre os motivos pelos quais alguns temas entram na agenda e outros não. Lotta (2010) sistematiza os eixos de debate da literatura que analisa a agenda da seguinte forma: a compreensão de como é a arena e de onde os assuntos emergem; como as instituições constroem regras e dão legitimidade ao debate público; quem são os

atores participantes da construção da agenda; e como os problemas e soluções conseguem ter espaço na arena política.

A fase de *formulação* está relacionada à tomada de decisões sobre as diferentes alternativas possíveis e qual delas será adotada. Souza (2006) apresenta como sendo uma forma com que os governos traduzirão seus propósitos em programas e ações que produzam resultados. Trata-se do que efetivamente será colocado em prática.

A terceira fase, de *implementação*, trata do momento em que a política entra em ação. Lotta (2010) apresenta diferentes concepções sobre como esse processo se dá na literatura, considerando, de forma central, quem toma as decisões dentro do processo de implementação, ou seja, se elas (as decisões) vêm de cima e são implementadas (visão *top-down*), ou se elas são reconstruídas a partir de baixo (visão *bottom-up*). Ainda segundo a autora, as questões que estão em jogo são duas:

- a) quais atores têm influência no processo de implementação;
- b) quais são os impactos que cada um desses atores produzirá sobre os resultados das políticas públicas.

Segundo Lima e D'Ascenzi (2013), estudar a *implementação* está sempre atrelado à necessidade de debater melhorias nos processos político-administrativos que dialogam com as atividades fins da política pública. Por isso, os autores apresentam as duas vertentes sobre a implementação das políticas públicas, que podem ser compreendidas como diferentes formas de abordar o tema.

A primeira é denominada de *top-down*, de cima para baixo, em que as instituições determinam os comportamentos dos atores, restringindo-se ao cumprimento de normas, objetivos e metas que organizam a atuação dos atores. Portanto, a estrutura legal define o comportamento e a atuação profissional, porque uma vez criada a política, bastaria uma implementação técnica, pautada na formalidade. Nessa perspectiva, a implementação é uma consequência da formulação, buscando diminuir a possibilidade de interpretações e a discricionariedade por parte dos burocratas de nível de rua.

A segunda vertente, compreendida como *bottom-up*, coloca evidência na prática e na participação dos atores, considerando a mudança na política pública durante o processo de implementação. Ainda segundo Lima e D'Ascenzi (2013, p.

104), “[...] a política pública pode direcionar a atenção dos indivíduos para o problema e oferecer uma ocasião para aplicação de suas habilidades e seu julgamento, mas ela não pode resolver o problema”. Para tanto, os problemas advindos da implementação, buscam uma solução na ação da burocracia de nível de rua e em algum poder discricionário dos burocratas de nível de rua, pois a implementação é mais interativa e adaptável à realidade, e as normas são mais abertas para que se possa acomodar-se.

Dentro desta segunda abordagem, trazemos ao debate os conceitos de *burocracia de nível de rua* (LIPSKY, 1980), enquanto atores que fazem a relação direta com a população, relacionando seu papel dentro da implementação da política pública e da produção e reprodução das desigualdades (SPÍNOLA; OLLAIK, 2018). Ao abordarmos os burocratas de nível de rua, referimo-nos à assistência social nos territórios rurais, em especial no CadÚnico para Programas Sociais, que, mesmo que apresente um conjunto importante de regulamentações e normativas, oferece significativo espaço para o uso de certo poder discricionário.

Ainda em Spínola e Ollaik (2019), ao abordar o papel dos agentes implementadores, que cumprem o papel de burocratas de nível de rua, temos que considerar o quanto essa atuação pode contribuir na produção e reprodução de desigualdades. As contradições estão presentes nas políticas de combate à pobreza, que, ao mesmo tempo em que se propõe a sua erradicação, dão margem à concentração de renda e ampliação das desigualdades, trazendo dois grandes riscos inerentes às políticas sociais que visam a combater as desigualdades,

O primeiro risco é amplamente estudado, e sua proeminência é mais clara. É aquele de insuficiência destas políticas, isto é, baixo financiamento, pouca articulação e baixa institucionalidade. Porém, segundo o autor observa, há outro problema, menos estudado, mas que denota um paradoxo relevante: a possibilidade de que as políticas voltadas para a redução das desigualdades contribuam para o agravamento destas. (SPÍNOLA; OLLAIK, 2019, p. 334).

Ao tratarmos da contradição entre as políticas públicas de enfrentamento às desigualdades – que acabam contribuindo para sua ampliação –, relacionamo-la diretamente com um conceito que dialoga com a condição de subalternidade da pobreza. Ao mesmo tempo em que tais políticas que deveriam gerar inclusão e

acolhimento, podem levar à maior desassistência, “[...] produção institucional da discriminação, da desatenção, da imposição de barreiras ao acesso, dos maus-tratos e da humilhação dispensados a grupos vulneráveis da população” (SPÍNOLA; OLLAIK, 2019, p. 334).

Tal fator, para Spínola e Ollaik (2019), desencadeia um terceiro risco, que dialoga com a escolha e a operação dos instrumentos governamentais, os quais definem papéis e distribuem recursos e influências, podendo estar agindo no sentido de reforçar ou mitigar padrões de desigualdade existentes.

A fase de avaliação das políticas públicas é um processo que pode acontecer em diversos momentos da implementação ou após a implementação das políticas. Segundo os autores, a avaliação busca *adequação*, para responder se a política pública está correspondendo às necessidades; e *equidade*, ou seja, se a política está alcançando uma maior e mais justa distribuição e propriedade política, satisfazendo as demandas e necessidades apontadas pela comunidade. O processo de avaliação possibilita uma readequação e um realinhamento da política pública, garantindo-lhe um posicionamento mais correto na busca dos impactos desejados. Os debates da literatura a respeito da fase de avaliação relacionam-se às técnicas usadas nesse processo (quantitativas ou qualitativas) e ao fato de como os resultados avaliados podem mudar o rumo das políticas públicas (LOTTA, 2010).

Trabalhamos no ciclo de políticas públicas como forma metodológica de compreender o processo, porém concordamos com Arretche (2001) sobre o fato de que isso não ocorre de forma tão estanque. Assim, focamos nossa análise na etapa de implementação, por estar nela a centralidade do debate da pesquisa aqui proposta.

Partindo de uma perspectiva *botton up*, Lotta (2010) afirma que a implementação da política pública é um espaço de negociação por envolver pessoas, vontades, necessidades, poder, recursos, disputas, conhecimentos e desconhecimentos. Ou seja, formulação, implementação e avaliação são processos concomitantes cuja interação possibilita novos significados à política pública. Segundo Arretche,

[...] é fundamental ter em mente que a implementação modifica o desenho original das políticas, pois esta ocorre em um ambiente caracterizado por contínua mutação. Mais que isto, devem levar em conta que os implementadores é que fazem a política, e a fazem segundo suas próprias referências. Nessas circunstâncias, cabe investigar a autonomia decisória dos implementadores, suas condições de trabalho e suas disposições em relação à política sob avaliação. (ARRETCHE, 2001, p. 45).

Ainda segundo a autora, almejar que um programa público possa ser implementado inteiramente de acordo com o desenho e os meios previstos por seus formuladores é praticamente impossível, o que gera avaliações negativas acerca da política. Salaria que é grande a distância entre os objetivos e o desenho delimitados pelos formuladores e a tradução dessas concepções em intervenções públicas. Essa distância é uma contingência de implementação que pode ser explicada pelas decisões tomadas por uma cadeia de implementadores no contexto econômico, político e institucional que operam e da relação desses com uma gama diversa de beneficiários (ARRETCHE, 2001).

Portanto, os fatores que incidem diretamente na ação e interação entre os atores envolvidos no processo – tais como gestores, profissionais da mesma área e de outras formações e usuários – impactam diretamente no modo como se dá a implementação. Em sua tese de doutorado, Lotta (2010) reconhece que existe na literatura sobre políticas públicas uma lacuna sobre a implementação de políticas públicas no que se refere principalmente às interações e aos valores dos atores envolvidos nesses processos. A autora pontua que:

[...] os agentes de implementação lidam, em sua prática, com processos de interação que envolvem diferentes valores, referenciais e identidades. Nesses processos de interação, portanto, entram no contexto as mais variadas identidades, demandas, necessidades e referenciais, além de constrangimentos e normas institucionais, que devem ser negociados para a construção das práticas de implementação. Esses processos requerem negociações entre os diversos fatores que aparecem na interação, para que se possa, efetivamente, implementar as políticas públicas (LOTTA, 2010, p. 53).

Com essa análise, passamos a reconhecer os fatores e a existência da discricionariedade nos ambientes organizacionais, especialmente nas linhas de frente do Estado, nas quais se pode determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios ou as sanções planejadas por suas organizações estatais. Para Araújo Filho (2014), a burocracia no nível de rua é submetida a demandas

institucionais contraditórias e volumosas, muitas vezes impossíveis de serem compostas em uma rotina de trabalho, cabendo a esse processo de trabalho a seleção de critérios e prioridades sobre “quem” e “como” recebe os benefícios ou as sanções. O que Lipsky (1980) vai nos dizer é que a entrega das políticas pelos burocratas de nível de rua acaba sendo imediatista e pessoalizada, à medida que a tomada de decisões se dá no momento da sua atuação profissional e que suas decisões estão focadas nos indivíduos,

Dessa forma, a realidade de trabalho dos Burocratas de Nível de Rua dificilmente poderia estar mais afastada do ideal da impessoalidade e dos desvinculamentos para a tomada de decisão. Ao contrário, em Burocracias de Nível de Rua, o objeto das decisões críticas – as pessoas – na verdade mudam como resultado dessas decisões (LIPSKY, 1980, p.16).

Nesse sentido, o conceito apresentado por Lipsky (1980) de *street level bureaucracy*, ou “burocracia do nível de rua”, aponta a importância do estudo desses burocratas, afirmando que são o foco da controvérsia política uma vez que são pressionados pelas demandas de serviços a aumentar a efetividade e a capacidade de dar respostas e, ao mesmo tempo, são pressionados pelos cidadãos a aumentar eficiência e eficácia. Alguns exemplos de burocratas de nível de rua são policiais, professores, agentes de saúde, assistentes sociais, agentes de fiscalização, entre outros.

Cabe dar destaque aos apontamentos de Lipsky (2019), de que as funções dos burocratas em nível de rua são construídas com base em duas questões absolutamente inter-relacionadas: relativo grau de discricionariedade, para definir a natureza, a quantidade e a qualidade de benefícios e sanções distribuídos por suas organizações e relativa autonomia dentro da organização institucional.

Lotta (2010), sistematizando as ideias de Lipsky, aponta as três principais condições que levam à discricionariedade. A primeira diz respeito ao trabalho desenvolvido de forma direta, entre o burocrata e o usuário, muitas vezes marcado pela urgência, pelo imediatismo e por complexidades próprias, sendo possível envolver riscos e tensões que dificilmente podem ser reduzidas a protocolos e prescrições formais. Em segundo lugar, o trabalho submetido a um excesso de regulamentações (locais, nacionais, internacionais etc.), potencialmente

contraditórias e impossíveis de serem seguidas à risca. Por último, o trabalho desenvolvido de forma mais autônoma.

Ainda é importante destacar que tarefas como aquelas propostas pela política de assistência social, na construção de um instrumento a ser implementado em nível nacional, torna difícil reduzir drasticamente a discricionariedade. Lipsky (2019) apresenta essa impossibilidade pelo envolvimento de tarefas complexas e peculiaridades para as quais a elaboração de normas, diretrizes ou instrumentos complementares não são suficientes para responder a todas as alternativas e situações que possam se apresentar.

Lipsky (2019) apresenta três fatores fundamentais que explicam as dificuldades de extinguir a discricionariedade:

- a) os burocratas trabalham em situações muito complicadas, que não podem ser reduzidas a formatos programáticos;
- b) muitas vezes trabalham em situações que requerem respostas para dimensões humanas, que demandam “[...] observação e julgamentos sensíveis” (LIPSKY, 2019, p. 59) e não conseguem ser mensuradas num formato programado;
- c) essa relação promove a autoestima dos trabalhadores e incentiva os clientes ou usuários dos serviços a acreditarem que ali está a chave para o seu bem-estar.

“A busca pelo equilíbrio justo entre compaixão e flexibilidade, por um lado, e imparcialidade e aplicação rígida das regras, por outro.” (LIPSKY, 2019, p. 45), apresenta uma constante dialética no setor público. Para tanto, a discricionariedade permanecerá sendo uma característica de muitos espaços de trabalho no serviço público e na implementação das políticas públicas, à medida que as tarefas são cada vez mais complexas e que a interação humana é extremamente necessária.

Nesse aspecto, fica o destaque à questão da redução dos recursos para as políticas públicas, inclusive a extinção de algumas delas, bem como uma luta histórica que os assistentes sociais travaram no decorrer da história, sobre o papel do Serviço Social. Esse conjunto de reivindicações profissionais incorpora o debate para que nenhum protocolo substitua a análise profissional e a construção de uma avaliação técnica, conforme prevê o CadÚnico e o conjunto de programas que compõem a política de assistência social.

Quando tratamos do CadÚnico, temos uma relação estabelecida face a face entre assistente social e usuários, ou cadastradores e usuários, com demandas e urgências diretas da vida e das necessidades dos usuários, com inúmeras prescrições formais e legislações que devem ser seguidas na execução do instrumento, assim como autonomia e independência do burocrata assistente social. Esse nível de relação pode ser estabelecido por meio de entrevistas individuais e visitas domiciliares, por parte dos assistentes sociais; e entrevistas individuais para aplicação dos cadernos de cadastro, por parte dos cadastradores, segundo Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (BRASIL, 2017). Ainda, segundo Lotta (2010), é nessa relação e nesse atendimento que se determina o acesso do público a direitos e benefícios governamentais e políticas públicas.

Lipsky (2019) destaca que essa relação face a face gera inúmeras contradições durante o processo de atuação profissional. Se, por um lado, a atuação está pautada no imediatismo da relação com os usuários e no impacto que a política pública pode trazer à vida das pessoas, por outro lado, qualquer alteração proposta pelos gestores, que criam critérios e limites a concessões de benefícios, também são executadas pela burocracia de nível de rua, nessa mesma relação. Assim, na maior parte das vezes, o cotidiano dos serviços demanda uma decisão imediata do burocrata, absolutamente centrada no indivíduo e na demanda que ele apresenta, ou no cumprimento das decisões institucionais.

Essa materialização da relação dos agentes públicos com os usuários, sujeita à administração, pode ser entendida como uma relação de guichê. Dubois (2010) apresenta o guichê como um marco de separação e, ao mesmo tempo, um ponto de encontro. Esse ponto de contato é o que Pires (2017) vai chamar de política no guichê, o encontro necessário entre as políticas públicas e as populações que as buscam, como um espaço no qual repousa um modelo operativo e uma forma de regulação da intervenção pública. Nessa relação é que se estabelece o poder de quem decide e concede, com o potencial beneficiado da política pública.

O autor ainda observa o tratamento burocrático de casos individuais, que acaba por revelar as contradições entre a política pública formulada, com todo seu rigor regulamentar, cuja execução repousa, pelo menos parcialmente, sobre uma atividade individualizada caso a caso. Ao analisarem as situações dos usuários que

chegam até o guichê, os burocratas fazem seus julgamentos e apreciações para uma tomada de decisão. Conforme Pires (2017, p. 119),

O requerente deve expor sua situação e sua pessoa de maneira a fundamentar bem a validade do seu pedido. Algumas dinâmicas cruciais passam a estruturar essa troca: o estabelecimento da veracidade da história para decidir sobre a adequação da ajuda, da forma e da sua quantidade. Nessa lógica, a relação administrativa é uma situação tensa, complexa e decisiva, na medida em que, nessa ocasião, é definida a obtenção ou não do apoio público.

Dialogando de forma complementar com esse pensamento, Bruno Lautier (2014) apresenta-nos uma leitura feita por parte do Estado, a partir desses burocratas em nível de rua, que distingue o “bom pobre” e o “mau pobre”. O “bom pobre”, seria aquele que aceita a indagação sobre a sua renda real, sobre o modo de vida, admitindo que tem disposição de ser “reeducado, numa postura humilde”. O “mau pobre” seria dissimulado, apresenta vícios, considera a “ajuda assistencial” como uma obrigação e desconsidera as contrapartidas a essa “ajuda”. Na concepção do autor, o fundamento das políticas públicas focalizadas é ambíguo, como é o caso da assistência social, ainda mais no CadÚnico, pois há uma moral da compaixão, uma moral da caridade e uma moral da justiça produtiva. Para tanto, temos as políticas destinadas aos “pobres produtivos”, com intervenção e “ajuda”, enquanto, aos “inúteis”, apenas resta a moral. Essa análise corrobora o estudo da discricionariedade na implementação da política pública, bem como os fatores que influenciam a atuação profissional na relação fim do serviço.

Mesmo com o conjunto de normas, capacitações e padronizações propostas pela gestão nacional do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) para o CadÚnico, a diversidade de contextos de implementação pode fazer com que uma mesma regulamentação produza resultados inteiramente diversos, em realidades diferentes. Ou seja, as instituições impactam as práticas, mas as ações, os valores, as referências e os contextos dos indivíduos também impactam as instituições, conforme aponta Arretche (2001).

Flávio Eiró (2017a) ainda observa que os objetivos da assistência social são muitas vezes contraditórios para os burocratas de nível de rua, pois estes buscam a promoção do bem-estar dos beneficiários e a redução da dependência dos serviços prestados. Como não fica claro em que momento se garantem direitos e em que

momento se rompe a dependência, fica a cargo de cada burocrata tomar a decisão. O autor ainda refere que, ao se tratar de assistentes sociais, a intervenção burocrática, planejada e rigorosa em relação às regras para identificar os que têm direito à assistência é bastante criticada e,

[...] sistematicamente contestada, pois a intervenção burocrática os privaria do que lhes parece essencial em seu trabalho: a sensibilidade para avaliar as necessidades de cada caso e determinar as intervenções necessárias. A adoção informal (porque não prevista) de uma intervenção individualista, onde os agentes usam o poder discricionário para avaliar cada caso, requer das beneficiárias uma adaptação às regras informais de implementação do programa (EIRÓ, 2017a, p. 13).

No contexto em que se dá a implementação da política pública, permeada por essas inúmeras contradições, disputas e regulamentações, as condições de trabalho dos burocratas em nível de rua são complexas. Ademais, trazem na atuação uma série de implicações, desde os fatores institucionais até os fatores pessoais e relacionais, que dão origem a modelos de práticas profissionais e ao redirecionamento dessas práticas. Lipsky (2019) elenca as condições de trabalho que são experienciadas por esses burocratas em nível de rua:

1. Os recursos são cronicamente insuficientes em relação às tarefas solicitadas aos trabalhadores;
2. As demandas por serviços tendem a aumentar para atender a oferta;
3. As expectativas de metas das organizações onde atuam tendem a ser ambíguas, vagas ou conflitantes;
4. O desempenho orientado para a realização do objetivo tende a ser difícil, para não dizer impossível, de medir. (LIPSKY, p. 80)

Para tanto, tendo as condições de trabalho como determinantes para analisar a discricionariedade do burocrata em nível de rua diante da implementação da política pública na relação com o usuário, coube observar, no campo desta pesquisa, os fatores que influenciam o comportamento do burocrata em nível de rua no processo de implementação. Trata-se aqui, em especial, dos fatores – definidos por Ferreira e Medeiros (2016) – como *pessoais* (crenças, valores, altruísmo, vocação, auto interesse e poder discricionário), *institucionais* e *gerenciais* da política (discricionariedade, sistemas de controle, leis, normas e regras, recursos, padrões de desempenho e estrutura de poder), além dos fatores *relacionais* (com o público

da política, com os gerentes e com os políticos), que, não de forma linear, permeiam a implementação da política em questão.

Nesse sentido, os autores corroboram o pensamento apresentado por Lipsky (2019), concluindo que não se discute mais se *há* ou não discricionariedade na burocracia de nível de rua, mas *como* isso ocorre e *quais são* suas consequências para as políticas públicas no que tange a sua trajetória, seus resultados e, inclusive, seu desenho. Considera-se, também, que esse poder discricionário vai além das escolhas pessoais, mas muitas vezes é pressionado por rotinas, procedimentos, ferramentas e normas de trabalho.

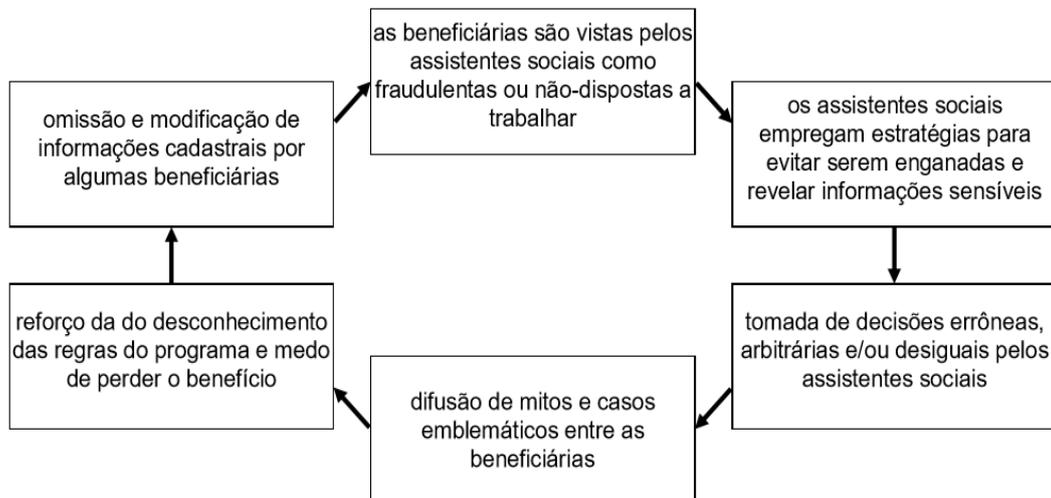
No caso da política da assistência social, a todos os fatores que interferem na implementação da política pública – desde as condições de trabalho e das organizações – deve-se somar a forma como os usuários enxergam o papel dos assistentes sociais. Estes são agentes do bem-estar social, mas ao mesmo tempo que carregam o estigma de um papel de caráter repressivo e regulador (EIRÓ, 2017b), o qual é reforçado pelas orientações do Sistema de Condicionalidades do Ministério da Cidadania, quanto ao papel fiscalizatório sobre informações e de responsabilização dos agentes públicos¹.

Eiró (2017b) destaca a falta de conhecimento público dos detalhes de funcionamento do programa, por parte dos usuários, já que, “[...] mesmo aqueles que veem o programa como um ‘direito’ vivem o receio de serem visitados por uma assistente social constantemente”. Assim, percebemos que a prática do burocrata de nível de rua acaba provocando um ciclo vicioso que reforça a desinformação, a representação das beneficiárias como (potencialmente) fraudulentas e a imagem do programa como uma “caixa-preta” impossível de ser compreendida pelos usuários.

Esse ciclo vicioso da desinformação apresentado por Eiró (2017b) reforça estereótipos, justifica algumas práticas e reforça a impossibilidade de os usuários terem pleno conhecimento do programa, o que gera menor possibilidade de contestação por parte dos usuários e maior poder discricionário aos agentes:

¹ Diz o Manual de Orientações para o aperfeiçoamento da gestão local do CadÚnico, do Ministério da Cidadania: “[...] vale lembrar que os entrevistadores, operadores, técnicos e o gestor municipal podem ser responsabilizados por condutas de má-fé relativas ao preenchimento dos formulários e uso do Sistema de Cadastro Único, uma vez que o Código Penal (Decreto-lei nº 2.848/1940) tipifica as seguintes condutas como crimes” (BRASIL, 2017).

Figura 1 – Ciclo vicioso da desinformação



Fonte: Eiró (2017a).

É de dentro desse campo de análise da implementação do Cadastro Único que parte de uma noção normativa, regulada pelo Governo Federal e Estadual, somada a uma disputa e a uma construção profissional do assistente social, e a uma trajetória histórica da política de assistência social, a que se chega para analisar-se a implementação em nível local. Ao tratarmos dessa implementação no território rural, mesmo que o CRAS tenha um papel específico de atendimento às populações com as características abrangidas pelo território, ficam lacunas de orientações específicas, de formação e de trato diferenciado com as peculiaridades desse público. Aqui destaco a precariedade dos guias de orientação, que, somente em 2015 (BRASIL, 2016), obtiveram formulários específicos para populações quilombolas, indígenas, assentados e pescadores, bem como uma formação na área do Serviço Social e um recorte na reformulação da política de assistência social, através do SUAS.

2.2 A IMPLEMENTAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS TERRITÓRIOS RURAIS

No Brasil, o modelo de Seguridade Social foi instituído somente na Constituição Federal de 1988, passando a compor um tripé: Assistência Social

(garantida nos artigos 203 e 204), Previdência (artigo 201) e Saúde (artigo 196). Esses elementos passam a ser reconhecidos como direitos sociais e rompem a visão de favoritismo e caridade. Conforme Aldaíza Sposati (2004, p. 42), a garantia da política de assistência social, enquanto direito, muda o conceito de “[...] população beneficiária como marginal ou carente, o que seria vitimá-la, pois suas necessidades advêm da estrutura social e não do caráter pessoal.”. Isso as constitui como público-alvo da política pública em razão de situações de risco social e vulnerabilidade, superando as práticas assistenciais e clientelistas.

A política social no Brasil é instituída como direito a partir da Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 5º assegura: “Todos são iguais perante a lei sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]” (BRASIL, 1988).

Os artigos 203 e 204 da Constituição Federal definem a assistência social:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

- I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal, e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;
- II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, 1988).

Com o objetivo de regulamentar o artigo 203, foi criada a LOAS, Lei nº. 8.742 de 1993, estabelecendo a política de assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, através da promoção dos mínimos sociais, por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, garantindo,

assim, as necessidades básicas a quem dela necessitar, independentemente de contribuição.

Prevista nos artigos 18 e 19 da LOAS, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) foi aprovada em setembro de 2004, definindo, entre outras coisas, o SUAS, através da Lei nº 12.435 de 6 de julho de 2011. De acordo com a PNAS, são três os seus objetivos:

1. Promover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem;
2. Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;
3. Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2004, p. 33).

Portanto, a PNAS norteia e dá diretrizes para a implementação das ações do SUAS. Coordenado pelo Ministério da Cidadania e implantado em 2005, o SUAS é responsável pela gestão das ações na área de assistência social, ficando organizado sob a forma de sistema descentralizado e participativo. O SUAS é um sistema constituído nacionalmente com direção única, caracterizado pela gestão compartilhada e pelo cofinanciamento das ações pelos três entes federados e pelo controle social exercido pelos Conselhos de Assistência Social dos Municípios, Estados e da União. No SUAS, as ações da assistência social são organizadas tendo como referência o território onde as pessoas moram, considerando suas demandas e necessidades. Os programas, projetos, serviços e benefícios devem ser desenvolvidos nas regiões mais vulneráveis, tendo a família como foco de atenção. As ações da assistência social no SUAS são desenvolvidas e/ou coordenadas pelas seguintes unidades públicas: Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e Centros de Referência Especializado para a População em Situação de Rua (Centro POP) e, de forma complementar, pela Rede Socioassistencial Privada do SUAS.

Vale destacar o que Andrade caracteriza a respeito do SUAS:

O SUAS não é apenas um instrumento gerencial, mas, sobretudo um instrumento político, que expressa um campo de lutas e contradições inerentes à política de assistência social em nosso país, que busca se assentar na concretização e ampliação da proteção social não contributiva no campo socioassistencial (ANDRADE, 2011, p. 42).

Cabe pontuar neste debate que, segundo o mesmo autor, as ações da política de assistência social acabam se restringindo a ações focadas nos grupos sociais específicos e, sobretudo, condicionados ao nível de renda, em acesso a serviços e benefícios, que são pautados na focalização² e na seletividade³ (ANDRADE, 2011, p. 69) escolhidos a partir da definição de critérios. Nesse sentido, um contingente populacional significativo acaba não conseguindo acessar a política pública, ou seja, não reponde aos inúmeros critérios pré-estabelecidos, e acaba fora das ações das políticas públicas, muitas vezes dependendo de ações individuais e particulares para a garantia da sobrevivência.

No SUAS, a proteção social passa a ser dividida entre proteção básica e proteção especial, para ofertar um conjunto de programas, serviços, projetos e benefícios com o objetivo de prevenir, proteger e enfrentar situações de vulnerabilidade e risco, além da promoção e a defesa de direitos. As ações desenvolvidas buscam articular as transferências de renda com os serviços socioassistenciais, na perspectiva de oferecer mais oportunidades e possibilidades de desenvolvimento da autonomia de indivíduos, famílias e comunidades. Conforme o Guia de Políticas e Programas do Ministério da Cidadania, as duas redes são definidas como Rede de Proteção Social Especial e Rede de Proteção Social Básica.

Segundo a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a rede de Proteção Social Especial é responsável por organizar, no âmbito do SUAS, os serviços, programas e projetos de caráter especializado, tendo como público-alvo as

² “A focalização, [...] não pode ser entendida como sinônimo de seletividade. [...] focalizar significa pôr em foco, fazer voltar a atenção para algo que se quer destacar, salientar, evidenciar [...]. Focalizar, nessa direção, não é restringir o acesso aos direitos, mas no universo atendido, diferenciar aqueles que necessitam de atenção especial para reduzir as desigualdades. A focalização passa a ser negativa quando, associada à seletividade, restringe e reduz as ações a poucos e pequenos grupos, desconsiderando o direito de todos” (BOSCHETTI, 2003, p. 86).

³ “A seletividade rege-se pela intenção de eleger, selecionar, optar, definir quem deve passar pela ‘peneira’ ou pelo crivo. Os objetivos da seletividade não são estabelecer estratégias para ampliar o acesso aos direitos, mas definir regras e critérios para escolher, para averiguar, minuciosamente e criteriosamente, quem vai ser selecionado, quem vai ser eleito para ser incluído” (BOSCHETTI, 2003, p. 85).

famílias e os indivíduos em situação de risco pessoal e social, com violação de direitos. Tem como objetivo “[...] contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, o fortalecimento de potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de risco pessoal e social, por violação de direitos.” (BRASIL, 2004).

A Proteção Social Especial é dividida em Proteção Social Especial de Média Complexidade e de Alta Complexidade, levando em conta os níveis de agravamento, a natureza e a especificidade do atendimento que será ofertado. Em virtude dos níveis de complexidade, é apresentada inicialmente a rede de proteção básica, considerada como porta de entrada para a rede de atendimento, para depois se apresentar a rede de proteção especial.

Ainda, segundo a PNAS, a rede de Proteção Social Básica é responsável pelo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social, voltados à prevenção de situações de vulnerabilidade e risco social, “[...] buscando a inserção de famílias e indivíduos na rede sócio assistencial e em outras políticas setoriais, visando ao fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e a superação dessas situações.” (BRASIL, 2004, p. 34).

Para efeitos desta pesquisa, o foco da análise está na rede de atenção básica, pois é nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), referenciados pelo território, que a população busca a política do CadÚnico como porta de entrada para os programas sociais. O CRAS é um espaço público da assistência social, de âmbito municipal, localizado em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinado à prestação de serviços e programas de abrangência territorial ou local. Nesses espaços são atendidos as famílias e os indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social, pessoas com deficiência, idosos, crianças retiradas do trabalho infantil, pessoas inseridas no CadÚnico, beneficiários do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada (BPC), entre outros. Ainda segundo o Ministério da Cidadania,

O CRAS é, assim, uma unidade da rede socioassistencial de proteção social básica que se diferencia das demais, pois, além da oferta de serviços e ações, possui as funções exclusivas de oferta pública do trabalho social com famílias do PAIF e de gestão territorial da rede socioassistencial de proteção social básica. Esta última função demanda do CRAS um adequado conhecimento do território, a organização e articulação das unidades da rede socioassistencial a ele referenciadas e o gerenciamento

do acolhimento, da inserção, do encaminhamento e do acompanhamento dos usuários no SUAS (BRASIL, 2009, p.10).

Segundo essas orientações, duas questões destacam-se quando refletimos acerca dos objetivos desta pesquisa: o conceito de vulnerabilidade e a necessidade indiscutível de se conhecer profundamente o território em que está implantado o CRAS, para que a gestão territorial da rede e dos programas socioassistenciais possa efetivamente acontecer. Para tanto, é no âmbito dos CRAS que acontece a implementação das políticas públicas de assistência social de proteção básica, assim como sua interlocução com as demais políticas públicas existentes no território.

No que concerne ao conceito de vulnerabilidade social, Kaztman (1999) define-a como o confronto entre os recursos ou a falta deles, por indivíduos, famílias e comunidades, e as oportunidades acessíveis para empregá-los, o que permite identificar as diferentes situações de vulnerabilidade social a que estes estão submetidos/as. Ainda trazendo Kaztman e Filgueira (2006), relacionando ao debate da pobreza, da exclusão e da vulnerabilidade social, sendo esse o foco prioritário da política de assistência social, sabemos que:

[...] chamamos de vulnerabilidade ante a pobreza ou a exclusão social as situações que surgem quando as configurações de recursos que controlam e podem movimentar os municípios não são suficientes para aproveitar as estruturas de oportunidade de acesso ao bem-estar (KAZTMAN; FILGUEIRA, 2006, p. 71).

Assim, ao abordarmos a perspectiva da vulnerabilidade social, relacionando-a com o acesso ao bem-estar e com o debate sobre as “estruturas de oportunidade de acesso ao bem-estar”, voltamos à discussão da definição de prioridades de implantação do CRAS, da instalação de serviços socioassistenciais nos territórios vulneráveis, identificando os maiores riscos a que estão expostos os que ali habitam, para que se possa organizar serviços e programas. Assim, para Sposati (2006, p. 34):

O dimensionamento dos riscos e das vulnerabilidades, como condições prioritárias na assistência social, não retira a preocupação com o desenvolvimento da atenção ao quase risco ou com a descoberta de iniciativas inibidoras da presença ou do agravamento da vulnerabilidade. Só assim a assistência social, como política pública, alcançará sua efetividade.

Assim, refletindo com a autora, é fundamental que se analisem os riscos e os níveis de vulnerabilidade existentes dentro do território, priorizando assim a localização e a intervenção, sem perder de vista a construção de alternativas reais que possam definir ações articuladas de prevenção. Cada território trará as suas situações de risco e vulnerabilidade, até mesmo porque a política de assistência social é implementada em nível nacional, num comando único, dentro dos territórios que apresentam as suas especificidades e particularidades, ainda mais em se tratando de um país tão heterogêneo como o Brasil.

Mesmo dentro de um mesmo município, como no caso estudado na pesquisa, em que focamos a intervenção de dois CRAS Rurais, implantados em territórios identificados como de vulnerabilidade e risco social, a população é diferente, apresenta demandas diversas, características e carências específicas, potencialidades distintas e intervenções profissionais bem distintas. Aqui, mais uma vez apresenta-se o grande desafio de conhecer o rural, suas especificidades e a construção de alternativas para o trabalho nesses territórios.

Sendo assim, é fundamental que possamos aprofundar o surgimento do conceito de descentralização da assistência social, bem como a territorialização, para que possamos refletir sobre onde aparece, ou não, o debate do território rural, bem como a construção de uma intervenção que dialogue com essas especificidades.

2.2.1 Territorialização e descentralização na Assistência Social e o rural

A política de assistência social conta com sua Lei Orgânica específica (Lei 8.742 de 1993), a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Trata-se, mais do que um texto legal, de um conjunto de ideias, de concepções e de direitos. A LOAS avança na forma como se apresentava a Assistência Social até então, substituindo a visão centrada na caridade e no favor. Ela trouxe a regulamentação dos pressupostos constitucionais, abordados nos artigos 203 e 204 da CF 1988, que definem e garantem os direitos à assistência social. Com ela, nasce o conceito de descentralização da política de assistência social

A LOAS, datada de 1993, trouxe entre as diretrizes da assistência social o conceito de descentralização, seguido das diretrizes de participação da população,

primazia da responsabilidade do Estado nas ações da política de assistência social e centralidade na família. Quanto à descentralização, ela apresenta:

I – Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal, e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socio territoriais locais (BRASIL, 1993).

Assim, a política de assistência social define a distribuição de competências para as três esferas governamentais, cabendo ao Governo Federal o papel de articulador da unidade nacional (BRASIL, 1993, art. 12). Aos Estados coube atribuição complementar aos municípios: participar no financiamento dos auxílios natalidade e funeral, apoiar técnica e financeiramente os serviços, programas e projetos de enfrentamento da pobreza e atender às ações assistenciais de caráter emergencial (BRASIL, 1993, art. 13). Aos municípios e ao Distrito Federal coube garantir o custeio e implementação dos benefícios eventuais, implementar os projetos de enfrentamento à pobreza, atender às ações assistenciais de caráter emergencial e prestar os serviços assistenciais previstos na lei (BRASIL, 1993, art. 14-15).

Segundo Aldaíza Sposati e Maria do Carmo Falcão (1990), os princípios fundamentais de descentralização são: flexibilidade, transparência e mecanismos de controle social. Tais princípios somente são possíveis com a consolidação da democratização do Estado, do maior controle social em nível local, da compreensão das demandas sociais e construção de programas e serviços, assim como, também, da ampliação da capacidade de integrar as instituições municipais, que estão mais próximas dos usuários.

A análise proposta nesta pesquisa caminha entre os entes federados que determinam uma política pública implantada em nível nacional, como é o caso do CadÚnico para Programas Sociais, executado pela burocracia em nível de rua, dentro dos CRAS designados ao atendimento do rural, portanto, sob o comando do município.

A introdução do território como foco de atuação dessa política materializa a descentralização das ações e da tomada de decisão, impulsionando a participação

dos beneficiários em sua formulação e gestão. Nesse sentido, Yazbek (2004, p. 16) afirma que:

A descentralização contribui para o reconhecimento das particularidades e interesses próprios do município e como possibilidade de levar os serviços para mais perto da população. A municipalização aproxima o Estado do cotidiano de sua população, possibilitando-lhe uma ação fiscalizatória mais efetiva, permite maior racionalidade nas ações, economia de recursos e maior possibilidade de ação intersetorial e interinstitucional.

Portanto, o SUAS apresenta em seus conceitos bases para a assistência social a matricialidade sociofamiliar⁴; o financiamento pelas três esferas de governo, com divisão de responsabilidades; o controle social; a política de recursos humanos, monitoramento e avaliação e a descentralização político-administrativa e territorialização. No manual de orientações técnicas para implementação dos CRAS, o Ministério da Cidadania estabelece:

A territorialização refere à centralidade do território como fator determinante para a compreensão das situações de vulnerabilidade e risco sociais, bem como para seu enfrentamento. A adoção da perspectiva da territorialização se materializa a partir da descentralização da política de assistência social e consequente oferta dos serviços socioassistenciais em locais próximos aos seus usuários. Isso aumenta sua eficácia e efetividade, criando condições favoráveis à ação de prevenção ou enfrentamento das situações de vulnerabilidade e risco social, bem como de identificação e estímulo das potencialidades presentes no território (BRASIL, 2009, p.13).

O princípio da territorialização possibilita orientar a proteção social de assistência social:

- a) na perspectiva do alcance da universalidade de cobertura entre indivíduos e famílias sob situações similares de risco e vulnerabilidade;
- b) na possibilidade de aplicar o princípio de prevenção e proteção proativa nas ações de assistência social;
- c) na possibilidade de planejar a localização da rede de serviços a partir dos territórios de maior incidência de vulnerabilidade e riscos.

Ainda, seguindo as orientações estabelecidas pelo Ministério da Cidadania (BRASIL, 2009), o conceito de território permite que se analise mais do que o

⁴ A matricialidade sociofamiliar refere-se à centralidade da família como núcleo social fundamental para a efetividade de todas as ações e os serviços da política de assistência social. A família, segundo a PNAS, é o conjunto de pessoas unidas por laços consanguíneos, afetivos e ou de solidariedade, cuja sobrevivência e reprodução social pressupõem obrigações recíprocas e o compartilhamento de renda e ou dependência econômica (BRASIL, 2009, p.12).

espaço territorial, mas as relações de reconhecimento, afetividade e identidade entre os indivíduos que compartilham a vida em determinada localidade, estando essas diretamente influenciadas pelos contextos sociais, culturais e econômicos de cada território.

Ao pensarmos a materialização do território, quando se trabalha com as populações rurais, é fundamental olhar para alguns conceitos que nos ajudam a compreender a complexidade da sua implementação, enquanto diretriz de uma política pública. Milton Santos afirma:

A linguagem cotidiana frequentemente confunde território e espaço. [...] Para uns, o território viria antes do espaço, para outros, o contrário é que é verdadeiro. Por território entende-se geralmente a extensão apropriada e usada. Mas o sentido da palavra territorialidade como sinônimo de pertencer àquilo que nos pertence [...] esse sentimento de exclusividade e limite ultrapassa a raça humana e prescinde da existência do Estado. [...] a territorialidade humana pressupõe também a preocupação com o destino, construção do futuro, o que entre os seres vivos, é privilégio do homem. Num sentido mais restrito, o território é um nome político para o espaço de um país (SANTOS, 2001, p. 19).

Portanto, muito além da implementação da política pública mais próxima da população, o território envolve um conjunto de significados, identidade e historicidade desses sujeitos. Ainda em Milton Santos (2006, p. 97):

O território não é apenas o resultado da superposição de um conjunto de sistemas naturais e um conjunto de sistemas de coisas criadas pelo homem. O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato do sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais sobre as quais ele flui.

No entanto, a implementação de uma política pública em nível nacional, com diretrizes que precisam adequar-se a um país tão diverso como o Brasil, acaba criando mecanismos mais administrativos de definição e delimitação. Assim, essa implementação determina, a partir do porte dos municípios e da análise da vulnerabilidade e risco, quais são as possibilidades de implementação do atendimento de atenção básica através dos CRAS, conforme descrito no Manual de Implementação dos CRAS (BRASIL, 2009):

Nos municípios de pequeno porte I e II, o CRAS pode localizar-se em áreas centrais, ou seja, áreas de maior convergência da população, sempre que isso representar acesso mais facilitado para famílias vulneráveis, das áreas urbanas e rurais. Todavia, essa escolha deve ser criteriosa, e não uma regra, já que os municípios são bastante distintos uns dos outros. A dispersão territorial, características mais urbanas ou rurais, presença de população indígena, dentre outros, tornam cada município único e, por conseguinte, com necessidades específicas. Assim, alguns municípios de pequeno porte optarão pela instalação do CRAS no centro da cidade, enquanto outros decidirão implantar o CRAS em território vulnerável, afastado do centro da cidade. Outros ainda constatarão a necessidade de mais de um CRAS para cobertura dos territórios.

Nos municípios de médio e grande porte, bem como nas metrópoles, o CRAS deve situar-se nos territórios de maior vulnerabilidade. Em caso de impossibilidade temporária (não existência de imóvel compatível, grande incidência de violência, dentre outros), a unidade deve ser instalada em local próximo ao território de abrangência, a fim de garantir o efetivo referenciamento das famílias em situação de vulnerabilidade e seu acesso à proteção social básica (BRASIL, 2009, p. 34).

Aqui chegamos aos territórios rurais. O mesmo manual dispõe que, em territórios de baixa densidade demográfica, com espalhamento ou dispersão populacional (áreas rurais, comunidades indígenas, quilombolas, calhas de rios, assentamentos etc.), o CRAS deverá instalar-se em local de melhor acesso para a população e poderá realizar a cobertura dessas áreas por meio de equipes volantes ou de unidades itinerantes, responsáveis pelo deslocamento dos serviços (BRASIL, 2009). Quando sugere o deslocamento dos serviços, alerta para a necessidade de garantir acesso aos serviços de proteção básica do SUAS, por intermédio do trabalho social com famílias. Portanto, destaca claramente que vai além da oferta de atividades esporádicas, nem exclusivamente de busca ativa, mas de um serviço que precisa ir completo para as populações mencionadas. Considera ainda a existência de equipes volantes, para casos em que o território seja de grandes dimensões demográficas, ou mesmo os que tenham populações tradicionais. Ou ainda, os CRAS itinerantes, constituídos de embarcações, sendo sua fixação territorial impossibilitada devido às características naturais do território onde as famílias referenciadas residem, tais como calhas de rios e regiões ribeirinhas (BRASIL, 2009).

No entanto, os caminhos de implementação da política de assistência social ainda estão distantes das áreas rurais. Segundo o Censo SUAS 2017 (BRASIL, 2018) territórios, quanto aos serviços terem responsabilidade no atendimento dos territórios rurais, 63,7% responderam que, em seu território, atendem áreas rurais, e

somente 27,9% que não realizam atendimentos à população rural. Porém, ao analisarmos o crescimento de equipamentos de assistência social em rurais, veremos que tal crescimento não corresponde a tamanha demanda. Se analisarmos o número de CRAS Rural de 2011 a 2017, é fato que não obtivemos grande alteração, pois, se o conjunto de serviços ampliou 813 Centros de Referência, no rural, em todos esses anos, foram apenas 50, conforme sistematização:

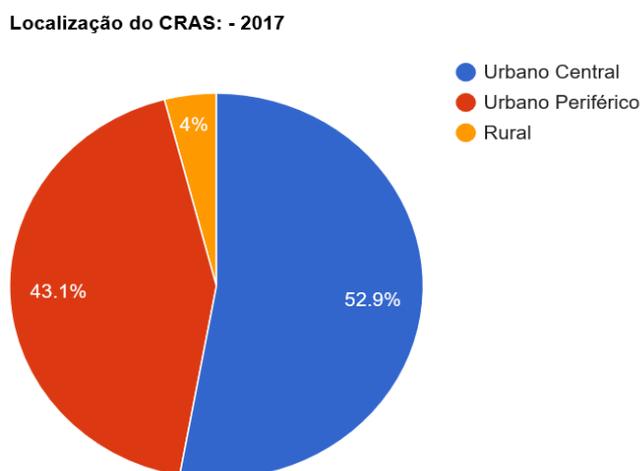
Tabela 2 - Sistematização dos CRAS Urbanos e Rurais no BRASIL – CENSO SUAS 2017

| Ano | Localização do CRAS: | | | Total |
|------|----------------------|-------------------|-------|-------|
| | Urbano Central | Urbano Periférico | Rural | |
| 2011 | 3.997 | 3.207 | 285 | 7.489 |
| 2012 | 4.113 | 3.297 | 320 | 7.730 |
| 2013 | 4.202 | 3.342 | 318 | 7.862 |
| 2014 | 4.378 | 3.350 | 338 | 8.066 |
| 2015 | 4.451 | 3.385 | 325 | 8.161 |
| 2016 | 4.368 | 3.530 | 342 | 8.240 |
| 2017 | 4.372 | 3.565 | 335 | 8.272 |

Fonte: Adaptado de Brasil (2018).

Em números percentuais, a análise dos dados mais atualizados pelo CENSO SUAS (BRASIL, 2018) no Brasil mostra que 52,9% dos CRAS estão situados nas áreas urbanas centrais; 43,1% nas áreas urbanas periféricas, consideradas dentro das maiores concentrações de pobreza, e apenas 4% nos territórios rurais, o que podemos visualizar no gráfico abaixo.

Gráfico 1 - Sistematização dos CRAS Urbanos e Rurais no BRASIL – CENSO SUAS 2017



Fonte: Adaptado de Brasil (2018).

Ainda sobre os dados do CENSO SUAS 2017, vemos que há um número expressivo de serviços de atendimento às populações rurais – 84,9% dos equipamentos – que não possuem equipe técnica adicional específica, com capacitação específica para essas populações, nem possibilidade de deslocamento para o atendimento da população em territórios extensos e áreas isoladas, especialmente áreas rurais (BRASIL, 2018).

Ao trazermos esses dados para o Estado do Rio Grande do Sul, temos que, de 2011 a 2017, o crescimento de CRAS foi de apenas 38 unidades, também concentradas em sua maioria nas áreas urbanas centrais. Se em 2011 tínhamos, no Estado, oito CRAS Rurais, no ano de 2014 esse número baixou para apenas três e, em 2017, voltou a ser seis.

Tabela 3 - Sistematização dos dados dos CRAS no Rio Grande do Sul, nos anos 2011 a 2017, considerando o território

| Ano | Localização do CRAS: | | | Total | |
|------|----------------------|-------------------|-------|-------|-----|
| | Urbano Central | Urbano Periférico | Rural | | |
| 2011 | 370 | | 164 | 8 | 542 |
| 2012 | 377 | | 175 | 7 | 559 |
| 2013 | 394 | | 172 | 6 | 572 |
| 2014 | 403 | | 175 | 3 | 581 |
| 2015 | 393 | | 185 | 5 | 583 |
| 2016 | 398 | | 180 | 7 | 585 |
| 2017 | 391 | | 183 | 6 | 580 |

Fonte: Adaptado de Brasil (2017),

Nota: referente ao Rio Grande do Sul.

Portanto, a política de assistência social, garantida – a quem dela necessitar – na CF/1988, passou por transformações profundas no seu marco regulatório e concepção e acabou por não se debruçar com profundidade sobre as especificidades da sua atuação a partir das demandas e especificidades das áreas urbanas ou das rurais. Ao não trazer as questões específicas advindas do rural, criou mecanismos únicos que universalizem a inclusão a partir de critérios e prioridades, mas não consideram os problemas que são próprios do campo e dos grupos sociais que ali habitam e trabalham (TIPOLOGIA..., 2017).

Ao reconstruir a política de assistência social na sua história, bem como as lacunas de formulação e normatização para uma atuação com populações específicas, aproximamo-nos da invisibilidade das demandas oriundas desses setores, das especificidades de acesso e atendimento, que, por si só, constroem um caminho ainda mais árduo para o acesso ao instrumento que dá acesso a diferentes

políticas públicas. Nesse sentido, buscamos os conceitos de subalternidade, pobreza e invisibilidade na política de assistência social, com os quais passamos a tratar da seção seguinte.

2.3 SERVIÇO SOCIAL: POBREZA, SUBALTERNIDADE E INVISIBILIDADE DO RURAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

As concepções de pobreza e classes subalternas dentro da política de assistência social orientaram o conceito desta pesquisa e suas reflexões. Assim, abordamos a pobreza como expressão direta das relações vigentes na sociedade, localizando a questão no âmbito das relações constitutivas de um padrão de desenvolvimento capitalista, extremamente desigual, em que convivem acumulação e miséria (YASBEK, 2005).

Quando se trata da atuação dos assistentes sociais, enquanto categoria profissional, é necessário trazer o conceito de “questão social”, pois é o eixo central da intervenção, a partir das suas várias expressões na contemporaneidade. A questão social é tratada como elemento constitutivo da relação entre Serviço Social e realidade, sendo a mesma base de fundação sócio histórica da profissão, bem como matéria-prima de trabalho dos assistentes sociais em suas múltiplas expressões (IAMAMOTO, 2005), ou seja, tem nela o elemento central da relação profissional e realidade. Nessa interface, os assistentes sociais são chamados a intervir nas relações sociais cotidianas, visando à ampliação e à consolidação da cidadania na garantia dos direitos civis, políticos e sociais aos segmentos menos favorecidos e mais vulnerabilizados socialmente. Segundo Iamamoto (2011, p. 10), a expressão “questão social”

[...] diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho – das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos.

Assim, o profissional reconhece que a questão social expressa as desigualdades entre o capital e o trabalho, colocando seu projeto profissional direcionado ao atendimento das expressões da questão social, nos seus espaços ocupacionais. O objeto de trabalho dos assistentes sociais é construído pelos

profissionais, a partir das determinações decorrentes da correlação de forças entre conjuntura, contexto institucional, demandas apresentadas pelos usuários, demandas organizacionais e o projeto ético-político construído pelos profissionais, além dos saberes produzidos pelo conjunto desses profissionais.

É importante observar as dimensões investigativas, analítica, políticas e éticas que contribuem para que os assistentes sociais sistematizem e operacionalizem, as respostas às necessidades sociais que chegam como demandas profissionais. (GUERRA, 2009, p. 80)

Entende-se que a pobreza e a subalternidade são expressões da questão social e, portanto, objeto de trabalho do Serviço Social, tendo como um dos seus instrumentos a política de assistência social. Nesse sentido, a busca de alternativas de redução das desigualdades, historicamente construídas no Brasil, tem passado pelas políticas públicas que propõem o acesso a renda, serviços e produção. Mesmo com a construção de um arcabouço jurídico importante com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), do SUAS e mesmo da Previdência Social, os direitos sociais estão longe de serem materializados na vida das pessoas.

A pobreza passa então a abranger múltiplos aspectos, quantitativos e qualitativos, que incluem: insuficiência de renda; não acesso a bens, como educação, saúde, energia elétrica, água encanada e saneamento básico; sujeição a uma vida perigosa que pode ser abreviada prematuramente; exclusão de voz e poder das instituições do Estado e da sociedade; desrespeito a direitos civis e políticos; assalto à dignidade, à confiança e ao autorrespeito (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1997).

Vale destacar, ao tratarmos do CadÚnico para Programas Sociais, que a pobreza e a extrema pobreza estão balizadas na renda per capita familiar: para as famílias que estão elegíveis ao Programa Bolsa Família (com renda per capita até R\$ 140 reais), em especial as com renda até R\$89 reais, consideradas extremamente pobres. Mas ainda estão consideradas, entre as pessoas pobres, as que têm uma renda de até $\frac{1}{2}$ salário-mínimo per capita, podendo chegar até três salários-mínimos na família. O número de famílias que estejam na linha de pobreza e de extrema pobreza, definidas pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, está estimado, com base em informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com perfil de renda para o CadÚnico (BRASIL, 2014),

Nesse contexto de pobreza apresentado que avançamos no debate de subalternidade na assistência social. A categoria da subalternidade foi escolhida por Maria Carmelita Yasbek, fruto da sua tese de doutorado, *Serviço Social e Política de Assistência Social no Brasil*, pesquisa que apresenta o debate da pobreza não somente como categoria econômica, mas também como categoria política. Nesse estudo, é apresentada uma análise acerca da pobreza brasileira, a interlocução com a assistência social e o seu significado na construção da identidade de classes subalternas. Nessa perspectiva, a classe é subalterna uma vez que vive em condição de dominação e exclusão, não só política, mas também social.

Yasbek (1999, p. 95) analisa que “[...] a subalternidade é entendida como resultante direta das relações de poder na sociedade e se expressa em diferentes circunstâncias e condições da vida social, além da exploração do trabalho”. Assim, a subalternidade diz respeito à ausência “[...] de poder de mando, de poder de decisão, de poder de criação e de direção” (ALMEIDA, 1990, p. 35). A subalternidade faz parte do mundo dos dominados, dos submetidos à exploração e à exclusão social, econômica e política.

Ainda segundo Yasbek, a categoria “subalterno” e o conceito de “subalternidade” têm sido utilizados, contemporaneamente, na análise de fenômenos sociopolíticos e culturais, normalmente para descrever as condições de vida de grupos e camadas de classe em situações de exploração ou destituídos dos meios suficientes para uma vida digna. Contudo, tratar das classes subalternas exige mais do que isso, já que é necessário recuperar os processos de dominação presentes na sociedade, desvendando “[...] as operações político-culturais da hegemonia que escondem, suprimem, cancelam ou marginalizam a história dos subalternos” (SIMIONATTO, 2009, p. 43).

Historicamente, segundo Yasbek (2009), os subalternizados vêm construindo seus projetos com base em interesses que não são seus, mas que lhes são inculcados como seus. Experienciam a dominação e a aceitam, uma vez que as classes dominantes, para assegurar sua hegemonia ou dominação, criam formas de difundir e reproduzir seus interesses como aspirações legítimas de toda a sociedade. Como mostra Almeida, a subalternidade vem sendo introjetada ao longo de nossa história, e a experiência política predominante na sociedade brasileira é a

de dominação, apesar dos “[...] ricos momentos sociopolíticos de lutas entre dominantes e dominados [...]” (ALMEIDA, 1990, p. 35). Dessa forma,

A superação da condição de subalternidade requer, para Gramsci, a construção de novos modos de pensar, a elaboração de uma concepção de mundo crítica e coerente, necessária para suplantar o senso comum e tornar as classes subalternas capazes de produzir uma contra hegemonia (SIMIONATTO, 2009, p. 43).

Por isso é tão importante relacionarmos o papel dos burocratas em nível de rua com a implementação da política pública no âmbito da política de assistência social que pressupõe a construção de autonomia, a dignidade e a liberdade. A questão que se coloca é se a construção de um caminho de autonomia, dignidade e liberdade pode ocorrer no âmbito da política social e, particularmente, no âmbito de uma profissão, mostrando que estamos diante de uma difícil equação. Cabe lembrar que, historicamente,

[...] em uma sociedade assentada na exploração de poucos sobre muitos, como é a sociedade brasileira, as políticas de corte social, ao regularem as relações sociais, não só favorecem a acumulação e oferecem bases para legitimação do Estado, como reproduzem a dominação [...]. [Mas] se a administração da desigualdade é a ótica da ação estatal, para as classes subalternizadas e excluídas dos serviços sociais em geral, as políticas sociais se colocam como modalidade de acesso a recursos sociais e é assim que se apresentam como reivindicação de movimentos dos subalternos em seu processo de luta por direitos sociais. O social torna-se campo de lutas e de manifestação dos espoliados, o que não significa ruptura com o padrão de dominação e clientelismo do Estado brasileiro no trato com a questão social (YAZBEK, 2009, p. 29-30).

Assim, entre as competências relacionadas aos assistentes sociais – ancorados na Lei de Regulamentação da Profissão (Lei 8662/1993) e nos parâmetros estabelecidos pelo CFESS (2011) sobre a atuação da categoria na área da assistência social –, está a realização de uma análise crítica da realidade. A partir daí, estruturam seu trabalho e estabelecem as competências e atribuições específicas necessárias ao enfrentamento das situações e demandas sociais que se apresentam no cotidiano dos serviços.

Os documentos relacionam seis dimensões interventivas, complementares e indissociáveis. A primeira – “[...] uma dimensão que engloba as abordagens individuais, familiares ou grupais na perspectiva de atendimento às necessidades básicas e acesso aos direitos, bens e equipamentos públicos.” (CONSELHO

FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL - CFESS, 2017) – orienta para um atendimento voltado ao acesso individual e coletivo das políticas sociais e dos direitos estabelecidos em lei, pautado, portanto, numa orientação social.

A segunda – “[...] uma dimensão de intervenção coletiva junto a movimentos sociais, na perspectiva da socialização da informação, mobilização e organização popular.” (CFESS, 2017) – orienta o trabalho profissional para uma contextualização dos sujeitos sociais, enquanto sujeitos de direitos e como uma classe que vem buscando a ampliação dos direitos e por cujos atendimentos das demandas sociais o Estado se responsabilize.

A terceira, uma dimensão de intervenção profissional voltada para a inserção nos espaços democráticos de controle social e “[...] a construção de estratégias para fomentar a participação, reivindicação e defesa dos direitos pelos/as usuários/as e trabalhadores/as.” (CFESS, 2017). Esta é uma dimensão que apresenta a necessidade de os usuários e trabalhadores da assistência social ocuparem espaços, como os conselhos de direitos, os fóruns e as redes para explicitar as demandas e contribuir coletivamente para a construção cotidiana do SUAS.

A quarta traz o debate da necessidade de um trabalho profissional voltado à intersectorialidade e à interdisciplinaridade, potencializando os saberes e a gestão dos serviços para melhor responderem às demandas sociais (CFESS, 2017).

A quinta dimensão

[...] se materializa na realização sistemática de estudos e pesquisas que revelem as reais condições de vida e demandas da classe trabalhadora, e possam alimentar o processo de formulação, implementação e monitoramento da política de Assistência Social (CFESS, 2017, p. 28).

Trata-se de uma reivindicação histórica da profissão, para que as pesquisas e a qualificação profissional sejam constantes, inclusive para que os programas sejam monitorados em seus resultados e aprimorados dentro de um processo de construção e discussão coletivas.

Por último, a sexta dimensão é

[...] uma dimensão pedagógico-interpretativa e socializadora de informações e saberes no campo dos direitos, da legislação social e das políticas públicas, dirigida aos/às diversos/as atores/atrizes e sujeitos da política:

os/as gestores/as públicos/as, dirigentes de entidades prestadoras de serviços, trabalhadores/as, conselheiros/as e usuários/as (CFESS, 2017).

Essa dimensão está pautada na formação dos mais diferentes atores sociais envolvidos na política de assistência social, os quais, através da informação e do conhecimento, podem ser agentes impulsionadores de controle social e participação.

Dentre essas dimensões, reivindicam-se historicamente a autonomia do trabalho do assistente social; as condições objetivas de estruturação do espaço institucional que assegurem o direito de realizar suas escolhas técnicas no circuito da decisão democrática; a garantia de sua liberdade para pesquisar, planejar, executar e avaliar o processo de trabalho; a realização de suas competências técnica e política nas dimensões do trabalho coletivo e individual; e a primazia pelo respeito aos direitos, princípios e valores ético-políticos profissionais estabelecidos nas regulamentações profissionais (BEHRING, 2003).

O caminho de reivindicações profissionais sempre trouxe a atitude e posicionamento político de compreender e de reconhecer os usuários como sujeitos históricos, o que implica “fazer com”, ou seja, significa assumir uma atitude profissional que potencializa as ações dos sujeitos. Tal posicionamento pode, aparentemente, parecer banal, mas ele nem sempre prevalece nos espaços profissionais e requer um compromisso político e uma atitude profissional antitecnocrática.

Ao relacionarmos os caminhos de transformação que a política de assistência social vivenciou, desde a criação até a implementação do SUAS, com o trabalho desempenhado pelos assistentes sociais na política pública, é observada a necessidade de distanciamento das formas tradicionais de intervenção. Aqui entende-se que “[...] a presença do Estado não se realiza prioritariamente a partir dos fracassos e dos problemas familiares. Ao contrário, a sua presença se faz na direção de atender as necessidades que se relacionam ao bem-estar das famílias.” (BRASIL, 2016, p. 20), incluindo uma atuação sobre as desproteções e vulnerabilidades.

Mani Marins (2014), ao pesquisar a atuação dos assistentes sociais e cadastradores do CadÚnico na implementação do programa, observa que duas lógicas ficam muito presentes na ação desses profissionais:

- a) uma ação de cunho racional, pautada na legalidade;

b) uma ação baseada em avaliações morais e julgamentos de valores.

Na pesquisa realizada em um município do Estado do Ceará, Marins (2014) organiza sua observação, classificando-a em três modelos de interação existentes entre os profissionais do Cadastro Único, aqui entendidos como burocratas em nível de rua, e os usuários da assistência social:

- 1) o burocrático, pautado no objetivo de proceder ao registro e ao preenchimento do questionário;
- 2) o assistencial, associando a ação de cadastramento a orientações e encaminhamentos; e
- 3) o estigmatizante, operando uma distinção avaliativa entre os postulantes “honestos” e os “proveitadores”, com capacidade de influenciar o acesso das famílias ao PBF (MARINS, 2014, p. 549).

Luciana Jaccoud e Maria Cristina Abreu (2019), ao pesquisarem a atuação dos profissionais do SUAS, com os beneficiários da política, retomam o debate das inúmeras transformações nas normas e orientações técnicas federais sobre o perfil e os objetivos dos serviços voltados às famílias. No entanto, refletem sobre os apontamentos trazidos pelas pesquisas que dialogam com os trabalhadores do SUAS, com divergências de conceitos e entendimentos sobre o que é – ou o que deveria ser – a política de assistência social, e sobre como devem executá-la. Essas diferenças

[...] têm potencial de afetar decisões e influir na execução da política, constringendo ou alterando critérios de acesso, adaptando atenções e impondo barreiras ao alcance dos objetos de proteção, inclusão e promoção que organizam as ofertas públicas no campo da assistência social (JACCOUD; ABREU, 2019, p. 489).

Vale destacar, que o estudo apresentado pelas autoras identifica padrões de atuação profissional conectados com as normas e legislações que vigoram na política e as referências de justiça redistributiva que as organizam, assim como profissionais que confrontam e desautorizam essas regulamentações.

Jaccoud e Abreu (2019) dialogam com duas outras pesquisas que se relacionam com os discursos dos assistentes sociais e as representações sociais desses profissionais que atuam nos CRAS. Costa e Alberto (2007) afirmam que “[...] apesar das menções sobre garantia de direitos evocadas pelos profissionais [...]”, é reforçada uma atuação que se mantém em uma lógica assistencialista e moralista, alicerçada num discurso de “família desorganizada ou desestruturada”. Também

Pereira e Guareschi (2016, p. 488) destacam o discurso moralista e disciplinador, ao classificarem as famílias que recorrem aos CRAS como disfuncionais ou desajustadas, trazendo o quanto “[...] os profissionais reforçam a responsabilização do núcleo familiar pelos seus problemas e enfatizam suas falhas na função de cuidado e proteção.”.

Entretanto, em outro estudo trazido por Pereira e Guareschi (2016), ao lado de representações estigmatizadoras, ainda é observada uma empatia dos profissionais com relação os usuários. Isso é presente nas falas que reconhecem a importância da relação e do atendimento dos profissionais com os usuários da política.

Carmen Janaina Batista Machado (2019), na tese *O bolsa família a partir das margens do Estado: um estudo sobre consumo, política pública e desenvolvimento rural*, analisa a questão do CadÚnico para Programas Sociais, bem como os blocos de questões do formulário.

[...] percebe-se algo como um afunilamento de perguntas, que possibilita ao Estado traçar o perfil da candidata. Para tal, esta é inquirida sobre as características de seu domicílio, inclusive o material que predomina no piso e paredes da casa; os valores mensais gastos com gás e/ou lenha, alimentação, transporte e medicamentos. Ainda, ela deve responder questões como, a exemplo de uma que faz parte do Bloco 8, “na semana passada trabalhou?” (caso não, deve justificar o motivo). Podemos afirmar que o formulário assegura ao Estado o controle de informações dessa população: baixa renda, pobres e extremamente pobres, e a essas pessoas cabe responder a esse “documento oficial”, ainda que constrangidas diante de perguntas invasivas. E não basta responder às questões, mas suas respostas devem ser convincentes perante o agente do Estado. (MACHADO, 2019, p. 89).

Ainda que constrangidas em responder ao “documento oficial”, com perguntas invasivas, associadas a solicitações de documentos comprobatórios, para questões que seriam autodeclaradas, ainda pode haver visitas, ligações e averiguações *in loco*, remontando ações policiais da política de assistência social.

Em busca desse acúmulo de análise de intervenção dos profissionais da assistência social, em especial os assistentes sociais e os cadastradores do CadÚnico, com os usuários da política, não foi possível identificar nenhum recorte com a população rural. Portanto, reforça-se ainda mais a necessidade de observar os fatores institucionais, pessoais e relacionais presentes nas relações entre a política pública, por meio dos CRAS Rurais e os usuários. Mesmo porque esse

conjunto variado de percepções, leituras, normas (formais ou não) e valores afeta diretamente a implementação da política pública, alterando diretamente os resultados e a amplitude da sua execução, bem como possibilitando, ou não, a superação da condição de subalternidade.

3 CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) é um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, que vem sendo utilizado para diversas políticas e programas sociais, especialmente voltados à população pobre e extremamente pobre. A partir da sua base de dados, é possível trabalhar e propor políticas públicas focalizadas nos critérios específicos, mapeando, em cada território, a localização dessa população e as principais características, necessidades e potencialidades da sua parcela mais pobre e vulnerável. Este capítulo detém-se a compreender a dimensão e o papel inclusivo que foram pensados para o CadÚnico, a relação e a gestão compartilhada entre a União, os estados, os municípios, assim como a execução dessa política por meio das equipes municipais, responsáveis por gerenciar as atividades necessárias ao bom funcionamento desse cadastro.

A efetiva operacionalização do CadÚnico nos territórios rurais dá-se com orientações e determinações do âmbito federal, sobretudo por se tratar de uma política nacional, com características e necessidades que trazem especificidades territoriais. Ao localizarmos a atuação dos municípios e dos territórios, na implementação do CadÚnico, as regras formais e informais na execução da política, as composições das equipes e os caminhos burocráticos que são exigidos dos beneficiários, podemos nos aproximar das leituras propostas nesta pesquisa.

Este capítulo, portanto, percorre o caminho do CadÚnico, desde as legislações e orientações nacionais, até a execução nos CRAS Rurais do território estudo.

3.1 O CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS (CADÚNICO) ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA E INSTRUMENTO DE INCLUSÃO

O CadÚnico foi criado em 2001 por meio do Decreto nº. 3.877 (BRASIL, 2001) com o objetivo de incentivar a integração dos programas Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Do mesmo modo, objetiva concentrar esforços no atendimento de um público com características e necessidades semelhantes. No entanto, na prática, essa integração

não aconteceu de forma imediata, pois era preciso uma melhor definição dos parâmetros para sua gestão, com definições sobre o público-alvo, as regras e os procedimentos de coleta, além da atualização e manutenção dos dados.

Segundo o Manual de Gestão do Cadastro Único, o CadÚnico ganhou uma nova fase em 2003, com a unificação dos programas existentes e a definição de que ele seria a ferramenta de inclusão social das famílias de baixa renda no Programa Bolsa Família (PBF), a partir da identificação e seleção dos seus beneficiários (BRASIL, 2017). O CadÚnico fortaleceu-se, passando de uma gestão sob responsabilidade da Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência Social, de 2001 a 2003, para, em 2004, ser responsabilidade da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) quando da criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), momento em que um conjunto de decretos e portarias passou a regulamentar o cadastro ao longo desses 14 anos.

Ainda segundo o manual, em 2011 foi implantada a Versão 7 do Sistema de Cadastro Único, que instituiu novos formulários e permitiu a operação de cadastramento e atualização cadastral online. A nova regulamentação e o aprimoramento do sistema possibilitaram, inclusive, uma aproximação com a coleta de dados das pesquisas domiciliares conduzidas pelo IBGE e uma melhor caracterização da população vulnerável. Isso fez com que a ferramenta atendesse o PBF e fosse ampliada para os demais programas sociais. Ainda segundo o Manual do Pesquisador (BRASIL, 2017), fornecido pelo Ministério da Cidadania, ele foi definido como ferramenta essencial para o SUAS e ganhou função estratégica com o Plano Brasil Sem Miséria, a partir da publicação do Decreto nº. 7.492, de 2 de junho de 2011.

A amplitude dessa ferramenta de gestão e os aprimoramentos advindos do cruzamento com bancos de dados nacionais permitiram ampla relação com os demais sistemas e a validação das informações declaradas, sendo eles:

- a) a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), base de dados do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que contém informações sobre pessoas no mercado de trabalho formal, cujo vínculo ocorre por meio da assinatura da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) ou do estabelecimento de contrato de trabalho;

- b) o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), gerido pelo Ministério da Previdência Social (MPS), que possui informações a respeito das pessoas que recebem benefícios previdenciários ou contribuem com a Previdência Social;
- c) o Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (SISOBI), que possui os dados dos óbitos ocorridos no Brasil;
- d) a Base do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que registra os políticos eleitos ou suplentes de todas as eleições municipais, estaduais ou federais, permitindo a verificação de ocupação de algum cargo eletivo por beneficiários do PBF.

Segundo o Ministério da Cidadania, as famílias habilitadas ao cadastramento são aquelas que possuem renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo ou ainda aquelas com renda familiar mensal total de até três salários mínimos, considerando como família todas as pessoas que moram na casa, que dividem o que ganham e suas despesas. Famílias com renda superior a três salários-mínimos podem se cadastrar desde que o cadastramento esteja vinculado à inclusão em programas sociais nas três esferas do governo.

O CadÚnico mostrou-se altamente complexo por se tratar de um instrumento de política pública que depende diretamente do envolvimento das três esferas de governo e da Caixa Econômica Federal, além da disponibilização das redes de cruzamento de dados que estão sob responsabilidade de outros setores do governo. Mesmo com o envolvimento direto das três esferas de governo na implementação do CadÚnico, a atuação direta está a cargo do Município. A equipe responsável pela sua implementação é da rede de assistência social municipal, cabendo a ela:

- a) a identificação e a localização da população pobre e vulnerável no município, tendo em vista o espaço de acolhida e de busca ativa¹;
- b) a realização de entrevista com as famílias e a coleta de informações de forma adequada, com o preenchimento dos formulários do CadÚnico, preferencialmente por visita domiciliar;
- c) a inserção correta das informações coletadas no Sistema de CadÚnico;

¹ Segundo o Ministério da Cidadania, através da Secretaria Nacional de Assistência Social, a Busca Ativa para cadastramento significa estabelecer estratégias e ações, territorialmente organizadas e com a colaboração de parcerias, para identificar e cadastrar todas as famílias de baixa renda, com prioridade àquelas em situação de pobreza extrema.

d) a atualização ou a revalidação periódica dos dados das famílias cadastradas.

O processo de cadastramento está organizado nessas quatro fases distintas, complementares entre si, e buscam refletir a realidade socioeconômica das famílias cadastradas para que possam ser utilizadas com segurança pelos diversos órgãos públicos.

Os profissionais envolvidos na implementação do CadÚnico compõem uma equipe de entrevistadores, supervisores de campo, assistente social, supervisor, administrador de rede e digitador, com suas atribuições definidas no Manual de Cadastramento.

O cadastro é composto por formulários de cadastramento, subdivididos em 10 blocos², além da documentação de todos os membros da família³. Nesses blocos, as informações das famílias de baixa renda são coletadas e registradas pelos entrevistadores municipais, pelo sistema informatizado para a inclusão e a atualização das informações, pela rede de atendimento – composta pelos entrevistadores sociais, pelos equipamentos públicos e equipes de gestão dos municípios e Distrito Federal – e pela base de dados, que contém as informações de todas as famílias registradas no CadÚnico em cada município. Todos esses dados são capazes de refletir as informações específicas de cada território, suas principais características socioeconômicas, suas necessidades e potencialidades.

Importante destacar que o CadÚnico possibilita o acesso a 22 políticas públicas, de diferentes setores governamentais, desde programas mais conhecidos e debatidos, como o PBF e o Programa Minha Casa Minha Vida, até importantes programas para as populações rurais, como o Fomento às Atividades Produtivas Rurais/Assistência Técnica e Extensão Rural, o Programa Nacional de Reforma Agrária e o Crédito Fundiário. Para que entendamos a importância de estar no

² O formulário principal é estruturado em 10 blocos: Bloco 1 – Identificação e Controle; Bloco 2 – Características do Domicílio; Bloco 3 – Família; Bloco 4 – Identificação da Pessoa; Bloco 5 – Documentos; Bloco 6 – Pessoas com Deficiência; Bloco 7 – Escolaridade; Bloco 8 – Trabalho e Remuneração; Bloco 9 – Responsável pela Unidade Familiar (RF); Bloco 10 – Marcação Livre para o município.

³ Os documentos exigidos, no ato de cadastramento, de todos os membros que compõem a família são: Certidão de Nascimento; Certidão de Casamento; Cadastro de Pessoa Física (CPF); Documento de Identidade (RG); Carteira de Trabalho; Título de Eleitor; Certidão Administrativa de Nascimento de Indígena (RANI); e comprovante de residência, quando houver.

cadastro, formulamos um quadro capaz de sistematizar os 22 programas que colocam como condição a inclusão da família no CadÚnico.

Quadro 2 - Programas que condicionam a inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais

| Programa | Características |
|--|--|
| Bolsa Família | O Programa Bolsa Família atende às famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza. Podem fazer parte do programa: todas as famílias com renda por pessoa de até R\$ 85 mensais; famílias com renda por pessoa entre R\$ 85,01 e R\$ 170 mensais, desde que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos. |
| Benefício de Prestação Continuada | O Benefício de Prestação Continuada (BPC) da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) é a garantia de um salário mínimo mensal ao idoso acima de 65 anos ou à pessoa com deficiência de qualquer idade com impedimentos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo (aquele que produza efeitos pelo prazo mínimo dois anos), que o impossibilite de participar de forma plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas. |
| Tarifa Social de Energia Elétrica | Desconto na conta de energia elétrica para famílias inscritas no Cadastro Único ou pessoas que recebem o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC). |
| Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais/ Assistência Técnica e Extensão Rural | Programas que garantem o acesso a serviços de assistência técnica e de extensão rural e a transferência de recursos financeiros à população de áreas rurais. O Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais repassa um valor em três parcelas, por meio do Cartão do Bolsa Família ou do Cartão Cidadão, para a família executar projeto de estruturação em sua propriedade, em conjunto com profissionais da assistência técnica e da extensão rural. |
| Programa Nacional de Reforma Agrária | O Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) busca melhorar a distribuição da terra para atender aos princípios de justiça social, desenvolvimento rural sustentável e aumento de produção. Entre as famílias que pleiteiam terra, aquelas que estão no Cadastro Único e possuem renda familiar de até três salários-mínimos mensais recebem pontuação adicional no processo de seleção para serem assentadas. |
| Programa Nacional de Crédito Fundiário | Ação complementar à Reforma Agrária que oferece financiamento para que os trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra possam comprar imóvel rural. O recurso também pode ser utilizado para montar a infraestrutura necessária para produção e para assistência técnica. |
| Programa Minha Casa Minha Vida | Programa que auxilia na compra da casa própria ao facilitar as condições de financiamento, a depender da renda da família. As famílias de baixa renda que estão no Cadastro Único pagam prestações reduzidas para adquirir seu imóvel. |
| Carteira do Idoso | Com esta carteira, a pessoa pode ter desconto de 50%, no mínimo, no valor das passagens interestaduais em transporte coletivo, como ônibus, trem e barco. O Estatuto do Idoso também determina que sejam reservadas duas vagas gratuitas por veículo para pessoas com renda igual ou inferior a dois salários-mínimos. |
| Aposentadoria para Pessoas de Baixa Renda | É uma opção de contribuição à Previdência Social, pagando, por mês, alíquota reduzida de 5% sobre o salário-mínimo. Instituída em 2011, atende pessoas que não trabalham fora e pertencem a famílias de baixa renda. Assim, após o devido recolhimento das contribuições, elas poderão ter acesso a benefícios previdenciários, como licença-maternidade, auxílio-doença e aposentadoria por idade ou por invalidez. |
| Telefone Popular | Acesso a uma linha fixa de telefone, com desconto na assinatura mensal e franquia de até 90 minutos para chamadas locais para outros telefones fixos. |
| Isenção de Pagamento de Taxa de Inscrição em Concursos Públicos | Isenção de pagamento de taxa de inscrição em concurso público de órgãos do Poder Executivo Federal, assim como em processos seletivos simplificados para a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade de excepcional interesse público. |
| Programas Cisternas | Programa que oferece à população do Semiárido o acesso a tecnologias sociais de captação de água da chuva. Há dois tipos: cisterna para consumo humano e tecnologias para a produção da agricultura familiar. |
| Água para todos | Programa que busca garantir o acesso à água para populações rurais dos municípios do Semiárido brasileiro que vivem em situação de extrema pobreza, seja para o consumo próprio ou para a produção de alimentos e a criação de animais. Destinado a famílias inscritas no Cadastro Único, com renda familiar por pessoa de até R\$ 154 mensais. |
| Bolsa Verde (Programa de Apoio à Conservação Ambiental) | Programa que concede um benefício financeiro a cada três meses às famílias extremamente pobres que vivem em áreas de reservas extrativistas ou em áreas de conservação ambiental. |
| Bolsa Estiagem | O Auxílio Emergencial Financeiro (Bolsa Estiagem) é um benefício federal para famílias de |

| Programa | Características |
|--|---|
| | agricultores familiares com renda mensal de até dois salários-mínimos e que residam em áreas atingidas por desastres, em estado de calamidade pública ou de emergência. As famílias beneficiadas recebem um valor em dinheiro (de acordo com a região), dividido em parcelas mensais de, no mínimo, R\$ 80. |
| Crédito Instalação | Concessão de crédito financeiro aos beneficiários da Reforma Agrária para que possam se instalar na terra e adquirir itens de primeira necessidade, bens duráveis de uso doméstico ou equipamentos, dando início à produção. Há quatro modalidades: Apoio Inicial I, Apoio Inicial II, Fomento e Fomento Mulher. |
| Carta Social | Postagem de carta com tarifa de R\$ 0,01 (um centavo). |
| Serviços Assistenciais | Conjunto de serviços destinados à superação de situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza ou da falta de acesso a serviços públicos e a direitos sociais. |
| Programa Brasil Alfabetizado | Programa que tem por objetivo alfabetizar ou ofertar escolaridade àquelas pessoas que não frequentaram ou não tiveram acesso à escola na idade adequada. Destinado a jovens com 15 anos ou mais, adultos e idosos. Há priorização de matrículas nas turmas para as pessoas inscritas no Cadastro Único e para os beneficiários do Programa Bolsa Família. |
| Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) | Conjunto de ações que têm o objetivo de retirar crianças e adolescentes menores de 16 anos do trabalho precoce, exceto na condição de aprendiz a partir de 14 anos. |
| Identidade Jovem (ID Jovem) | A Identidade Jovem, ou simplesmente ID Jovem, é o documento que possibilita acesso aos benefícios de meia-entrada em eventos artístico-culturais e esportivos e também a vagas gratuitas ou com desconto no sistema de transporte coletivo interestadual, conforme disposto no Decreto nº. 8.537/2015. |
| ENEM | Isenção na inscrição do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), que avalia os conhecimentos obtidos até o término do Ensino Médio. Ele é usado como parte do processo seletivo de mais de mil Instituições de Ensino Superior (IES) públicas e privadas. |

Fonte: Elaboração da autora com base em dados da Secretaria Nacional de Assistência Social.

3.2 O CADASTRO TOMA FORMA INSTITUCIONAL EM ÂMBITO MUNICIPAL

O CadÚnico, mesmo sendo instituído mediante o decreto de criação de nº 3.877 de 24 de julho de 2001, somado a duas instruções operacionais e uma publicação intitulada “Cartilha do cadastramento único”, não teve seu início imediato. Cabe destacar que implementar de forma efetiva o PBF e o CadÚnico em um país de tamanha dimensão e diversidade somente seriam possíveis de forma conjunta, compartilhada e pactuada.

Ainda no período de criação, a disputa estava centrada na discussão sobre descentralização das políticas públicas e, principalmente, a autonomia dos entes federados e a intersectorialidade da política de enfrentamento à pobreza, o que requer cooperação interfederativa e coordenação das ações (VIEIRA, 2011). Nesse campo de disputas, além dos municípios, estados e ministérios, a Caixa Econômica Federal passa a integrar o sistema, em 20 de maio de 2005, conforme a portaria GM/MDS nº 246 (BRASIL, 2005a) e a Instrução Normativa nº 1 (BRASIL, 2005b).

Esses instrumentos normativos constituíram-se o marco inicial de uma fase de forte regulamentação e de estruturação do modelo estratégico e operacional do programa e deram início efetivo para a adesão dos municípios. A consolidação do

Cadastro Único como ferramenta de inclusão social das famílias de baixa renda começou a se concretizar com a criação do Programa Bolsa Família, em 2003, a partir da unificação dos programas de transferência de renda condicionada existentes na época. A legislação do PBF definiu o CadÚnico como instrumento de identificação e seleção de seus beneficiários. Porém, somente em 2005, a contratação das equipes, o espaço físico e as capacitações para implementar a política começaram a acontecer.

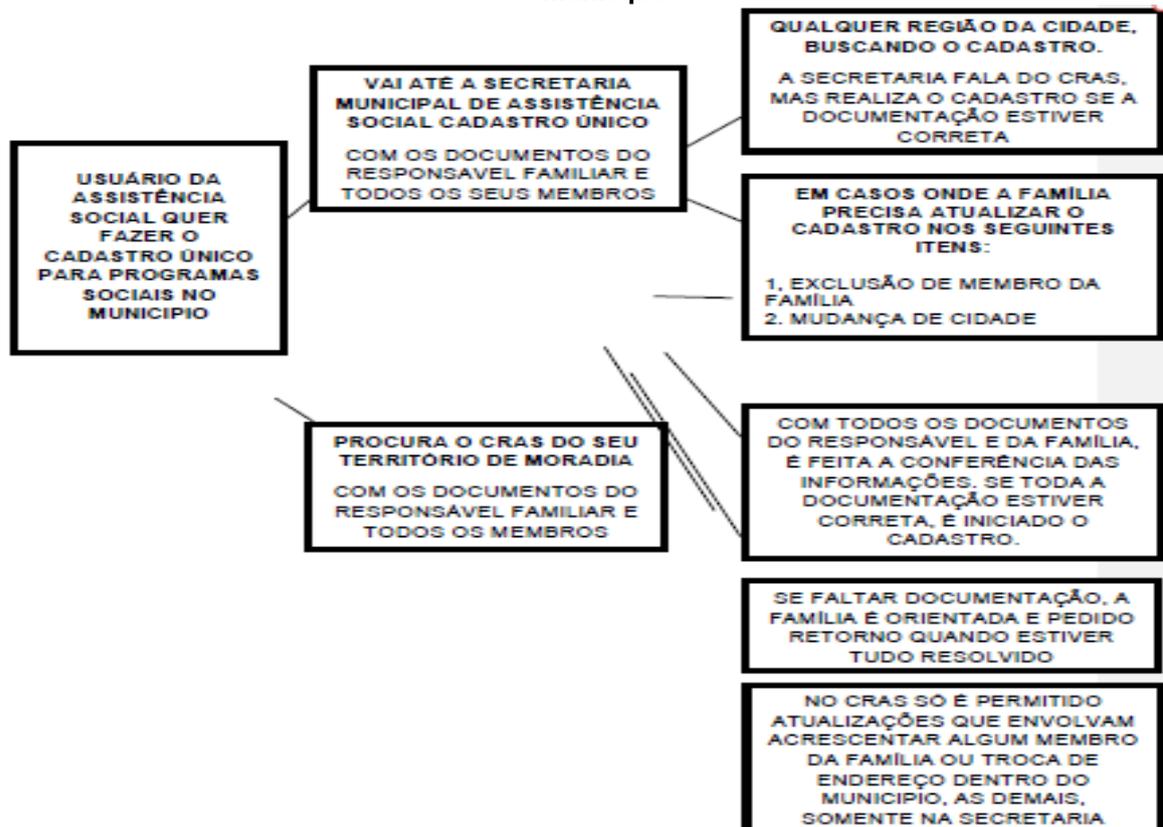
Ao entrevistarmos a assistente social que responde como técnica responsável pelo Cadastro Único no município, conseguimos resgatar essa história, que não se estabelece na lógica de relação com a atenção básica, nem integrada na discussão territorial. Afirma ela,

Estamos caminhando aqui no município, para que aqui (na sede da secretaria) não se faça mais nenhum cadastro. E a gente ficar só com administrativo. Porque o ideal é que, assim, o cadastro seja feito sempre em atendimento no território, onde já está o CRAS. Se tem os atendimentos, já tem que ter o cadastro lá também. Só que a equipe do cadastro ela fica só no espaço físico do CRAS, mas infelizmente o que ocorre na minha visão é vício de origem, porque o cadastro ele foi aqui na cidade, desde o início, construído, digamos assim, desde o início dele, numa casa em separado, nunca vinculando com os técnicos sociais.” (Entrevista Técnica Social responsável pelo CadÚnico)

Assim, uma família que atende aos critérios do CadÚnico precisa percorrer o seguinte caminho em busca da inclusão no sistema.

3.2.1 Caminho que um usuário precisa fazer para conseguir realizar o seu cadastro único para programas sociais no município

Figura 2 - Organograma que demonstra os caminhos de acesso ao Cadastro Único no município



Fonte: Sistematizado pela autora a partir do relato de todos os atores envolvidos

Ao sistematizarmos o caminho que os usuários da política de assistência social no rural precisam fazer para que possam concluir o cadastramento, observamos alguns pontos que partem exclusivamente das decisões da gestão municipal:

- a) não há um critério definido sobre quem pode fazer o cadastro na secretaria, especialmente sobre as populações rurais e as comunidades tradicionais, que, pela confusão do território, tomam a decisão de atender em qualquer lugar. Mesmo com a indicação dos CRAS como referência, a equipe em maior número ainda está centralizada na administração. Em ações de demarcação política, a gestão pode demandar pessoas dos mais diversos

setores da secretaria para fazer o cadastro, sem que conheçam o território, ou até mesmo, feito as capacitações do Ministério e da CAIXA;

b) sobre atualizações cadastrais, só é permitido que se façam no CRAS, se as informações forem de troca de endereço na mesma cidade, ou inclusão de novo membro na família. Casos como retirada de um dos membros ou mudança de cidade (transferência para o município), a atualização só pode ser realizada na secretaria:

- conforme observado no campo da pesquisa, a decisão de encaminhar somente para a Secretaria Municipal dialoga diretamente com dois cenários. O primeiro refere-se a famílias que precisam retirar um dos membros, ou seja, um casal com filhos, em que a responsável familiar quer tirar o marido em virtude de separação, ou a retirada de um filho mais velho, pois já não mora mais com a mãe. Com a saída de um membro da composição familiar, o cálculo de renda *per capita* é refeito e muitas vezes pode aumentar o benefício do PBF. O segundo cenário dialoga com a mudança de cidade. Muitas vezes, as populações tradicionais, que migram mais de uma vez ao ano buscando condições de subsistência, acabam sendo orientadas a fazer a mudança de domicílio. Comunidades indígenas e quilombolas do município chegam a migrar para municípios vizinhos duas ou três vezes ao ano. Ao buscarem a secretaria para atualizar informações, acabam perdendo o Bolsa Família,
- a coordenação toma a decisão de centralizar na Secretaria Municipal, as alterações cadastrais que considera “serem os casos onde os beneficiários mais podem enganar”, porque seriam, segundo eles (coordenadores), os casos em que sairiam “ganhando”. Assim, o gestor justifica: “A equipe da secretaria é mais experiente para fazer as fiscalizações e verificações, e está autorizada a fazer o que achar mais adequado para evitar fraude” (Entrevista com o gestor municipal).

Outro aspecto que precisa ser observado diz respeito ao conjunto de documentos analisados para dar início ao cadastramento. Por orientação da coordenação do cadastro, o processo será iniciado somente quando a família estiver com toda a documentação disponível no momento. Contudo, conforme prevê a

Portaria MDS nº 177/2011, nenhuma família pode deixar de ser cadastrada por não apresentar documentos que não são obrigatórios.

Ao observarmos as orientações da gestão municipal, verificamos a exigência do Título Eleitoral no município, com a justificativa de priorizar quem efetivamente vive ali. Essa decisão local possibilita algumas reflexões importantes do ponto de vista da implementação e da real inclusão da população:

- a) O título eleitoral, independentemente da zona eleitoral, não é um documento exigido pelo Ministério da Cidadania, somente se for em substituição ao CPF, e não exige a combinação de local de votação e local de moradia:
- b) a questão 2, é que, para que os usuários possam fazer a mudança de domicílio eleitoral, é necessário ir presencialmente até a sede do TRE, localizado no centro da cidade. Portanto, os custos de transporte quase dobram, e muitas famílias acabam desistindo ou inviabilizadas em virtude dos gastos. Sobre esse tema, confirma o Assistente Social do CRAS Rural A:

E o único lugar para transferir o título é no centro de xxxx, que dá uns 90km. Num gasto de R\$40,00 mais ou menos; e muitos desistem de fazer o cadastro ou renovar. Que na verdade tu podes ser pobre, mas não tão pobre. Porque R\$40,00 de passagem, pesa para uma família. Veio uma determinação de obrigar o título na cidade, a gente comprou a briga. E no CRAS a gente autorizava a fazer, mas orientava o usuário a transferir o título para a cidade. Mas não como uma obrigação. O problema é que chega lá na coordenação do cadastro e eles simplesmente não validam o cadastro, não serve para nada e o usuário acha que está cadastrado. (Entrevista do Assistente Social do CRAS A)

Alguns documentos solicitados, como comprovante de matrícula escolar das crianças, título eleitoral ou mesmo a cópia desses documentos podem ser agilizados no próprio CRAS, evitando que a família tenha os custos de buscar o documento e retornar ao CRAS. Porém, é uma decisão do cadastrador se ele fará isso ou não. No período de observação, muitas famílias que foram em busca do cadastro no CRAS Rural A, sem alguma das cópias, foi orientada a retornar quando conseguisse o documento, mas, até o final da pesquisa de campo, não tinham conseguido retornar.

Feita a entrevista do cadastramento, que é realizada em formulário impresso, agregadas as cópias das documentações e, se houver internet no CRAS, digitada na

condição de “em cadastramento”⁴, é remetido o cadastro para a Coordenação do Cadastro Único, para que seja feita a conferência das informações, para que – aí então – o cadastro possa ser remetido ao bando de dados nacional.

No funcionamento do CadÚnico no município, pudemos verificar que o cadastro realizado no CRAS poderá ser contestado pelo supervisor do cadastro que fica junto à coordenação. Informações que ele avaliar “inconsistente”, o poder discricionário e autonomia do Supervisor, permitem que não faça a inclusão dos dados no sistema, até que os dados sejam verificados. Durante o período de observação, foi possível perceber que o supervisor do cadastro e alguns cadastradores que ficam mais próximos da coordenação questionam informações e, muitas vezes, buscam confirmar suas suspeitas de formas irregulares: consulta a redes sociais, visitas domiciliares sem o acompanhamento da técnica ou pela decisão de não enviar os dados.

Ainda é possível destacar que, em um dos momentos de observação, quando o supervisor questionou o endereço de duas famílias quilombolas, pois indicavam a mesma estrada como endereço. Disse que havia algumas famílias que davam o mesmo endereço e, nesses casos, que a decisão era não incluir no sistema nem dar início formal à inserção na base de dados nacional enquanto o cadastrador não explicasse a situação.

Prontamente, ao questionar o CRAS Rural sobre o endereço das famílias quilombolas, o cadastrador do CRAS A, respondeu, em conjunto com o assistente social do CRAS A, que se tratava de famílias quilombolas e que a comunidade tinha um endereço único, mudando somente o número da casa, exatamente por ser reconhecido como quilombo. Não convencido do argumento, decidiu não incluir no sistema, sob pena de “perder pontos” de gestão por inconsistência. (Observações e anotações registradas no Diário de Campo)

⁴ A situação cadastral referente à família refere-se às seguintes situações: Sem Registro Civil - Todas as pessoas registradas como componentes da família não possuem registro civil de nascimento. O município deve encaminhar as pessoas da família para a obtenção de registro civil de nascimento e depois atualizar as informações. *Em cadastramento* – Cadastro não finalizado. Há dados obrigatórios não preenchidos ou pendências durante o processo de inclusão que devem ser solucionadas. A gestão municipal terá o prazo de 30 dias a contar da data da inclusão para finalizar o cadastramento da família, caso contrário, o cadastro será automaticamente excluído da base nacional do Cadastro Único. *Cadastrado* – No ato da inclusão, o cadastro da família teve todos os quesitos obrigatórios preenchidos, e o cadastro foi finalizado. *Excluído* – Família que teve seu cadastro excluído da base nacional do Cadastro Único ou que teve todos os seus componentes excluídos. Família excluída deve ser cadastrada novamente, ou seja, a exclusão de uma família não pode ser revertida (BRASIL, 2017).

Ao reconstruir esse caminho para inclusão no CadÚnico dentro do município, cruzamos as regras nacionais, estabelecidas pelo Ministério, somadas às regras e às informações que o município constituiu na sua implementação. Portanto, vale destacar que o cadastramento de famílias de baixa renda no Sistema do Cadastro Único não as torna automaticamente beneficiárias de qualquer programa social do governo. Apesar de utilizarem as informações registradas no Cadastro, os programas são administrados por outros órgãos, e a seleção e a inclusão das famílias em cada programa dependem de critérios definidos por seus gestores e por suas legislações específicas. Para além disso, os usuários passam efetivamente a ser considerados como cadastrados, quando é gerado o Número de Identificação Social (NIS).

3.2.2 Os assistentes sociais e cadastradores: a burocracia de nível de rua nos CRAS rurais

É fundamental situarmos esses dois profissionais – assistentes sociais e cadastradores– na implementação do Cadastro Único para Programas Sociais nos territórios mais vulneráveis, onde foi priorizada a implementação dos CRAS urbanos e rurais. Vale destacar que a regulamentação e a estruturação do programa ganham clareza de objetivos, operacionalização e competências, com a edição do Decreto nº 6.135, em 26 de junho de 2007, e a publicação da Portaria nº 177, em 16 de junho de 2011, uma década após o seu lançamento. Com esses documentos, somados às reformulações do sistema do CadÚnico e ao detalhamento dos formulários, deu-se início à consolidação desse instrumento como uma ferramenta para além do Programa Bolsa Família, mas uma nova forma de sistematizar os dados de vulnerabilidade dos territórios e do município, assim como um critério obrigatório para inclusão nos principais programas sociais do governo federal. Assim, o CadÚnico foi definido como ferramenta estratégica do Sistema Único de Assistência Social e foi central para o Plano Brasil Sem Miséria (BRASIL, 2015).

Para que um município faça a adesão ao CadÚnico, é preciso assinar um termo de aceite, disponibilizado pelo Ministério da Cidadania, comprometendo-se a compor uma equipe mínima recomendável e a disponibilizar a infraestrutura necessária para executar o trabalho da gestão municipal desse cadastro (BRASIL,

2015). O Decreto nº 6.135/2007, que regulamenta o CadÚnico, e a Portaria nº 177/2011, que define procedimentos para a sua gestão, apontam duas referências essenciais para definição dos profissionais e da infraestrutura necessária, que vão variar conforme o porte do município e o número de famílias que estão estimadas como público-alvo do CadÚnico.

Quanto aos profissionais recomendados para a composição da equipe municipal do CadÚnico são: Entrevistador/Cadastrador, Supervisor de Campo, Supervisor do Cadastro Único, Assistente Social, Administrador de Rede e Digitador. Nesse aspecto, vale salientar que o foco do estudo está no papel desenvolvido pelos cadastradores e assistentes sociais, como burocratas de nível de rua, dentro desse conjunto de tarefas.

Além de montar uma equipe de trabalho, o município precisa dispor de infraestrutura adequada para dar suporte às atividades de cadastramento. A infraestrutura mínima necessária deve ser formada por locais onde funcionem, de forma contínua, postos de atendimento para as famílias que desejam se cadastrar ou atualizar seus dados. Esses locais devem possuir condições mínimas para o recebimento dessas famílias, tais como: sanitário, acessibilidade para pessoas com deficiência, atendimento preferencial a idosos e a gestantes, água potável, entre outras; local para o trabalho dos digitadores, equipado com computadores com acesso à internet e impressoras; e local para arquivamento dos formulários (BRASIL, 2015). Todos os computadores utilizados para o registro de dados no Sistema devem ter acesso a internet, para possibilitarem pesquisas e já realizarem a inserção dos dados, com as configurações também descritas pelas portarias.

Mesmo com as recomendações, cada gestão municipal organiza a implementação do CadÚnico dentro das suas prioridades, indicando para o Ministério os planos para qualificar o serviço, mediante um conjunto de investimentos. A gradativa implantação das melhorias e dos recursos acaba justificando-se por não estarem garantidos nas previsões orçamentárias no ato de adesão. No entanto, o Ministério estabelece incentivos financeiros para que sejam reinvestidos na qualificação do CadÚnico do município, a partir dos repasses Fundo a Fundo e dos Índices de Gestão Descentralizada (IGD) (BRASIL, 2016).

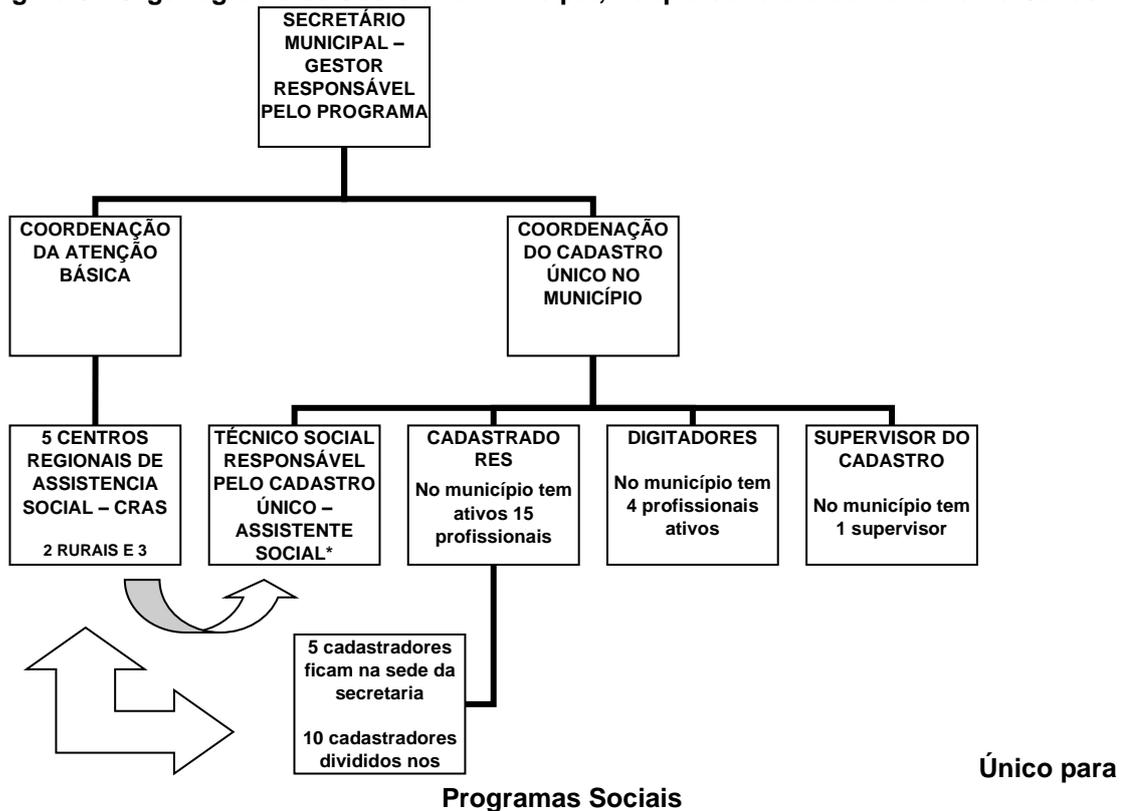
A estrutura de equipe do Cadastro Único para Programas Sociais organiza o programa no município e descentraliza sua ação para os territórios da assistência

social. Ao focarmos nosso campo de pesquisa nos territórios rurais, temos que enxergar essa estrutura, atuando em conjunto, técnica e fisicamente com os CRAS Rurais.

Esses CRAS Rurais contam com profissionais responsáveis pela gestão territorial da proteção básica e organização dos serviços ofertados. Sua composição é regulamentada pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS e depende do número de famílias referenciadas ao CRAS. Ao tratarmos do município estudado, teremos uma estrutura para o atendimento de 3.500 famílias referenciadas, o que prevê “[...] três técnicos com nível médio e três técnicos com nível superior, sendo dois assistentes sociais e, preferencialmente, um psicólogo.”, em cada CRAS referenciado (BRASIL, 2009).

Ao compreendermos a necessidade da existência de duas equipes para o rural, tanto do CadÚnico, como dos CRAS, observando como elas estão regulamentadas e como devem atuar de forma integrada no território, passamos a localizar no município pesquisado o principal foco da nossa análise e observação de campo. Para melhor compreender essa estrutura de coordenações, as formas de comunicação e interlocução entre elas, dentro da estrutura da Secretaria de Assistência Social, optamos por visualizar por meio do organograma das áreas afins, com informações reunidas a partir de toda a pesquisa de campo:

Figura 3 - Organograma da Secretaria Municipal, no que se refere ao trabalho do Cadastro



Fonte: Secretaria Municipal de Assistência Social.

Nota: Um Assistente Social, considerado técnico social responsável pelo CadÚnico, responde pelo conjunto dos CRAS, urbanos e rurais e o cadastramento desenvolvido na Secretaria Municipal.

Ao analisarmos o organograma da Secretaria, chegamos ao desenho da equipe do CadÚnico no Município pesquisado, que passa a ter o seguinte formato e responsabilidades:

- a) uma coordenadora: responsável por coordenar as atividades e a equipe do Cadastro Único.
- b) cinco cadastradores que permanecem na sede da secretaria, e 10 cadastradores para atuarem nos CRAS, responsáveis por receber as famílias e agendar as entrevistas, entrevistar (nos postos de atendimento e na residência da família, em casos de visita domiciliar). Os cadastradores têm ensino médio completo, conforme exigência do Ministério da Cidadania;
- c) quatro digitadores, responsáveis por digitar os dados coletados no Sistema de Cadastro Único. Também organizam os arquivos e conferem os formulários.

- d) um técnico de nível superior, assistente social: responsável por realizar as visitas domiciliares para averiguação cadastral e fiscalização, atender e encaminhar as famílias para outros serviços e tratar denúncias de irregularidades. Essa profissional tem a responsabilidade de articular a ação do CadÚnico com o conjunto dos CRAS e territórios de intervenção.
- e) um supervisor de cadastro, responsável por organizar arquivos de formulários, realizar a conferência desses documentos, analisar dados, elaborar relatórios e assessorar a coordenação.
- f) dois CRAS Rurais, designados como CRAS Rural A e CRAS Rural B, para mantermos a não identificação do município.

Vale chamar a atenção para três aspectos da formação da equipe e do próprio organograma. O primeiro é que a Técnica Social responsável pelo CadÚnico no município é uma assistente social que teria por atribuição o acompanhamento de toda a execução no município, mantendo a interlocução com os CRAS e respondendo tecnicamente pelo programa. O segundo aspecto é que os cadastradores que estão nos CRAS, atuando nos territórios, não estão vinculados funcionalmente a ele, mas seguem respondendo a sua coordenação central. E, por fim, o terceiro aspecto é que as coordenações de atenção básica, nas quais estão os CRAS, e a do Cadastro Único, não têm nenhuma conexão para além de estarem na mesma secretaria.

Ao observar o desenho institucional que o CadÚnico imprimiu no município, foi possível estabelecer uma ligação com o período em que aconteceu a implementação do CadÚnico nos municípios. Nesse período, vivenciei a experiência de implementação na cidade de Porto Alegre, no final de 2014, na coordenação de um território da cidade. Naquele período, ao aderir ao programa, a capital, através da gestão municipal e da política de assistência social, das formalidades e demandas da adesão, iniciava as adequações de espaços, a contratação de equipe e a estruturação interna. Trago essa reflexão de forma mais impessoal, pela relação causal do modelo de implementação, mesmo em outra cidade, que me permitiu, à época, estar em atuação no território, recebendo a informação da chegada de dois cadastradores, e de que a estrutura já existente de recepção deveria ajudar nos agendamentos.

Percebi a importância de relacionar esses dois momentos na história do Cadastro Único, relacionando a capital com o município pesquisado, porque a falta de formação ou compreensão de que deveria nascer dentro de uma ação territorial, em conjunto com as demais ações da assistência social, marca questões de implementação que se refletem ainda na implementação atual do instrumento. O que se percebe é que, na adesão e na implementação cotidiana do CadÚnico, permanece um distanciamento entre os servidores que faziam os cadastros. Estes, desde o início, respondem à coordenação central e mantêm nenhuma, ou ainda muito baixa, interlocução dentro do território. As transformações e evoluções que obtiveram ao longo do tempo foram narradas pelo Cadastrador do CRAS Rural B, ao responder às questões da entrevista, que indica:

Os cadastros, eles eram apenas uma ficha de inscrição que a entrevista era muito menor e, ao longo dos anos, foram aumentando até chegar ao que é hoje uma entrevista completa onde tu pode ter uma ideia da realidade de toda a família; antigamente só se pegava informações primárias. E essa evolução também aconteceu na secretaria; o cadastro foi ganhando espaço, tem uma estrutura bem importante ali no térreo da secretaria né, bem grande. (Entrevista com o Cadastrador do CRAS Rural B)

A importância de recompor o formato da equipe, mediante critérios mínimos estabelecidos pelo governo federal, e de visualizar dentro do organograma resumido da Secretaria Municipal, permitiu-nos comprovar algumas observações feitas no momento do campo, muitas delas confirmadas nas entrevistas:

- a) os cadastradores estão vinculados somente à coordenação do CadÚnico. Mesmo os profissionais que são encaminhados para cumprir suas atividades nos CRAS respondem somente à sua coordenação:

O cadastrador se apresenta para o coordenador do CRAS e desenvolve suas atividades na sala destinada ao cadastro. Todos os cadastros são enviados para a coordenação. Lá é feita a conferência, validação e envio para o sistema. Qualquer dúvida que a gente tiver sobre os documentos ou informações que a pessoa nos deu fazemos uma solicitação de averiguação lá na secretaria. (Entrevista cadastradora do CRAS A)

- b) a coordenação da atenção básica, bem como dos CRAS, não tem nenhuma interlocução com a coordenação do CadÚnico. Durante a observação do campo de pesquisa, ao conhecer os profissionais que atuam na atenção básica, setor interno da Secretaria Municipal, foi

questionada diversas vezes a necessidade de ir a campo nos CRAS Rurais, uma vez que o CadÚnico tem a gestão centralizada na sede central;

- c) a técnica social responsável pelo Cadastro Único, que recebe toda a formação específica para o programa, não tem nenhuma relação com os assistentes sociais dos CRAS, relatando explicitamente essa questão durante a entrevista:

Eu considero que é uma falha na visão dos próprios colegas, porque, se eles entendessem a importância do cadastro e que ele é uma via de entrada, eles ficariam mais próximos daquela equipe. Porque eu já tive casos de solicitação de visita por parte do cadastrador que está no CRAS, porque ele apontava ali que a pessoa contou praticamente toda a história de vida, violência doméstica, algo que o CRAS deveria ter dado conta no mesmo momento. Se tivesse o vínculo construído, já poderiam trabalhar juntos no caso, mas infelizmente isso não tem. Não tenho nenhuma relação com os CRAS, eles me tratam como a assistente social, que está na legislação do cadastro, com a figura de investigação e averiguação. (Entrevista Técnica social responsável pelo CadÚnico)

Ao analisarmos os dados do CENSO SUAS 2018, verificamos que esse foi o caminho de relação entre os CRAS e o CadÚnico desde o início da implementação do programa. Ao perguntar aos coordenadores dos CRAS, no Brasil, se realizavam cadastramentos ou atualização do CadÚnico, o Censo SUAS obteve a seguinte resposta: *Não*, 30,5%; *Sim*, com equipe exclusiva para esta finalidade, 53,1%; *Sim*, com a equipe responsável pelo PAIF, 10,8%; e *Sim*, com outra equipe, 5,5%. Ou seja, mais de 53% mantêm equipe específica para o cadastro, distante do funcionamento regular do CRAS (BRASIL, 2018).

Além disso, num comparativo de 2011, 2012 e 2014, sobre o uso do CadÚnico, a ampla maioria dos CRAS afirma só fazer a inserção dos dados pelos cadastradores. Em 2014, a maior parte dos CRAS não tinha acesso ao sistema, nem ao menos realizavam pesquisas e consultas, conforme tabela sistematizada abaixo:

Tabela 4 - Uso do Cadastro Único por parte dos CRAS, comparando os anos de 2011, 2012 e 2014

| Ano | CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal | | | Total |
|-------------|--|-------------------------------|-------------------------------|--------------|
| | Não tem acesso ao sistema | Para consulta/pesquisa | Para inserção de dados | |
| 2011 | 1.981 | 5.177 | 3.141 | 10.299 |
| 2012 | 1.988 | 5.402 | 3.391 | 10.781 |
| 2014 | 4.019 | 0 | 4.166 | 8.185 |

Fonte: Adaptado de Brasil (2018).

Portanto, os dados levantados pelo CENSO SUAS de 2017 e 2018 resgatam o distanciamento que o CadÚnico manteve do funcionamento dos CRAS, durante o processo de implementação, servindo como pistas no entendimento da dificuldade de integração e compreensão do instrumento dentro da articulação dos territórios. Ao mesmo tempo, a decisão política de dar amplitude ao CadÚnico – tornando a ferramenta mais importante para a seleção e a inclusão de famílias em diversos programas de proteção social, sendo o principal meio de acesso da população brasileira de baixa renda a diversas políticas públicas – não acompanhou o mesmo movimento na base de implementação.

Seguindo os caminhos que auxiliam na compreensão dos modelos criados pelos burocratas de nível de rua para implementação do programa, é fundamental que se possa visualizar de forma organizada, os (des)caminhos que a gestão municipal estabelece e normatiza para que atendimento da população usuária aconteça.

No município, a realidade dos atendimentos nos CRAS Rurais é de espaços físicos sem acessibilidade, baixo sinal de internet, computadores que não rodam o sistema do CadÚnico, nem o sistema para consultas. As salas de atendimento individual, mesmo na secretaria, não garantem o sigilo e a privacidade do atendimento, que inclusive são exigidos pela profissão. Todos esses fatores são essenciais para que se compreenda as condições de atendimento e trabalho com que os burocratas de nível de rua atuam nos CRAS Rurais e, por consequência, no CadÚnico nestes territórios.

3.3 O CADASTRAMENTO NOS TERRITORIOS DOS CRAS RURAIS EM ÂMBITO MUNICIPAL

O município pesquisado tem dois CRAS caracterizados como rurais, que aqui os denominaremos CRAS Rural A e CRAS Rural B. Quando tratamos do CRAS Rural A, devemos compreendê-lo funcionando em uma antiga escola de que trocou de sede. Portanto, seus espaços não são próprios de um CRAS, nem contam com adaptações estruturais, ou seja, mantêm-se sem acessibilidade, e as salas de atendimento são subdivididas nas antigas salas de aula, não garantindo a privacidade e sigilo que os atendimentos exigem. A antiga escola de educação infantil deu lugar ao CRAS Rural, à Subprefeitura da região e ao Conselho Tutelar, que funcionam no mesmo espaço. O CadÚnico ocupa uma sala anexa à recepção, onde é feita a triagem para todos os atendimentos. Uma funcionária, com formação de nível médio, é responsável pelo cadastro e pelo envio dos documentos à Secretaria, ficando à disposição para atendimento, no mesmo horário de funcionamento do CRAS. Mesmo estando localizado na avenida principal do município, podemos considerar com uma área territorial de abrangência bastante extensa, com dez comunidades e duas grandes regiões do município, chegando a estar cerca de 50 km de algumas comunidades atendidas no território. O CRAS Rural A, fica a 42 km de distância da Secretaria de Assistência Social Municipal, e é responsável pelo atendimento de assentamento da reforma agrária, de duas comunidades indígenas e de duas comunidades quilombolas.

Ao tratarmos do CRAS Rural B, que fica a 35 km da Secretaria Municipal, estamos nos referindo a uma sede alugada, com salas de equipe, atendimento individual, recepção, sala de grupos e sala para o CadÚnico. O local é específico da política de assistência social, próximo aos serviços de saúde e Subprefeitura. Mesmo estando no “centro” da comunidade, o território do CRAS atende cerca de trinta comunidades em três grandes regiões do município, algumas delas chegando a 60 km de distância de algumas comunidades referenciadas. Dentre as comunidades rurais atendidas, é responsável pelo atendimento de três comunidades indígenas e duas colônias de pescadores artesanais.

O CadÚnico no CRAS Rural B, apesar de ter melhor estrutura, não tem funcionária fixa do cadastro, dependendo da vinda de um servidor da secretaria,

duas vezes na semana. A última contratada pediu demissão havia mais de quatro meses e, após sua saída, não foi substituída. Em virtude da distância e da pouca disposição dos servidores de se deslocarem ao CRAS Rural B, nos dias em que o veículo oficial é destinado a esse CRAS, um cadastrador desloca-se da secretaria para realizar as entrevistas do CadÚnico. Vale frisar que o único servidor que se disponibilizou a fazer esses atendimentos é o mesmo que cumpre a função de supervisor do cadastro, na secretaria.

Ficou evidenciado, em toda a pesquisa de campo, o papel do supervisor do CadÚnico na secretaria. A incidência e proatividade foi citada em todas as conversas, informações e entrevistas dos profissionais dos CRAS e da secretaria, mostrando sempre o poder discricionário e operativo desse profissional. Se, por um lado, demonstraram a importância no cumprimento de uma função fundamental ao CadÚnico no município – pois passam por ele todos os cadastramentos feitos nos territórios e na secretaria, para após validação e conferência entrarem no sistema –, por outro, verbalizam-se algumas dificuldades e inconformidades com a forma como trata os beneficiários. Esse supervisor mantém o papel de “verificador”, “averiguador”, muitas vezes “policialesco” na atuação e revisão dos cadastros; ao mesmo tempo, todos relatam a sua agilidade com os documentos e a capacidade de fazer cadastros com mais rapidez e eficiência.

Os CRAS Rurais são tratados conjuntamente pela secretaria para definições estruturais. Cabe especial destaque à questão do veículo, destinado às ações de busca ativa, de visitas domiciliares e de relação com a rede de atendimento. Este é dividido da seguinte maneira: nas segundas e quartas-feiras, é destinado ao CRAS Rural A; nas terças e quintas-feiras, ao CRAS Rural B; nas sextas-feiras, reveza-se entre um e outro. Enquanto os CRAS Urbanos mantêm os equipamentos e a internet em funcionamento, nos CRAS Rurais, o acesso à internet para consultas imediatas durante o atendimento, inclusão de dados e agilização do atendimento, ainda não foi solucionado.

Cumprir dizer que a consulta é fator essencial para dar informação e evitar o retrabalho no CadÚnico. A falta de estrutura, muitas vezes, gera serviço dobrado e a necessidade de retorno dos usuários. Em muitos atendimentos, os beneficiários procuram o serviço para saber sobre a suspensão dos benefícios, sobre cancelamentos de cadastros ou mesmo sobre o número do NIS, o que pode ser

respondido com uma consulta ao banco de dados online do cadastro. No entanto, nos CRAS Rurais, essas informações não podem ser fornecidas, o que faz com que os usuários retornem ao atendimento quando as informações forem coletadas em outro espaço.

Os dois CRAS Rurais são compostos pela equipe mínima exigida pelo Ministério da Cidadania, definida legalmente pelo porte do município. A coordenação dos CRAS é feita por indicação política do secretário municipal, sem necessidade de haver experiência com a política de assistência social. Nos dois casos, os coordenadores são pessoas com fortes relações políticas partidárias, especialmente no território. No CRAS Rural A, o coordenador é amigo pessoal do secretário e pré-candidato a vereador; no CRAS Rural B, a coordenadora é esposa do Subprefeito da região. Essas relações contradizem o que preconizam as orientações do Ministério da Cidadania, que estabelecem, além do conjunto de atribuições ligadas ao planejamento, gestão, mapeamento do território e organização da rede, que tenha formação e experiência na área, como podemos observar abaixo

Escolaridade mínima de nível superior, concursado, com experiência em gestão pública; domínio da legislação referente à política nacional de assistência social e direitos sociais; conhecimento dos serviços, programas, projetos e/ou benefícios socioassistenciais; experiência de coordenação de equipes, com habilidade de comunicação, de estabelecer relações e negociar conflitos; com boa capacidade de gestão, em especial para lidar com informações, planejar, monitorar e acompanhar os serviços socioassistenciais, bem como de gerenciar a rede sócio assistencial local. (BRASIL, 2009).

Mesmo estando o foco da pesquisa nos CRAS Rurais, a convite da Coordenadora da Atenção Básica, visitei os três CRAS Urbanos do município. Foi fundamental essa visita formal aos três outros CRAS do município, para poder compreender a diferença de tratamento institucional quando se trata dos equipamentos urbanos em detrimento dos rurais. Os três equipamentos trabalham com concentrações urbanas, num menor número de comunidades, mesmo que mais populosas, e podem ter acesso aos veículos oficiais, agendando-os diretamente na divisão de transportes. As estruturas e os servidores estão em maior número; os equipamentos têm internet, podendo-se realizar as consultas sobre benefícios e recadastramento de forma instantânea. Os CRAS urbanos têm pelo menos dois cadastradores permanentes e, em caso de necessidade, são prioridade de

substituição. O atendimento conta com agendamento e articulação com as demais ações e profissionais vinculados ao equipamento.

Ao chegar em cada um dos CRAS Urbanos, sendo apresentada como pesquisadora da UFRGS no Rural, nos três espaços as pessoas referiam que também deveriam ser estudados, pois atendiam comunidades tradicionais também. Sobre as visitas, ficaram algumas reflexões que posteriormente contribuíram para mensurar os fatores institucionais, pessoais e relacionais que se estabelecem nos CRAS Rurais:

- a) o reforço da ideia de que uma divisão territorial tão estanque sobre o que é rural e urbano não responde à forma como os municípios estão constituídos, o que exige que o conjunto de profissionais tenha conhecimento sobre as particularidades do rural;
- b) um investimento maior por parte da secretaria, em relação à estrutura física e de recursos humanos, nos equipamentos urbanos. Os CRAS Urbanos contam com acessibilidade, computadores e internet, telefone fixo e salas de atendimento e grupos. A equipe desses CRAS é muito maior que a dos Rurais, com oficinas, pedagogo, atendimento aos idosos e grupos PAIF (todos os CRAS que visitei estavam com os grupos em atendimento). O CadÚnico tem estrutura de pelo menos dois cadastradores; em um dos CRAS eram três cadastradores e a informação de 300 a 400 cadastros mês. Perguntei sobre a substituição dos cadastradores, sobre ficar sem um deles nos atendimentos; relataram que não ficam com equipe menor nem uma semana, que a contratação de um substituto é imediata.

Um dos assistentes sociais do CRAS A foi transferido para o CRAS Urbano, após o período de observação de campo. Durante a realização da entrevista, ao ser perguntado sobre a diferença de trabalho e a relação com a gestão, quando se trata do CRAS urbano e do rural, ele refere:

O que eu vi de diferença aqui foi que aqui tem o serviço de convivência funcionando, com oficinairos, coisas que a gente não tinha no rural, só tem uma pedagoga no serviço de convivência. Mas aqui tem oficina de música, de artesanato, os grupos PAIF. Tudo o que deveria ter no território também, que acaba não tendo lá. Tem uma oficina aqui que é de ginástica e movimento, para os idosos e para o resto da população que queria fazer um esporte. É desenvolvido em todos os CRAS, menos nos rurais. Nos rurais não tem oficina, são duas pedagogas e deu. O caráter socioeducativo que esses grupos têm não acontece. Mesmo a minha saída: eu estou

assumindo no CRAS Urbano, mas nenhum assistente social ainda foi deslocado pra lá. Mas aqui não poderia ficar sem. (Entrevista com o assistente social do CRAS A)

Gabriela Lotta (2012a), apresentando o resultado da pesquisa sobre a atuação dos agentes comunitários de saúde, também trouxe a comparação na implementação em dois municípios diferentes: Taboão da Serra (SP) e Sobral (CE). Ao trazermos os resultados obtidos pela autora, observamos muitas semelhanças em relação aos encontrados nas diferenças entre os dois CRAS. Mesmo relacionando pesquisas na área da saúde e da assistência social, foi possível identificar as diferenças de rotinas de trabalho, de atuação via busca ativa em maior ou menor número, divisão de papéis e composição e formação da equipe, com as mesmas características.

Analisando de forma geral os elementos apresentados, percebemos que há, de fato, diferenças na forma como a cadeia de formuladores-implementadores adapta e formata o programa. Essas diferenças são, em parte, fruto do próprio processo de construção de uma política pública nacional, na medida em que se busca, propositadamente, deixar brechas para que haja adaptações e transformações necessárias, a fim de que os programas sejam conduzidos da melhor forma possível em cada localidade. (LOTTA, 2012b, p. 07)

Portanto, é através de decisões cotidianas no ambiente de trabalho, somadas à complexa cadeia de atores e tomadores de decisão, desde o nível federal até o CRAS, que a implementação, de fato, é desenhada e realizada. Isso torna a análise de todos os fatores envolvidos e do poder discricionário muito relevantes para compreender o processo como um todo; afinal, burocratas implementadores deverão atuar nesses contextos.

Aqui iniciamos três debates fundamentais ao analisar a abrangência territorial no município. Todas essas questões fizeram parte dos temas observados e, posteriormente, confirmados nas entrevistas. A primeira é que o município teria todas as condições para ter acesso aos recursos de CRAS Móvel e contratação de equipes volantes para busca ativa nesses territórios, pois, segundo o Ministério da Cidadania, orientações para o CRAS:

Nas regiões de difícil acesso, como no caso das comunidades ribeirinhas, indígenas, rurais, quilombolas, e outras, o CRAS tem as chamadas “Equipe Volante”, que realizam a busca ativa. O deslocamento destas equipes é realizado por meio de carros ou das Lanchas da Assistência Social (BRASIL, 2010, p. 12).

Ao perguntarmos sobre o assunto, em todas as entrevistas, foi confirmado que, em 2014, através de emenda parlamentar, o município conquistou uma unidade móvel, totalmente equipada, para atendimentos e cadastramentos imediatos, com capacidade de acesso às comunidades mais distantes, e veículo adaptado aos locais de difícil acesso. Porém, feita sua inauguração oficial, os equipamentos foram ligados em voltagem errada, o que provocou um curto-circuito e, de lá pra cá, o equipamento está estacionado no setor de transportes, já em condições de deterioração. Nesse debate, defende o gestor municipal,

Não está parado por uma condição política. Eu não acredito, até porque não é assim. Aqui no município nós somos independentes, até porque não está parada na nossa gestão. Mas hoje a dificuldade que eu tenho de fazer funcionar é simplesmente uma questão técnica, porque como ele é só para a área rural, eu preciso de um carro específico para puxar ele. E eu preciso também mudar toda a questão elétrica dele, porque na época mexeram errado e acabaram com a parte elétrica dele. Até na tua casa as tomadas foram mudadas e tal, então, é mais uma questão técnica propriamente do que realmente uma questão política. Inclusive o nosso diretor aqui tem me cobrado muito sobre isso, pra que a gente, o mais rápido possível, possa colocar em funcionamento, porque vai nos ajudar muito no planejamento que a gente tem para 2020 e para depois de 2020. Porque tudo que for foi feito agora não vai conseguir ter resposta agora (2020). Porque a gente sabe que um ano de eleição é complicado. Mas a gente está planejando para 2021, 22, 23, 24, que a gente consiga deixar tudo organizado. (Entrevista com o gestor)

O equipamento que garantiria busca ativa e cadastramentos nas comunidades segue parado na garagem municipal, apresentando sinais de descuido e abandono que são muito difíceis de recuperar. Ao se referir ao CRAS Móvel, a assistente social do CRAS Rural B afirma:

Tu sabes que esse negócio do CRAS Móvel eu nem sabia que existia, mas a própria comunidade relata que o trailer veio aqui na região no dia da inauguração, para o pessoal ver que existia, fez a festa, voltou para o estacionamento e nunca mais saiu. Não tem registro de nenhum atendimento dentro dele. Tu sabes o que é isso? Pior de tudo, que tudo isso que tu observaste aqui no CRAS, que nós não temos, como computadores, internet e tal, ele teria. Porque seriam equipamentos novos, com tudo instalado e conexão de internet. (Entrevista assistente social do CRAS Rural B)

O segundo tema refere-se aos custos de deslocamento dos usuários da política de assistência, dentro do mesmo território, para conseguirem chegar até o CRAS Rural. O município estudado adota uma tarifa variável no transporte público, conforme a distância a ser percorrida. Assim, em média podemos afirmar que o gasto de deslocamento médio até os CRAS Rurais (ida e volta) é de R\$30,00 (trinta reais), podendo, em comunidades ainda mais distantes, chegar próximo dos R\$50,00 (cinquenta reais). Ou ainda, uma divisão territorial que acaba dificultando o acesso dos usuários, pois os critérios de divisão deixaram muitas comunidades, que estariam mais próximas da Secretaria Municipal ou de um CRAS Urbano, precisando seguir o referenciamento definido.

Ainda assim, vale destacar que a área rural e as comunidades tradicionais do município são numerosas e presentes no conjunto dos territórios da cidade, com dimensões e territórios muito além dos definidos para os CRAS Rurais. Assim, verificamos que muitas populações rurais são atendidas nos equipamentos “urbanos”, sem que haja nenhum preparo ou maior cuidado nas informações específicas exigidas pelo CadÚnico. É possível retratar essa realidade na entrevista de uma das assistentes sociais do CRAS Rural B:

Uma família vir até o CRAS é muito difícil. Muitas famílias vêm caminhando até o CRAS, passam duas ou três horas caminhando para chegar até aqui. Mas precisam acessar o serviço, não tem a passagem, que aqui é muito cara, e não tem o que fazer. Uma mãe com um filho pequeno gasta 40,00 para vir no CRAS. (Entrevista assistente social do CRAS Rural B)

Ainda no período de observação, pude acompanhar uma visita do assistente social do CRAS Rural A à escola indígena de uma das comunidades. A direção da escola indígena solicitou a visita para apresentar a situação das famílias indígenas, que não estavam mais recebendo as cestas básicas, buscando propor uma ação conjunta entre educação e assistência social, que pudesse retomar o atendimento. Assim que o veículo, identificado como da assistência social, estacionou em frente à escola, um indígena recorre ao assistente social relatando a dificuldade em conseguir concluir o Cadastro Único:

Fui no CRAS, me mandaram na Secretaria; cheguei lá e me mandaram voltar no CRAS; não consegui o cadastro até agora e já gastei o que eu não tinha. É muita passagem. A gente não tem o que comer e ainda tem que ficar pra lá e pra cá até vocês resolverem onde vão nos atender.

O terceiro tema observado são as rotinas de trabalho bem diferentes de um CRAS Rural para outro, em especial no que diz respeito ao acolhimento aos usuários que chegam até os CRAS. Enquanto no CRAS Rural A é feita a acolhida na recepção, com encaminhamento ao cadastrador ou demais integrantes da equipe, somente após a primeira avaliação sobre a documentação obrigatória completa. Caso faltem informações ou documentos, é entregue ao usuário uma listagem com as pendências e orientado a retornar somente com a documentação completa.

No CRAS Rural B, a recepção faz o atendimento inicial e realiza o agendamento, pois o cadastrador não fica à disposição diariamente. Se a família tem dúvidas sobre o acesso, sobre alguma das políticas públicas que incluem via CadÚnico ou ainda, sobre a documentação, é encaminhada para atendimento do serviço social e, somente depois, para o cadastramento.

A integração entre o CadÚnico e as demais ações do CRAS Rural também é um diferencial entre os dois equipamentos. Enquanto o CRAS Rural B trabalha de forma integrada e envolve o conjunto da equipe do território, no CRAS Rural A, a rotina de trabalho é mais distanciada, e o trabalho não é desenvolvido de forma integrada com os demais serviços.

O que se percebe é que cada CRAS rural define as suas metodologias de trabalho, encontra suas formas de ação e interpreta as orientações e gargalos institucionais, a partir da análise, disposição e compreensão de cada equipe, não tendo um acompanhamento mais próximo por parte da gestão municipal. Do mesmo modo, a gestão municipal, não tem um acompanhamento mais próximo da gestão estadual, que deveria trabalhar para o alinhamento das atuações.

4 OS FATORES INSTITUCIONAIS E O PODER DISCRICIONÁRIO DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA: ELEMENTOS QUE ALTERAM A IMPLEMENTAÇÃO DO CADASTRO ÚNICO ATÉ CHEGAR ÀS POPULAÇÕES RURAIS

Ao definirmos o município que atendia aos requisitos necessários para análise dos objetivos da pesquisa, deparamo-nos com dois CRAS destinados ao atendimento do Rural. Ambos com divisão territorial extensa, equipe constituída seguindo os critérios do SUAS, em regiões com diferentes características rurais e estruturais.

Essas diferenças foram marcando cada momento da observação e das reflexões propostas na pesquisa, o que permitiu traçar um caminho comparativo entre dois equipamentos públicos que implementam a política de assistência social, seguindo orientações de âmbito nacional, estadual e municipal de mesma ordem. Entretanto, a implementação do CadÚnico para programas sociais vai ganhando roupagens diferentes, à medida que os burocratas em nível de rua atuam nesses CRAS Rurais, relacionam-se diretamente com os usuários da política pública e encontram caminhos para o enfrentamento das demandas e limites que surgem no atendimento cotidiano da população.

Este capítulo dedica-se a dialogar com as hipóteses da pesquisa, relacionando as referências teóricas discutidas nos capítulos anteriores, testadas segundo o caminho metodológico a que esta pesquisa de campo se propôs. As seções que seguem percorrem o caminho de desvendar o impacto da atuação da burocracia em nível de rua, desvelando os caminhos que levaram o CadÚnico até os municípios e os CRAS, quais os procedimentos pactuados institucionalmente para esse atendimento, bem como as decisões de gestão que influenciam a tomada de decisão, as normas, orientações e determinações que constroem a relação com os usuários e a condição, ou não, de subalternidade da pobreza frente à política pública.

Buscamos apresentar o debate, por meio de três seções que se complementam, no sentido de construir uma discussão quanto aos fatores institucionais. Na primeira, é apresentada a formatação da Gestão Municipal, especialmente por seu papel e poder discricionário, e os impactos que essas

compreensões trazem aos atendimentos das populações rurais. Na segunda, são discutidos os fatores institucionais que interferem diretamente na atuação dos burocratas de nível de rua nos CRAS Rurais. Até que, na terceira seção, apresentam-se as transformações institucionais na hora de implementar o CadÚnico nos CRAS Rurais, demonstrando, sempre, o impacto direto o acesso aos usuários da política de assistência social.

4.1 GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM ÂMBITO MUNICIPAL: O PODER DISCRICIONÁRIO QUE IMPACTA DIRETAMENTE O ATENDIMENTO DO RURAL

As Secretarias Municipais de Assistência Social têm a responsabilidade, em nível local, de fazer a gestão da política de assistência social, de modo articulado com os governos estadual e federal. Portanto, torna-se fundamental compreender, dentro do município estudado, o conhecimento que o secretário tem sobre a política pública, sua trajetória e o nível de entendimento e prioridade que consegue estabelecer para o atendimento das populações rurais.

A política de assistência social tem um histórico de desprofissionalização e de atuação com base em estruturas improvisadas e descontínuas, embebidas da cultura autoritária, patrimonialista e assistencialista, cuja síntese mais emblemática encontra-se em um símbolo histórico, conhecido como primeiro-damismo (BRASIL, 2011). Mesmo com os avanços obtidos mediante o SUAS e todas as regulamentações da política de assistência social, na última década ainda se percebeu um movimento de legitimação do papel estabelecido através da benesse, da caridade e da relação com as igrejas, tornando o movimento persistente dentro da assistência.

Para além do caráter histórico dessa visão, é importante destacar o limitado entendimento da política de assistência social num país com níveis de desigualdade social bem expressivos. Com o reconhecimento da assistência social enquanto direito, observamos que ela ganhou desenho institucional e reafirmou a necessidade do trabalho intersetorial, mas estando numa pasta específica.

Nos atuais governos (em âmbito estadual e federal), a política de assistência social perdeu espaço de centralidade de ação e agregou atribuições nas mesmas

pastas, o que resulta, inclusive, no compartilhamento orçamentário. Se, no Governo Federal, o Ministério da Cidadania uniu o Ministério do Desenvolvimento Social, o Ministério do Esporte e o Ministério da Cultura; no governo do Estado, foi criado o Departamento de Assistência Social aos Animais, dentro da Secretaria de Assistência Social e Trabalho do Rio Grande do Sul, inclusive dividindo orçamento¹. Esse cenário é entendido pelo próprio Conselho Nacional de Assistência Social, como um retrocesso aos avanços que estavam sendo conquistados ano após ano.

A pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros – Suplemento de Assistência Social (MUNIC) IBGE (2010) apresenta dados significativos sobre a constância dessa cultura patrimonialista na assistência social. Dentre os municípios que declararam ter órgão gestor da assistência social, 24,3% – ou seja, mais de 1.300 municípios – responderam que a política de assistência social era conduzida pela primeira-dama. Couto (2010) reafirma a adoção de estratégias de (re)legitimação do primeiro-damismo na política de assistência social a partir, por exemplo, do aumento da busca por cursos universitários, por parte das primeiras-damas, particularmente de cursos de graduação de Serviço Social à distância.

A concepção do primeiro-damismo na assistência social, ainda que não esteja dentro do papel da esposa do prefeito, é algo que remonta a um modelo de assistência social, pautado na condição de subalternidade e dependência. Para além disso, busca desconectar a ação dos profissionais da assistência social, do conhecimento e da formação teórica-metodológica e ético-política, da capacitação dos seus quadros e das condições institucionais necessárias para efetivar sua intervenção. Isso tudo dá lugar à ação social voltada à benesse e a pequenas ações (SPOSATI, 2006).

Ao entrevistarmos o Secretário do município em pauta, que havia assumido a gestão há pouco menos de 12 meses, identificamos uma trajetória ligada aos Centros de Recuperação Terapêuticos para Drogadição. Ao relatar as motivações

¹ Uma nota de repúdio publicada pela Frente Gaúcha em Defesa do Sistema Único de Assistência Social e da Seguridade Social do Rio Grande do Sul – entidade que agrega diferentes fóruns, movimentos sociais e conselhos profissionais da área, e da qual o CRESSRS faz parte – demarcou seu posicionamento contrário à criação do 'Departamento de Assistência Social aos Animais' dentro da Secretaria de Assistência Social e Trabalho do Rio Grande do Sul. A nota de repúdio foi emitida após declaração da Secretária de Assistência Social e Trabalho do Estado, Regina Becker Fortunati, ao jornal Zero Hora, na edição de 11 de fevereiro, anunciando o novo Departamento. Disponível em: <http://www.cressrs.org.br/noticia/cressrs-apoia-nota-de-repudio-a-criacao-do-departamento-de-assistencia-social-aos-animais,-anunciado-pela-secretaria-de-assistencia-social-e-trabalho-do-estado>

do Prefeito Municipal para convidá-lo a assumir a gestão, relaciona-as com a capacidade de trazer para dentro da assistência social o papel de prevenção e tratamento. Assim, vale destacar a compreensão de vulnerabilidade social e pobreza que orienta suas ações, compreensão essa sempre acompanhada com a questão do uso de drogas, não levando em conta as múltiplas expressões da questão social que vivemos no país. Em entrevista, o secretário afirma,

Tudo está relacionado diretamente com uso abusivo de álcool e outras drogas. Então nós acreditamos que, usando o trabalho que já existe da secretaria, acrescentando as ações de prevenção e tratamento das drogas, a gente consegue daqui a pouco, para o futuro, num planejamento de cinco anos, amenizar bastante esse tipo de problema que a gente tem, não só no nosso município, mas na verdade no Brasil todo. Porque a gente hoje tem, em todo o país, 7 milhões de usuários de droga, 30 milhões que usam abusivamente a questão do álcool. Então eu entendo que a gente tem que ter um olhar diferenciado e com carinho em cima disso. Se nós vamos conseguir resolver, não sei dizer, mas que a gente tem que dar o primeiro passo para que a gente consiga fazer isso. Obviamente a gente usando, dentro da nossa secretaria essa questão da assistência social, a gente pode fazer muito. (Entrevista Gestor Municipal)

Esse gestor municipal é empresário na cidade e ligado à igreja evangélica. Ao trazer para gestão o compromisso com a prevenção e o tratamento à drogadição, o Secretário afirma combinar sua trajetória pessoal, nas comunidades terapêuticas, com a experiência de vereador da cidade. Possivelmente será candidato nas próximas eleições, o que foi comentado antes de iniciar formalmente a entrevista (Observações e anotações registradas no Diário de Campo). Mesmo não se tratando especificamente do “primeiro-damismo”, trata-se aqui da reprodução de uma lógica mais limitada de assistência social, associada à benesse e ao voluntariado.

Ao associarmos a discussão do atendimento da assistência social, do CadÚnico nos CRAS Rurais, com as suas complexidades e especificidades, entendemos o quanto é essencial ter a compreensão da importância do atendimento dessas populações. No entanto, ao ser questionado sobre os desafios de gerir a política de assistência social, num município que tem a responsabilidade de atender comunidades quilombolas, indígenas, assentados da reforma agrária, pescadores artesanais e populações rurais extremamente pobres, o gestor municipal afirma:

Na verdade, quem tem que atender essas populações é os direitos humanos. Mesmo assim, eu consigo respeitar e me identificar com eles através da política pública. É uma questão do coração, né. Eu brinco muito com o pessoal, que para ser assistente social tem que ter um dom de deus, tem que ter recebido um chamado. Não é qualquer um que pode ser um assistente social hoje. Nesses apenas dez meses identifiquei isso. A pessoa que trabalha hoje na Secretaria da Assistência Social, tem que ter o chamado. Para poder entender o próximo, para poder atender as pessoas da forma como elas merecem ser atendidas. (Entrevista com o gestor)

Ao mesmo tempo que remete o conhecimento técnico e social dos profissionais ao dom de deus, o entrevistado parece não reconhecer que os públicos específicos precisam ser apropriados pelo conjunto da rede socioassistencial, não estando sob responsabilidade de um setor único e específico. Reconhece ter um plano de gestão pautado no compromisso de ampliação do Programa Bolsa Família. Porém, mesmo reconhecendo que isso somente será possível com uma estratégia capaz de fazer o CadÚnico chegar até as comunidades mais vulneráveis, reconhece também que a ampliação proposta por ele não está alinhada com a diminuição do programa, por causa dos cortes orçamentários do Governo Federal, o que deixa de ser responsabilidade dele:

A dificuldade maior hoje é a questão financeira em relação a tudo. Tu debes estar sabendo que vai ser cortado muito em relação à assistência social no país todo, por parte do governo federal. Então, se tu trabalhavas com três bilhões, agora tu vais ter que trabalhar hoje com um bilhão de reais. Mas foi aprovado, parece que 2,9 bilhões de reais, agora vai ser repassado para nós apenas um bilhão. Para nós que eu digo, é todas as secretarias do país. (Entrevista com o gestor)

Para enfrentar a realidade dos cortes orçamentários, o gestor municipal reafirma o compromisso com a verificação dos dados fornecidos pelas famílias e a criação de critérios adicionais por parte da prefeitura municipal, visando a chegar até as pessoas que “realmente precisam”. Aqui fica evidente o poder discricionário da gestão na implementação do CadÚnico. Ao trazer como estratégia da gestão o direcionamento dos recursos orçamentários para os que “realmente precisam”, permitimo-nos dialogar com o estudo proposto por Marins (2014), sobre os repertórios morais e estratégias individuais dos beneficiários e cadastradores do Bolsa Família, que se propôs a compreender em que medida os profissionais, burocratas de nível de rua, tipificam a população mais vulnerável e os “merecedores” dos benefícios sociais.

Ao trazer o debate proposto por Marins (2014, p. 547), que analisa a lógica dessa tipificação e os instrumentos que dialogam com essa postura e a legitimam, “[...] os critérios de justificação usados pelos beneficiários para explicar o fato de serem ‘merecedores’ do benefício e a maneira pela qual percebem sua trajetória após receberem um recurso assistencial.”. São essas conexões, trazidas pela autora, com as quais buscaremos dialogar com elementos encontrados no campo de pesquisa dos CRAS Rurais.

Também por isso, é fundamental fazer uma conexão da fala do gestor municipal, alinhada com as orientações das gestões do Governo Federal e as mudanças na assistência social, propostas nos governos Temer e Bolsonaro. Estes, com as gestões da política de assistência social, redirecionaram as orientações e capacitações propostas pela rede SUAS, em temáticas que dialogam com irregularidades e nas informações não confiáveis que as famílias fornecem ao fazer o cadastro. Segundo entrevista de Ex-Ministro à época,

[...] nós fazemos averiguações periódicas, batemos os números, conferimos se essas pessoas realmente não estão tendo uma outra renda, não estão declarando. E, quando a gente bate uma informação que não fecha com a nossa, nós suspendemos o benefício. Isso gerou uma economia de R\$ 1,4 bilhão no ano passado. (GOVERNO, 2020).

A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), responsável pelo sistema do CadÚnico e dos repasses do Programa Bolsa Família, já tem estabelecida uma periodicidade de cruzamento de dados, segundo seus próprios regulamentos. No entanto, ao fazer-se o cruzamento como combate à corrupção, cria-se um reforço significativo de estigmatização, de criminalização dos mais pobres e de justificativa para os cortes orçamentários a cada ano. O Ex-Ministro, ao assumir a função, no dia da posse, afirmou:

Tem um Cadastro Único que tem mais de 100 perguntas, mas esse cadastro é autodeclarado. Ou seja, a pessoa pode chegar lá no município e declarar que ganha menos do que um salário-mínimo. Assim, a renda se encaixa no Bolsa, e ela passa a receber o benefício. E o sistema de avaliação é precário. Se essas 100 perguntas forem cruzadas, dá para enxugar um pouco e focalizar melhor pra quem realmente precisa”. (GOVERNO..., 2020).

Ainda no ato de posse, o Ministro afirmava não reconhecer os índices de pobreza no país, nem a ação promovida pelo Bolsa Família e o Plano Brasil Sem

Miséria, afirmando “Se reduzimos a pobreza como o governo sempre disse, não tem justificativa 50 milhões de pessoas (atualmente 14 milhões de famílias) precisarem de R\$ 165 por mês para não estar na miséria. Alguma coisa tem que ser corrigida, aperfeiçoada (NOVO MINISTRO..., 2016)”. A matéria intitulada *Governo cancela 1,3 milhão de benefícios do Bolsa Família em 2019* (GOVERNO..., 2020) aponta o caminho de aperfeiçoamento que o governo se propôs a adotar, criando uma ação especial, justificada com a identificação de irregularidades apontadas pelos processos de revisão e averiguação cadastral. A ação gerou o desligamento de 1,3 milhões de famílias e, segundo declaração do Ministro, “[...] uma expressiva economia de recursos públicos”, afirmando que a ação fora estratégica e que a meta seria avançar na fiscalização; assim, conclui com o compromisso: “Vamos aperfeiçoar mais ainda o mecanismo de controle”. (GOVERNO..., 2020).

A ação de fiscalização e controle coloca no centro da agenda do Ministério da Cidadania – referente ao CadÚnico e à transferência de renda – a pauta de irregularidades e a necessidade de rever o programa por conta disso. O Ministro Osmar Terra, ao trazer elementos que justificam as ações propostas, informa em entrevista coletiva, que só em Brasília, no ano de 2019, foram descobertas mais de 248 famílias que estavam recebendo o benefício de forma ilegal, pois não estavam nos critérios. Todas tinham uma renda acima do limite de R\$ 89 mensais, exigida pelas normas do programa, “[...] havendo casos, por exemplo, de cadastrados com um salário mensal de R\$ 27 mil [...]” (ANDRADE, 2020).

É essencial que possamos refletir sobre o que significa 248 famílias num universo de 70.057 famílias beneficiárias do Bolsa Família que cumprem os critérios do programa, se déssemos a mesma notícia, com enfoque nos números totais do município. No entanto, não foi citado o número total de famílias beneficiadas no município, nem que o percentual de inconsistências ou irregularidades não chegava a 2,83% do total (Relatório de Informações Sociais do Ministério da Cidadania). Portanto, há uma escolha da forma como se apresenta a informação, que também poderia ser lida como “97,17% dos beneficiários estão com as informações cruzadas e confirmadas no sistema do Sistema de Benefícios ao Cidadão (SIBEC)”.

Importante também, que os cursos promovidos pelo Capacitação Cidadania do SUAS, voltados aos coordenadores do CadÚnico nos municípios e responsáveis técnicos, abriu formação em 2019/2 e 2020, somente para aperfeiçoar a fiscalização

e o controle dos dados fornecidos pelas famílias. Denominou-se *Fiscalização do Recebimento Indevido de Benefícios*, e manteve as formações para os sistemas voltadas à necessidade de maiores averiguações sobre as informações que são fornecidas pelas famílias (Portal de Capacitação do Ministério da Cidadania).

Esse incentivo do Governo Federal, por meio de um direcionamento para que se fiscalizem os mais pobres, legitimados a partir de orientação do gestor municipal, permite uma série de ações que não dialogam com a construção dos programas, nem mesmo com os caminhos previstos na construção e consolidação do SUAS. Em busca desse redirecionamento de gestão e orientação, foi possível observar muitos elementos.

Essas visitas podem ajudar a inibir a fraude, porque sabem que serão fiscalizadas. Deveria ser assim, né, só vir se precisarem. Por isso que a gente precisa fazer o cruzamento com os sistemas. Teve um ano que foi solicitada muitas Visitas Domiciliares pelo MDS com o cruzamento de dados. (Entrevista Cadastrador do CRAS Rural B)

Nas observações de campo, foi possível identificar questões que dificilmente apareceriam nas entrevistas, como a questão das solicitações de visitas de confirmação, o questionamento extremo sobre os dados autodeclarados e a busca de qualificar o Cadastro Único “limpando os dados”, para poder aumentar o repasse do governo federal. O uso da expressão “limpar os dados” estava permanentemente presente nos cadastramentos e após a saída dos usuários atendidos, e sempre estava relacionado com as “mentiras” que poderiam estar sendo apresentadas e que precisariam ser confrontadas pelos cadastradores.

Ao combinarmos esse conjunto de orientações oficiais e extraoficiais que se estabelecem, se fortalece o poder discricionário dos burocratas de nível de rua quando se trata do cadastramento e das verificações cadastrais. Vale destacar, inclusive, que existe informalmente a “premiação” dos servidores que mais identificarem casos de irregularidade. A “premiação” acontece em forma de destaque pela gestão, de disputa e de prazer de ganhar de outros colegas que fazem essas buscas nas informações das famílias.

Ao acompanhar o cadastramento na sede da Secretara Municipal, presenciei a busca de informações complementares àquelas fornecidas pelos usuários, em busca de incompatibilidades. Os fiscais e agentes administrativos, acompanhados da Coordenação do CadÚnico para Programas Sociais no município, procuravam as

usuárias que deveriam receber visitas domiciliares no Facebook para ver se “*apareciam com algum companheiro*”. Esse olhar punitivo e fiscalizatório é tão forte que, em outro momento, ao acompanhar uma ação na comunidade indígena, o mesmo burocrata de nível de rua era responsável pela ação e afirmou, ao passar em frente da residência de uma beneficiária do Bolsa Família: “*Olha ali ó, o carro do nego veio está estacionado em casa, depois vai dizer que não tem companheiro. Eu a visitei semana passada.*” (Observações e anotações registradas no Diário de Campo)

As questões de busca ativa, redução de recursos orçamentários, descontinuidades de algumas políticas, e conhecimento das populações rurais ficaram ainda mais evidentes, quando começaram os movimentos para organização das pré-conferências de assistências social nos territórios rurais. Principalmente porque o grande tema gerador dos debates, na Conferência 2019, foi *Assistência Social: Direito do Povo, com Financiamento Público e Participação Social*, oportunizando um amplo espaço de debate e construção de alternativas às questões que afetam o SUAS e sua capacidade de garantir proteção como responsabilidade pública. Para potencializar a discussão, o debate foi subdividido em três eixos:

- a) eixo 1 – a Assistência Social como direito do Povo;
- b) eixo 2 – financiamento público;
- c) eixo 3 – participação social.

Ao participarmos como ouvinte e observadora nas duas pré-conferências dos territórios dos CRAS Rurais, registramos uma significativa dificuldade dos coordenadores dos Centros Regionais de apresentarem, de forma didática, ao conjunto da comunidade, os debates propostos através dos textos-base, tornando mais agregador e acessível, traduzindo os textos bases e relacionando com as demandas da comunidade e do território.

Surpreendeu-me negativamente a ausência das representações políticas públicas, que atuam em rede com a assistência social, tais como saúde e educação, com as quais se pressupõe inclusive um trabalho integrado no atendimento às condicionalidades do Programa Bolsa Família. Os centros de recuperação para dependência química, que estão dentro dos territórios, participaram com protagonismo e reconhecimento público pelo gestor municipal. Sobre as pré-conferências nos territórios rurais, algumas reflexões foram registradas.

Os técnicos ficaram responsáveis pelos eixos, mas os coordenadores dos CRAS tinham a tarefa política de contextualizar o debate e apresentar a região ao Secretário Municipal. As pré-conferências não conseguiram apresentar representações de todas as comunidades rurais, nem dos serviços do território, ficando em média com 25 pessoas cada uma.

Ao registrar no Diário de Campo, considerei que a abertura oficial havia sido realizada pelo Secretário Municipal, que chegou com mais de uma hora de atraso nas duas conferências, fez a fala de abertura sobre a fé e o papel dele nos centros de recuperação terapêuticos e a vontade de responder às necessidades da população, sem dizer quais as necessidades e qual população. Quando se iniciam os debates, em que a população usuária poderia participar e se inscrever para falas, o secretário foi embora com toda a equipe da secretaria que foi acompanhando-o. (Observações e anotações registradas no Diário de Campo)

Vale destacar que o atraso relatado, ocorreu nas duas pré-conferências rurais, sem autorização para que a coordenação dos CRAS iniciasse os trabalhos e justificada, no início da abertura, pela distância que os territórios estão da “cidade”.

A participação da população na política de assistência social é apresentada como diretriz, na Constituição Federal de 1988, apontando que ela se daria por “[...] meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis [...]” (BRASIL, 1988, art. 204). Por isso, são estabelecidas em lei as instâncias de controle, as conferências e os conselhos².

A criação da Instância de Controle Social (ICS) é uma obrigatoriedade dos municípios ao aderirem ao CadÚnico para Programas Sociais e o Programa Bolsa Família. A ICS é um órgão participativo formado por integrantes do governo municipal e da sociedade civil, que opera localmente e exerce o controle social, com uma atuação intersetorial. Devem integrar a instância membros do governo municipal das áreas de assistência social, educação, saúde, segurança alimentar e políticas para crianças e adolescentes, com paridade de participação entre governo e sociedade civil, que revezam sua presidência (BRASIL, 2010).

² Conselho – instância de deliberação colegiada, de caráter permanente e composição paritária entre o governo e a sociedade civil. SUAS e as Conferências – são instâncias que têm por atribuições a avaliação da política de assistência social e a definição de diretrizes para o aprimoramento do SUAS.

Sendo assim, as gestões municipais deveriam criar ICSs de duas formas: a partir da criação de um conselho específico, ou a partir da designação das funções e atribuições de controle social do Bolsa Família a um conselho já existente. O Censo SUAS 2017 (BRASIL, 2018) apresentou o dado de que 91,8% dos municípios optaram por designar os Conselhos Municipais de Assistência Social para atuarem como ICS. Reforçando esse movimento que vinha dos municípios, o Conselho Nacional de Assistência Social, através da Resolução nº 15, de 5 de junho de 2014 (BRASIL, 2014), define as atribuições dos ICS:

- a) observar se as famílias pobres e extremamente pobres do município foram cadastradas e se existe rotina de atualização dos dados;
- b) verificar se as famílias cadastradas com perfil para inclusão no Bolsa Família foram beneficiadas pelo Programa e acompanhar, por meio do SIBEC, os atos de gestão de benefícios realizados pelo município;
- c) verificar se o poder público local oferece serviços adequados de educação e saúde para o cumprimento das condicionalidades e se as famílias têm acesso a tais serviços;
- d) identificar e estimular a integração e a oferta de políticas e programas que favoreçam a emancipação dos beneficiários do Bolsa Família;
- e) subsidiar a fiscalização realizada pelo MDS e pela Rede Pública de Fiscalização em todos os procedimentos relacionados à gestão do Programa;
- f) deliberar sobre a aprovação ou não da prestação de contas da execução dos recursos do Índice de Gestão Descentralizada (IGD).

Entretanto, em nenhum momento das pré-conferências, ou mesmo no acompanhamento da rotina dos serviços e da gestão, foi possível identificar a existência da instância no município. Ao entrevistar o gestor, ele respondeu: “existe sim, importante pra nós, está na lei” (Entrevista com o gestor municipal). Porém, quando questionada, a assistente social, técnica responsável pelo cadastro, assume que atuou na instância em 2010; não soube informar o funcionamento atual e complementa:

Porque o certo é ele ter conselho, aonde vêm as três secretarias: saúde, educação e assistência social e o Conselho Municipal. E um diálogo com o conselho, na verdade, é a leitura de alguns casos. Na época era fundamental o diálogo que mantínhamos sobre os casos, porque o conselho é composto pela sociedade civil, que lideram e conhecem as regiões,

ajudam a construir alternativas com um olhar daquela região. Era feito, e era um trabalho muito significativo. Agora avançar ou tornar o espaço legítimo e verdadeiro, depende muito do olhar da atual gestão. (Entrevista com Técnica Social do CadÚnico)

Seguindo essa reflexão, nas entrevistas com os assistentes sociais do CRAS Rural A e B, ao perguntar sobre a participação e o acompanhamento do Conselho Municipal de Assistência Social e a construção conjunta para a realização das pré-conferências, foi unânime a informação de que não havia participação. Ao observarmos isso e questionarmos sobre a forma de controle social da assistência social nos territórios, uma entrevistada referiu ser “Completamente alheia, é muito difícil. Não tem nenhum conhecimento, nem para poder criticar. Por sua vez, a gestão não incentiva para não ter no pé depois” (Entrevista assistente social CRAS B).

Contrária a essa realidade, ao analisarmos o Censo SUAS 2017 (BRASIL, 2018), quando trata dos dados coletados nos municípios sobre as ICS, vemos que, em 90,4% dos municípios, efetivamente acompanham a execução do CadÚnico para Programas Sociais e do Programa Bolsa Família. Ainda assim, quando se busca a forma de acompanhamento da política pública por parte desses conselhos, a resposta está nas fiscalizações, que só acontecem a partir de denúncia formal, sendo nesse modelo, em mais de 55% dos municípios.

Em outubro de 2016, ao lançar o Guia de Aprimoramento da Gestão Local, o Ministério da Cidadania apresentou um capítulo que trata exclusivamente sobre controle social, respondendo aos apontamentos da Controladoria Geral da União (CGU) sobre controle social. Em todas as seções do referido capítulo, as orientações sobre capacitação dos conselheiros, papel da instância de controle social e acesso aos dados, remetem à gestão municipal um acompanhamento e responsabilização (BRASIL, 2016). Em consonância, não apresenta quem deve acompanhar a existência e o efetivo funcionamento nos municípios, nem ao mesmo quem fiscaliza a fiscalização do gestor.

Ao identificarmos que a instância de controle social não cumpre as atribuições definidas a ela, fica evidente uma importante lacuna de acompanhamento na implementação do programa. Essa lacuna reflete-se nas pré-conferências, mas também no envolvimento dos usuários com a política de assistência social, além das distorções que reforçam ainda mais a condição de vulnerabilidade das famílias atendidas, em especial as comunidades atendidas nos dois CRAS Rurais. Ao fazer

essa avaliação, dois elementos observados no campo da pesquisa, são fundamentais nessa análise.

O primeiro deles diz respeito ao desligamento das famílias do Bolsa Família por descumprimento das condicionalidades. No município, a educação acompanha a frequência de 96,85% do total de crianças e adolescentes incluídos no programa, que estão em idade escolar. Isso é considerado pelo Ministério da Cidadania como muito bom, pois está acima da média nacional, que é 91,18%. Na saúde, o acompanhamento das condicionalidades voltadas às crianças menores de 7 anos e mulheres atingiu apenas 46,60% do público, muito abaixo da média nacional, de 76,09%. No entanto, ao tratar do cumprimento de condicionalidades, em confronto com a visão fiscalizatória, percebemos o quanto os desligamentos carregam falhas na rede de proteção, no acompanhamento do controle social e no poder discricionários dos profissionais.

Ao fazer uma visita à Comunidade Quilombola X, acompanhando o burocrata de nível de rua do CRAS Rural A, tive o relato sobre o desligamento do PBF, em maior número de famílias, por falta de frequência escolar. Ao relatar a situação, o assistente social do CRAS Rural A informa que a prefeitura disponibilizou ônibus escolar municipal, porém, a Secretaria não busca as crianças quilombolas, o que, no seu entendimento, reproduz um racismo institucional. Traz nesse relato informações relevantes sobre a necessidade de os estudantes caminharem cerca de 10 km para chegar à escola e, quando não conseguem por falta de acesso, são desligadas do PBF por condicionalidade. Relata ainda que já tentou encaminhar documento para o Secretário e para a Educação, mas, até aquele momento, a única justificativa fora de dificuldade de acesso do ônibus e de que se perderia muito tempo com as outras crianças. Mencionou também que, pelos motivos da condicionalidade de educação, presente como critério de permanência no PBF, associado ao não atendimento da demanda de transporte até a escola, muitas famílias quilombolas já haviam sido desligadas do programa.

O segundo aspecto diz respeito ao acesso das famílias ao programa e as ações de busca ativa nos territórios. Essa ação, que se apresenta como central para o atendimento dos mais vulneráveis, poderia ganhar forte pressão da ICS, para que as ações fossem efetivas e regulares nos territórios de maior vulnerabilidade. Dar visibilidade e acesso a informações, sobre o número de cadastros, dificuldades de

atendimento e baixa cobertura, por característica territorial ou populacional, é essencial para que se possam encontrar alternativas em rede. Ao desmobilizar a instância, a gestão assume uma postura de tomar suas decisões sem o acompanhamento da comunidade, somada ao fato de não dar visibilidade aos casos que poderiam gerar cobranças e questionamentos.

Os usuários das políticas de assistência social, que devem integrar as ICSs, sofrem os efeitos da inatividade do controle social no município. Se compararmos com municípios que têm essa instância ativa, veremos situações em que houve mobilização através de denúncias formais, envolvimento dos conselhos municipais e conselhos profissionais, como é o caso de Santa Maria/RS³.

Ao entrevistar e acompanhar algumas ações da Gestão Municipal, em especial o diálogo com o Secretário Municipal, foi possível compreender as orientações ou a falta delas, que conduzem o trabalho dos burocratas de nível de rua, que atuam na implementação do CadÚnico e que precisam seguir as normas determinadas pelas gestões nos três níveis de implementação.

A primeira é sobre a concepção de merecimento, muito abordada nos capítulos iniciais desta dissertação.

A gente começou a fazer os cruzamentos da saúde, educação e assistência social e realmente tem pessoas que não merecem, não têm o direito, não vão ter. O que a gente fez, cortou muita coisa, cortamos aqueles que não têm direito de receber. Só vai receber quem merece receber. (Entrevista com o gestor municipal).

Além disso, há o entendimento da necessidade de confrontar as informações trazidas pelos usuários e, ao duvidar do que é apresentado, adicionar a obrigatoriedade da apresentação de título eleitoral na cidade, para que, só então, seja feito o cadastro. Mesmo que a norma, legislação e orientação nacional seja de

³ Em Carta Denúncia sobre a irregularidade na Assistência Social do Município de Santa Maria, assinada e proposta pelo Conselho Regional de Psicologia do Rio Grande do Sul, Conselho Regional de Serviço Social da 10ª Região e Fórum Estadual de Trabalhadores da Assistência Social do Estado do Rio Grande do Sul, em que apresentam o conjunto de irregularidades e propõem: Para reverter este quadro, entendemos que se faz necessário a regularização dos equipamentos através das seguintes propostas: constituição de equipes mínimas, compostas por profissionais efetivos e com capacidade técnica (conforme exigida pela legislação); implementação de pelo menos mais um Centro de Referência para atender a região Sul (área descoberta); implantação de uma equipe volante em cada serviço, necessária para o atendimento das famílias que não acessem o serviço em função da extensão territorial. (Disponível em: <http://crprs.org.br/conteudo/others/file/e33f2583a6e25bac82038df5633b86d1.pdf>)

apresentação de CPF ou título eleitoral (no município ou não de residência), a gestão não entende como suficiente,

Tem essas coisas, o marido dava um endereço, a esposa dava outro, e o título acabava com isso. O território é muito grande, então tem as divisas com outras cidades, que têm muitas famílias que estão ali. E essa foi a forma que a gente achou de poder ter um atendimento de quem realmente mora aqui. Há pouco tempo a gente estava dando esse benefício para quem não é da cidade. Tem que receber quem vota aqui. (Entrevista com o gestor)

Ao trazer a questão do merecimento, a entrevista passa a buscar respostas sobre a concepção do gestor, sobre o que é considerado por ele como um pobre merecedor, além de quais são os critérios de vulnerabilidade social e pobreza que levam o município a priorizar suas ações. No entanto, novamente reaparece a compreensão da drogadição como resposta:

Obviamente que a gente foi discutir a questão política toda, o porquê que aquela família chegou naquela situação de vulnerabilidade. Porque nós temos casos do cara que era empresário e simplesmente hoje mora na rua. O que levou essa pessoa a chegar a esse ponto? Eu acho que a discussão é muito mais ampla, e nós, como gestores, muitas vezes não conseguimos ter esse eco na voz na questão de discutir a política realmente, pensar de que forma esse povo, essas pessoas, chegaram aonde estão hoje. Nós, que trabalhamos muito com dependentes químicos, tu tens engenheiros, tu tens assistentes sociais, têm técnicos de enfermagem, que vivem nas ruas por causa das drogas. Teve um momento difícil com a sua família lá atrás, e a decisão foi buscar a saída na droga, e sair de casa, morar na rua. E é por isso que eu acho que a discussão desse atendimento é muito mais ampla, e é por isso que tudo tem que ter essa visão. (Entrevista com o gestor municipal)

A segunda evidencia está muito conectada com a compreensão de que o acesso à política de proteção social, de forma que consiga refletir sobre a condição de subalternidade, precisa progredir da compreensão “do favor” para a esfera *do direito*. Porém, conforme explicita Sposati (2009, p. 27), isso exige uma mudança de perspectiva: “O trânsito do âmbito individual para o social é a raiz fundante da política pública que exige seu distanciamento da mediação da benemerência ou da caridade.”. Sendo assim, é necessário compreender a condição da sociedade, as múltiplas formas com que se expressam as mazelas da sociedade capitalista, para que se possa avançar da culpa individual para uma condição social.

Ainda enquanto concepção, o Secretário Municipal informa que a política de assistência social “dá certo”, quando consegue “desligar do programa”. Assim, contrapõe-se à concepção de que é na implementação da política que se constroem caminhos de superação da subalternidade e constitui-se uma ponte para uma reorganização dos sujeitos sociais.

Yasbek (2004) traz o desafio que trabalhar com os atendimentos das necessidades imediatas, buscando responder aos processos de compartilhamento daquela política pública e pertencimento a ela. É um vasto campo de trabalho, que dialoga com a dignidade e a cidadania, durante o processo de atendimento e construção da autonomia e emancipação. E não somente que a busca seja o desligamento final; conforme a concepção do gestor, estar no CadÚnico ou no PBF “*não dá dignidade. O que dá dignidade é sair do programa, é não precisar nem entrar*” (Entrevista com o gestor municipal).

Essa compreensão de dignidade, de cidadania e de direito social distancia-se, na compreensão do gestor, de papel do estado e da sociedade. O cadastrador do CRAS Rural B, ao lhe ser perguntado o quanto reconhece o CadÚnico como política de acesso a direitos sociais e passa a não reconhecer o ingresso e permanência na política de renda como uma proteção social do estado, respondeu:

Quando tu ingressas no sistema, é porque tu estás precisando superar a pobreza, normalmente. Aí, isso, ao longo dos anos, acontece? ou uma pessoa continua no mesmo estado? Se a pessoa não conseguiu superar a pobreza em muitos anos de Cadastro Único, não funciona. Porque esse seria o objetivo principal, não só. Eu falo assim como um todo a título de distribuição de renda. Me parece que se as pessoas melhoraram, elas não informaram. Porque a impressão que se tem é que eu “tenho o Bolsa Família desde 2007. Aí de 2007 até 2019, eu não consegui sair da pobreza? É porque o programa não funciona. (Entrevista com o Cadastrador do CRAS Rural B)

Entender que se garante dignidade somente quando consegue desligar da política pública, com a emancipação dos sujeitos, impõe uma constante pressão sobre a equipe. Ao impor como meta o desligamento e até mesmo a não inclusão, institui-se discricionariamente critérios para não permitir o cadastro. Por consequência, ocorre a não inclusão de famílias que a equipe de burocratas de nível de rua entende que “[...] *não precisam e que a sua inclusão poderá expor a*

administração, através do secretário e do prefeito se isso for falado na cidade” (Entrevista com o Cadastrador do CRAS Rural B).

O secretário afirma: “[...] *a gente aperta mesmo, porque já tivemos aqui uma dona do mercadinho recebendo o Bolsa Família. Não foi na minha gestão, mas isso é uma pouca vergonha*” (Entrevista com o gestor municipal). Essa pressão institucional coloca os cadastradores, especialmente os que trabalham dissociados dos assistentes sociais, na condição de cometer excessos, atrasar processos e criar níveis de constrangimento aos usuários, na busca de não deixar que pessoas que não precisem cadastrem-se, criando situações relatadas na entrevista:

Quando eu estou lá no administrativo, muitas vezes chega pedido de uma visita e tu não acredita que aquilo foi feito por um cadastrador. Erro de português e de lógica. Muitas solicitações de visitas chegam com uma argumentação que não tem sentido, não dá pra pedir uma visita porque é branco, é negro ou é índio, ou eu acho que é isso. Tem que se ter maior entendimento e diálogo. Eu não posso desconfiar e pedir uma visita. O cadastrador não é técnico. Também não é fácil, pois o cadastrador é um ser humano. Ele também corre o risco de ser preconceituoso na sua solicitação. Não pode pedir a visita porque a pessoa está bem vestida, ou não tem cara de índio que tu vais pedir uma averiguação. (Entrevista Técnica Social do CadÚnico)

Dubois (2018) relaciona essas práticas com um movimento cada vez mais presente nas políticas públicas, em que a ação pública busca se relacionar com os comportamentos individuais de seus membros. E é nessa individualização das condutas, que a relação direta com os burocratas de nível de rua no “guichê” se reforça enquanto poder discricionário de atender ou não. É na relação com os fatores que incidem no atendimento do burocrata com os usuários que se firmam as engrenagens essenciais dessa máquina de administração. Voltando a dialogar com o estudo proposto por Marins (2014), os usuários da assistência social (candidatos a beneficiários), ao interagirem com os burocratas de nível de rua, nesse atendimento de “guichê”, acabam adaptando e cumprindo rituais para que possam ser considerados “merecedores” da política social,

Neste jogo, o participante deve dar satisfações do “por que estão ali”, para que o atendente avalie a coerência de seu discurso e sua legitimidade para o recebimento de um auxílio. Neste contexto, trocam-se, de forma desigual, justificativas de “merecimento” para o benefício: o candidato usa o critério de necessidade e sofrimento como justificativa para receber o Bolsa Família, podendo o atendente lhe dar ou não crédito de confiança para a concessão do recurso. (MARINS, 2014, p. 553).

Seguindo essa reflexão, se por um lado a técnica social responsável pelo CadÚnico não tem nenhuma orientação de gestão para manter uma ação articulada com os assistentes sociais dos territórios, por outro, reforça-se o entendimento de que o cadastrador não precisa ter formação sobre as populações que está atendendo, mas somente do sistema da CAIXA, que está com a responsabilidade de alimentar. Essa decisão institucional mantém inúmeros cadastros sem a inclusão no sistema, aguardando averiguações e comprovações, o que, pela falta de estrutura administrativa, pode demorar meses, mantendo os usuários fora do acesso às políticas públicas a que o cadastro dá direito.

A terceira evidência demonstra a invisibilidade e a pouca priorização da população rural na política de assistência social. Ao tratarmos das especificidades do trabalho nas áreas urbanas e rurais do município, o Gestor Municipal assume a priorização das localidades com grande concentração de pessoas, pois isso demonstra mais facilmente o acréscimo dos números e a inclusão imediata. Por outro lado, reconhece que a distância dos CRAS rurais impede um acompanhamento mais efetivo da coordenação da atenção básica e do próprio gabinete, pois *“tu vê, se sairmos daqui agora, de carro, vamos demorar cerca de 1h10 para chegar no CRAS B e quase 1h no CRAS A”* e nem por telefone é possível muito contato.

Mesmo trazendo a personalidade de quem mora no município desde os quatro anos de idade, o Secretário Municipal afirma saber onde estão os que mais precisam. Por isso, a ação tem que estar concentrada nos centros maiores, nas maiores comunidades, e fazer-se os mutirões para cadastrar. Afirma:

Obviamente que lá na região rural que tem menos população. Diferente, por exemplo, de uma comunidade com 80 mil habitantes. Então, a gente entende que as zonas que têm essa questão mais de vulnerabilidade, são as nossas periferias daqui, nas nossas vilas. No rural, temos problemas, mas não tantos problemas como a gente tem aqui. Problemas diferenciados e muito, assim, da questão da região, do rural, não da gente. (Entrevista com o gestor)

Portanto foi possível observar o compromisso em aumentar os números, percentuais de cadastros novos e atualizações, com foco numa gestão de resultados. Assim, a decisão da gestão está focada em colocar os cadastradores

onde estão as maiores concentrações de pessoas, pois, assim, a “prestação de contas” junto à comunidade e ao Governo Federal será em torno dos grandes números, e não da busca dos mais vulneráveis no rural.

Em busca dos resultados mais fáceis para a gestão, precisamos compreender que os municípios precisam atingir metas estabelecidas pelo Ministério da Cidadania, para que recebam os valores calculados do Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Segundo o Relatório de Informações Sociais, do Ministério da Cidadania, os valores que serão percebidos pelos municípios são analisados a partir da inclusão, da atualização do CadÚnico (Novos Cadastros e atualizações no sistema) e do acompanhamento das condicionalidades (saúde e educação). Para o município estudado, o valor mês é de R\$38.560,77 (mês de referência 09/2019), podendo chegar a R\$ 62.799,75, se atingisse todas as metas de atendimento.⁴

Para a gestão de uma política pública, que vem perdendo orçamento e que não tem recursos para investimento, os recursos do IGD – M são fundamentais para garantir a melhoria da gestão municipal do CadÚnico, tanto em ações de atualização cadastral e busca ativa das famílias que estão fora dos cadastros, como no acompanhamento das condicionalidades e no apoio ao controle social do PBF (BRASIL, 2018). Na fala do gestor municipal, a ampliação das metas e a melhoria dos indicadores de acompanhamento não partiriam do princípio de colocar o município na busca das famílias que estão em maior vulnerabilidade, nem em maior distância dos serviços, mas nos grandes bolsões, onde uma ação pontual é capaz de impactar os números.

Ao perguntarmos para a Assistente Social, que responde como técnica social do CadÚnico, sobre o uso dos recursos do IGD – M⁵ para qualificação da gestão do programa no município, ela respondeu que

⁴ O município recebe o teto estabelecido pelo Ministério da Cidadania se atinge pelo menos 80% de acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação. O município está com alto índice na educação, de 96% e muito abaixo da média nacional no acompanhamento da saúde, chegando a 46%, enquanto a média é de 77%. Além dos indicadores de novos cadastros e atualizações, que pelos índices chegam a 74% (mês de referência 09/2019).

⁵ Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do Programa Bolsa Família (PBF) e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) representa uma estratégia inovadora para medir o desempenho de cada município, estimular resultados cada vez mais qualitativos e compor a base de cálculo de recursos a serem transferidos aos municípios para que possam ser aplicados no aperfeiçoamento da gestão local do PBF e do CadÚnico. Desde abril de 2006, quando foi criado, o IGD-M tem contribuído significativamente para a melhoria da gestão municipal do programa, tanto em ações de atualização cadastral das famílias, como no acompanhamento das condicionalidades e no apoio ao controle social do PBF e do Cadastro Único. (BRASIL, 2018)

O Cadastro Único gera o IGD; ele levanta uma secretaria, ele gera recursos. Aí nós vamos para outro ponto. A falta de entendimento do Fundo Municipal, que deveria entender que independente de ser contador, deveria também entender de legislação de assistência social. Aí passa pela vigilância socioassistencial, pelo próprio gestor, pelo jurídico. Que compram muitas coisas com dinheiro do cadastro e às quais o cadastro não tem nenhum acesso. Nenhum direito de uso, como os veículos. Imagina que é essencial para fazer as visitas, por exemplo. (Entrevista com Técnica Social do CadÚnico)

Ainda assim, a dificuldade de entendimento da gestão sobre a necessidade de qualificar o CadÚnico e o PBF, gera consequências importantes para a vida dos usuários da assistência social, especialmente no rural. O aumento dos números de Cadastro Único e atualização nem sempre representam que as famílias em situação de maior vulnerabilidade social foram alcançadas. Mesmo que fossem, no decorrer do período da gestão do atual secretário, os números também não refletiram importantes ampliações, permanecendo em 92% do público cadastrado e 81% de taxa de atualização (Relatório de Informações Sociais do Ministério da Cidadania).

Entre as dificuldades observadas e apontadas pelas equipes dos CRAS, está a falta de veículo para poder fazer as visitas domiciliares, o abandono do CRAS móvel, o distanciamento da coordenação da atenção básica dos CRAS Rurais e a falta de construção de estratégias institucionais que auxiliassem no acompanhamento do conjunto do território. Durante a observação dentro do CRAS Rural A, foi percebida a falta de iniciativas que pudessem promover o atendimento das comunidades indígenas e quilombolas *in loco*⁶, bem como ações de cadastramento. Ao perguntar a um dos assistentes se havia demandas que vinham das comunidades, pressionando o CRAS para que organizasse essas ações, o entrevistado assim reagiu:

Sim, aí as comunidades se organizavam e faziam a solicitação formal pra nós; nós fazíamos para a secretaria e organizávamos de ir lá. Mas nunca ia o nosso cadastrador do CRAS, ia um enviado pela secretaria, às vezes mais de um, muitas vezes iam cadastradores que não tinham essa função, mas faziam. Pegavam o cadastro pra fazer, mesmo não sendo cadastrador. A gente ficava junto. Aí dava um monte de problemas, mas era uma opção de gestão. Enquanto técnicos, a gente não tinha muito o que fazer, tem uma autonomia total muito relativa em relação ao trabalho. (Entrevista Assistente Social do CRAS A)

⁶ Trataremos as ações diferenciadas em cada CRAS, na próxima seção.

Sendo assim, ações que não partem do conhecimento do território, das características do rural e das populações tradicionais apresentam um déficit importante para dentro do mapa do CadÚnico do município, dados que não apontavam a existência de populações quilombolas e, por consequência, não demonstram o grau de vulnerabilidade social dessas famílias. Em um dia de observação de campo, ainda no CRAS Rural A, os assistentes sociais relatavam a participação em uma reunião de uma capacitação proposta pelos Direitos Humanos. Os dados apresentados na capacitação, pela FUNAI e pelo Conab, retiravam o município da prioridade para receber as cestas básicas para as famílias quilombolas, pois se baseavam nos indicadores do CadÚnico para definir os critérios. Ao ser questionado sobre essa observação, durante a entrevista, o assistente social relata,

Porque eles colocam qualquer pessoa da secretaria para fazer cadastro, (essa pessoa) vem sem conhecer o território sem saber quais as populações que estão cadastrando, não reconhecem aquele espaço, tem má formação, enquanto um espaço de um povo tradicional indígena ou quilombola. E aí não querem fazer a pergunta básica de autodeclaração. Isso eu percebi muito dentro do cadastro, não pergunta se é negro, por exemplo. Tem que trabalhar isso com os cadastradores, porque eles têm que entender e fazerem as perguntas. Não é vexatório você perguntar. O mundo está em constante mudança e a gente tem que se acostumar com elas. (Entrevista com Assistente Social CRAS Rural A)

Combinado com esse relato, em um dos dias de observação de campo, foi feita uma visita ao quilombo que fica a 34 km do CRAS Rural A. O relato das lideranças da Associação Quilombola era de que, desde março de 2019, não havia o fornecimento das cestas básicas, destinadas às comunidades quilombolas e indígenas. Preocupados com situação das comunidades as lideranças afirmaram: “[...] as comunidades voltaram a passar fome, não tem como o CRAS, que recebe 24 cestas básicas por mês, poder atender as quase cinco mil famílias que são referenciadas no território⁷” (Observações e anotações registradas no Diário de Campo)

⁷ Até o momento do encerramento da observação de campo e das entrevistas, o CRAS Rural A estava tentando atualizar os cadastros das comunidades, especialmente o caderno específico para comunidades tradicionais, a fim de reverter a decisão de retirada do município das prioridades para envio das cestas básicas.

Em contradição com a falta de estrutura, na semana subsequente, a Secretaria mobilizou uma estrutura de três veículos, os dois assistentes sociais do CRAS Rural A, o próprio secretário e sua assessoria, para fazer a entrega de cobertores na comunidade indígena. A ação, que seria acompanhada por uma emissora de televisão, cumpria a demanda de levar roupas e cobertores em virtude das baixas temperaturas no período.

Ao relacionarmos essa ação, remontamos o formato que é determinado pela Gestão Municipal, levando assessorias que não estão no trabalho com os territórios rurais para ações pontuais, que não constroem vínculos ou conhecimentos específicos de cada comunidade. Ao trazermos essa ação para reflexão, conseguimos relacionar com os relatos de mutirões de cadastramento pelos mesmos assessores que não recebem capacitação específica para isso.

Com esses elementos, procuramos evidenciar os fatores que podem explicar ou determinar, somados aos fatores pessoais e relacionais, a forma de agir dos burocratas de nível de rua. Lipsky (2010) aponta que as prioridades e interesses da instituição são diferentes: enquanto a gestão está em busca da produtividade, dos resultados e dos objetivos estabelecidos pelo campo político, alguns burocratas buscam reduzir as condições de precariedade, invisibilidade e insatisfação. Somente terão diálogo, afirma o autor, se os gestores entenderem que, ao melhorar as condições dos burocratas de nível de rua, serão beneficiados com ampliação dos resultados que esperam. Nessa colisão de interesses, a implementação vai trazendo novas formas de execução da política pública, podendo, sim, afetar o seu desempenho e os resultados junto aos usuários.

4.2 EQUIPE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: OS BUROCRATAS DE NÍVEL DA RUA NOS CRAS E NO CADASTRO ÚNICO

Alguns debates tão necessários para implementação da política de assistência, estabelecidas pelo SUAS e todas as suas regulamentações, ficam relegados a uma condição de invisibilidade. Aqui remonto a condição precária de contratação da equipe que compõe a Secretaria Municipal, bem como toda a estrutura das redes de proteção básica e especial, passando pelos profissionais que coordenam os setores da secretaria, até os funcionários das recepções dos CRAS.

No município estudado, o Gestor Municipal confirma que cerca de 80% dos trabalhadores são terceirizados, contratados mediante seleção por uma entidade assistencial.

Foi possível acessar o edital de seleção publicado pela entidade contratante em âmbito municipal. Ficam demonstradas a condição de baixos salários e as condições de contratação com poucas garantias dos direitos trabalhistas, que foram confirmadas pela técnica social responsável pelo CadÚnico. Segundo ela, acaba gerando “*alta rotatividade, baixo vínculo com os serviços e as comunidades*”. Além disso, na pesquisa de campo, vimos que os assistentes sociais dos CRAS Rurais são recém-formados, ou têm pouca experiência na área, além de relatarem haver aceitado salários abaixo do mercado para ter alguma experiência. Os burocratas de nível de rua entrevistados relatam não terem feito formações adicionais, e mais da metade realizaram graduação à distância. Na fala de todos os assistentes sociais dos CRAS Rurais, está presente o entendimento de que a permanência na assistência social do município é uma passagem para um campo mais qualificado de trabalho.

Esteve muito presente, no período de observação na Secretaria Municipal, na Coordenação do CadÚnico e nos CRAS Rurais, a fala do seu espaço de trabalho como transitório. Tanto os coordenadores, quando os burocratas de nível de rua dos CRAS Rurais relataram em algum momento estarem procurando emprego. A rotatividade é tão presente no CadÚnico que, no período de observação de campo, foi trocado o cadastrador do CRAS Rural A, e os cadastradores da sede tinham, em média, 4 meses de trabalho no local⁸ (Observações e anotações registradas no Diário de Campo).

Em contraponto com essa realidade, a Norma Operacional Básica que trata de Recursos Humanos no SUAS (NOB RH/SUAS) (BRASIL, 2006) prevê a formação de equipes de referência, que devem ser constituídas por servidores efetivos, responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e

⁸ Ao buscarmos a realidade brasileira em relação a essa precariedade nas condições de trabalho na assistência social, comparando os números de 2005 a 2009, Dados da Município IBGE (2010) demonstraram que, apesar da elevação em 30,7% do total de pessoas ocupadas na administração municipal da assistência social em todo o país, a política de assistência social continuava sendo responsável por apenas 3,2% de todo o pessoal ocupado nas administrações públicas municipais. A maior elevação da precarização do trabalho assalariado no SUAS foi detectada entre os trabalhadores sem vínculo permanente, que em 2005 totalizavam 34.057 pessoas, ampliando para 60.514 em 2010.

benefícios de proteção social básica e especial. Afirma, ainda, que é necessário considerar o número de famílias e indivíduos referenciados por porte dos municípios, o tipo de atendimento e aquisições e direitos que devem ser garantidos aos usuários (FERREIRA, 2011).

Portanto, uma questão relevante a ser destacada, quando se problematiza a situação do trabalho e dos trabalhadores na assistência social no município estudado, é que não se trata apenas de questões relacionadas à gestão do trabalho, mas fundamentalmente dos modos de organização do trabalho e das condições concretas em que se realiza. A Assistência Social teve um grande crescimento após a década de 1990, e somente nos anos 2000 teve que incorporar essas transformações no planejamento de Recursos Humanos do SUAS, com metas de organização para que os entes federados refletissem sobre os seus efeitos (RAICHELES, 2010).

Mesmo que o Caderno de Orientações dos CRAS estabeleça uma transição dessa condição de precariedade para vínculos permanentes, e recomende a adequação da contratação dos profissionais da equipe de referência dos CRAS, seguindo as orientações da NOB RH/SUAS, os movimentos para sua efetivação ainda são lentos. A NOB/SUAS propôs uma orientação de transição nos municípios que ainda não fizessem contratação por concurso público. Sugeriu ainda a realização de processo seletivo, regido pelos critérios da transparência, impessoalidade e capacidade técnica para o desenvolvimento das atribuições, nos termos do artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 2009, p. 61).

No entanto, o município estudado ainda compõe a equipe a partir de contratação por seleção, com análise de currículo e entrevistas realizadas pela entidade contratante. Nesse formato, são contratados cadastradores, assistentes sociais, assessoria técnica e demais profissionais que compõem a equipe multidisciplinar da assistência social. Na divulgação da abertura do processo seletivo, o site da prefeitura municipal informa:

A organização não governamental xxxx abrirá amanhã as inscrições para contratação de três auxiliares administrativos (40h), dois assistentes sociais (Proteção Social Especial de Média Complexidade – 30h) e um psicólogo (Proteção Social Especial de Média Complexidade – 30h) para atuar na Secretaria Municipal de Assistência Social de XXXXXX. O Processo Seletivo constará de três etapas distintas e classificatórias: Análise de

currículos; Análise da carta de intenções; Estudo de caso e entrevistas coletiva e individual. (Consulta ao site da Prefeitura do Município)

Em virtude do modelo de contratação, em diferentes momentos de observação de campo e de maneira informal, observou-se a incidência política partidária nas escolhas dos profissionais selecionados. Na entrevista, a técnica responsável pelo Cadastro Único responde,

No cadastro tem muita rotatividade, são muito jovens, quando começam a aprender, muitos saem. No último período, a mudança de cadastradores foi por causa das indicações políticas, especialmente com a briga de partidos que ocorreu nos últimos meses. Posso te garantir que todo o cadastro é indicação política e, em período eleitoral, é uma efervescência. (Entrevista da técnica responsável pelo CadÚnico)

Ao trazer esses relatos nas entrevistas, os assistentes sociais e cadastradores sempre afirmam sua passagem como provisória na assistência social.

Quando muda a gestão, geralmente muda muitos profissionais também. Isso acaba atrapalhando nos atendimentos, né? Porque se perde o vínculo com os usuários. Na verdade, quando troca a gestão, pode mudar todo mundo, eles nem querem saber como é teu trabalho, se a comunidade está bem atendida, se tu tens um trabalho diferenciado, eles vão tirar e pronto. Os cadastradores mudam muito, porque eles são indicação política, os técnicos também são, e as coordenações também. As coordenações só recebem as ordens e deu. Não há discussão, e o medo de perder o emprego faz com que tudo que o Secretário mandar seja cumprido. (Entrevista com Assistente Social do CRAS B)

Ao mesmo tempo, para cumprir as formalidades junto ao Ministério da Cidadania, no ano de 2017, a gestão indicou uma assistente social para responder como técnica responsável pelo CadÚnico, pois faz parte do quadro da secretaria e foi concursada há 21 anos na prefeitura. Ao se referir às dificuldades mais latentes ao trabalhar com o Cadastro Único para programas sociais, com as atribuições de técnica social, a entrevistada relata preocupação com falta de qualificação técnica na rede da assistência social do município.

Por opção política, os cargos principais, técnicos e de formação são ocupados por figuras com nível médio ou recém-formados, sem nenhuma experiência e formados por EAD. Existe uma alta rotatividade em virtude das condições de trabalho, especialmente no RURAL, onde ninguém quer, o que se fala aqui, é que trabalhar no rural é castigo institucional. É um erro, mas no CRAS Rural A, os quadros são da comunidade, e no CRAS Rural B, boa parte da

equipe mora ou já morou no território, o que te impede de fazer as ações sem o vínculo pessoal. (Entrevista com a técnica responsável)

Portanto, assim como informa a NOB/SUAS e conforme percebemos no campo de pesquisa, os caminhos orientados pelo SUAS e a NOBRH incluem, com bastante destaque e seriamente, as condições da precariedade de trabalho dos profissionais da assistência social, como um fator de risco para a efetivação da política enquanto sistema. Segundo Jucimeri Silveira (2009),

As fragilidades presentes na gestão e na participação em âmbito local reforçam limitações que são constitutivas dos processos descentralizadores, revelando a tendência aos arranjos institucionais que podem banalizar o próprio SUAS. Há uma tendência dos municípios e estados cumprirem requisitos mínimos para manter o financiamento sem necessariamente expressar qualidade na estruturação da rede sócio assistencial e das condições institucionais de gestão (SILVEIRA, 2009, p. 343).

A técnica social do cadastro, ao lhe ser perguntado sobre os cadastradores terem capacitação para compreender o quanto é diferenciado o cadastramento de uma família do rural, responde: *“Na minha avaliação, não cabe ao cadastrador, quem tem que conhecer as pessoas que vivem no território, são os assistentes sociais”* (Entrevista Técnica Social do Cadastro). No entanto, a cadastradora do CRAS A, ao lhe ser perguntado sobre o que sente ao receber uma família indígena no processo de cadastramento, aplicando os questionamentos e informações diferenciadas que a estrutura dos formulários propõe, responde: *“Eu recebi capacitação só para preencher o sistema. Fiz o curso obrigatório da CAIXA, mas ali as famílias entram todas iguais, não tem diferença, se não se identificar e se não tiver todos os documentos, não vai poder ter cadastro”* (Entrevista cadastrador do CRAS A).

A falta de capacitação continuada e um vazio de orientação institucional sobre a integração do trabalho dos assistentes sociais com os cadastradores geram situações que se mostraram muito presentes no período de campo, como o foco da CAIXA em capacitar para entender o sistema informatizado: *“Não recebi nenhuma capacitação para entender os programas a que as famílias terão direito, somente o da Caixa, que é para saber como é que é, mas aí a caixa faz o ensinamento administrativo. Só como funciona o sistema”* (Entrevista cadastrador CRAS Rural B).

Ao finalizar essa seção, é importante que possamos refletir sobre a visão de

que um cadastrador do programa não precisa ter conhecimento sobre as comunidades específicas, ficando somente a cargo do assistente social, conforme relatado pela técnica social. Ao trazer uma atualização do sistema do CadÚnico, iniciada em 2010, o próprio sistema passou a identificar os Grupos de Populações Tradicionais Específicos (GTEs), solicitando ao cadastrador a abertura de formulário específico para cada uma dessas populações.

Os grupos de populações tradicionais e específicos estão subdivididos, no sistema, em três grandes categorias:

- a) **de origem étnica:** Indígenas, Quilombolas, Ciganas e Pertencentes às comunidades de terreiro;
- b) **de relação com o meio ambiente:** Extrativistas, Pescadores artesanais e Ribeirinhas;
- c) **de relação com o meio rural:** Assentadas da Reforma Agrária, Acampadas rurais, Agricultores familiares e Beneficiárias do Programa Nacional de Crédito Fundiário.

Ademais, há o grupo **de situações conjunturais**, que, diferentemente dos demais – rural, meio ambiente e étnico –, está caracterizado pela transitoriedade de sua condição, tais como os atingidos por empreendimentos de infraestrutura; os presos do sistema carcerário; os catadores de material reciclável e as pessoas em situação de rua.

Com a inclusão de formulários específicos para as populações especificadas no parágrafo anterior, surgem novos desafios aos profissionais que atuam na política de assistência social, em especial aos que atuam no CadÚnico. Para além do uso das informações que o CadÚnico municipal pode gerar – seja para seleção de beneficiários, seja como fonte de informação para aperfeiçoamento de programas sociais – também traz o desafio de conhecer as categorias de GTEs, compreender quem são essas populações, promover ações para sua inclusão e qualificar a coleta de informações nos formulários específicos. Quanto mais o território identifica as populações abrangidas e suas especificidades, mais o cadastro mostra um mapa real de número de famílias e grau de vulnerabilidade (BRASIL, 2016).

Ao compreender a necessidade de conhecer os territórios, as populações que ali habitam e o grau de vulnerabilidade, os cadastros deveriam preenchidos com informações mais próximas da realidade de cada população, respeitando as

questões que são autodeclaratórias e trazendo aos usuários a compreensão da importância dos dados e do instrumento para o acesso às políticas específicas. Em outras palavras, o acesso às políticas públicas abaixo, estão dependentes do reconhecimento enquanto grupos sociais específicos no CadÚnico:

a) **ação de distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos:**

Aquisição de gêneros alimentícios básicos e distribuição gratuita desses gêneros em forma de “cestas” de alimentos, com o intuito de atender, em caráter emergencial e complementar, famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional;

b) **Programa Brasil Quilombola:** Reúne ações do Governo Federal voltadas para as comunidades remanescentes de quilombos, que visam a garantir o acesso a terra, saúde e à educação; construção de moradias, eletrificação; recuperação ambiental; incentivo ao desenvolvimento local; pleno atendimento das famílias quilombolas pelos programas sociais, como o Bolsa Família; e medidas de preservação e promoção das manifestações culturais quilombolas;

c) **Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais:** Estruturar atividades produtivas sustentáveis com vistas à inclusão produtiva e à promoção da segurança alimentar e nutricional, contribuindo para o incremento da renda dos beneficiários. (BRASIL, 2016).

Ao não entender que a política de assistência social tem um papel fundamental nos territórios rurais, capaz de constituir redes de proteção e dar visibilidade às demandas específicas dessas populações, perde-se a possibilidade de construção de direitos e iniciativas que respondam à condição de vulnerabilidade, imposta por uma sociedade injusta e desigual, especialmente para as populações do rural.

4.3 OS FATORES INSTITUCIONAIS CHEGAM AOS CRAS RURAIS E PASSAM A SER IMPLEMENTADOS

Até agora abordamos os fatores institucionais na montagem da equipe que atua como burocrata de nível de rua no Cadastro Único para programas sociais no município estudado e suas repercussões no tratamento do rural, no município e na

descentralização para os CRAS Rurais, bem como na divisão territorial entre urbano e rural. É necessário que possamos compreender que os fatores institucionais são cercados por regras, legislações e orientações formais a serem executadas. Ferreira e Medeiros (2016) afirmam que a obediência a leis, normas e regulamento e a reprodução cultural que carrega valores e crenças coexistem no trabalho dos burocratas em nível de rua. Os autores afirmam que a tomada de decisão está baseada em suas crenças e em seus sistemas de valores, mas, ao mesmo tempo, a política, as regras, as normatizações e a fiscalização administrativa também fazem parte do cálculo de como decidem sua atuação. Ainda, Ferreira e Medeiros (2016), ao analisarem os fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação, indicam que quase a totalidade dos aspectos do trabalho das organizações públicas é estruturada por regras e procedimentos, porém, através delas se estabelecem restrições fracas e parâmetros soltos, que se prestam a ser moldados em torno dos julgamentos dos burocratas do nível de rua, visto que todas as regras estão sujeitas a interpretação.

Portanto, apesar de estarem pautados por um conjunto de regramentos, os burocratas de nível de rua não são limitados por eles. Assim, os gestores e as estruturas de poder podem também se valer dessa autonomia, ampliando o poder discricionário, permitindo que atitudes e sentimentos próprios sejam difundidos por meio de processos institucionais. Com isso, cria-se um ambiente em que essas influências mútuas modificam a política pública na sua implementação.

A partir da análise no campo da pesquisa, ficou evidenciado que a busca ativa e a realização de cadastramentos nas comunidades rurais são um fator defendido em todas as orientações formais do Ministério da Cidadania, sobre a gestão municipal do programa. O Governo Federal, através da gestão da política de assistência social, apresenta que a Busca Ativa de famílias para sua inscrição no CadÚnico, é o primeiro passo a ser seguido. Dispõe ainda que os municípios devem se organizar territorialmente, com o apoio dos estados, de forma a incluir novas famílias e a identificá-las corretamente, estabelecendo estratégias de ação, agregando parcerias e priorizando as áreas mais vulneráveis em cada território. Para isso, são indicadas três ações essenciais:

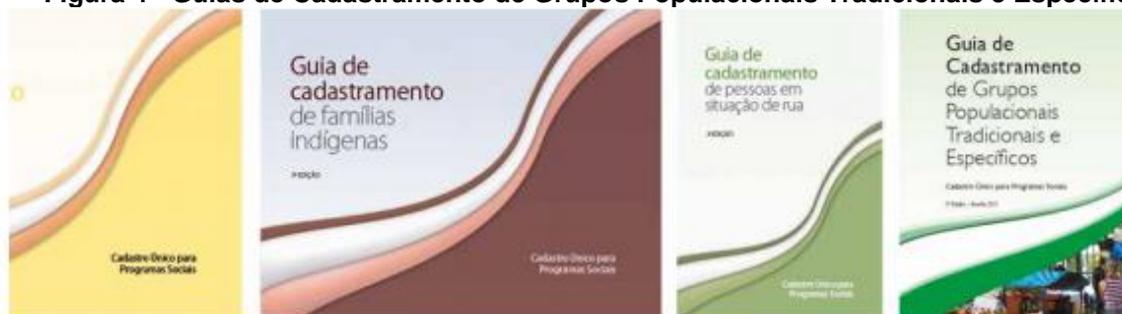
1. Realizar a Busca Ativa não apenas com ações para identificar e cadastrar as famílias em extrema pobreza ainda não cadastradas, mas, também, investindo em ações de atualização cadastral. Isso porque a população brasileira de baixa renda tem rendimentos instáveis — ou seja, uma família que não estava em situação de extrema pobreza no momento de sua inclusão no Cadastro Único pode ter uma piora nos rendimentos.
2. Identificar corretamente, no Cadastro Único, todas as famílias que pertençam a grupos populacionais tradicionais e em situação específica. É importante identificar se a família é indígena, quilombola, extrativista, se está em situação de rua, entre outras classificações. Essas famílias são público-alvo do Cadastramento diferenciado.
3. Garantir a identificação e o cadastramento de todas as famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica: mesmo as residentes em áreas remotas e as que vivem em regiões urbanas com violência. Chegar a essas famílias requer investimento, colaboração e parcerias. (BRASIL, 2015)

Para dar conta dessas três ações, o Ministério da Cidadania propôs a adesão dos municípios aos CRAS Móveis ou Lanchas da Assistência Social, que já tratamos neste capítulo; um cadastramento diferenciado para as populações tradicionais⁹, ações construídas com parcerias locais e territoriais e a avaliação com o controle social das dificuldades de acesso de cada um dos territórios que compõem o município. Todas essas propostas, a partir de normativas federais, deveriam ser incorporadas na implementação por parte dos estados e dos municípios, no cumprimento de suas responsabilidades.

Em 2012, foi produzido o Guia de Cadastramento de Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos, que incluiu uma introdução e capítulos referentes aos 17 grupos populacionais específicos. Essas publicações, segundo o site do Ministério da Cidadania, foram distribuídas a todos os entrevistadores, técnicos sociais e instrutores das capacitações para atuar no CadÚnico. Antes disso, somente duas experiências foram trabalhadas pelo Governo Federal: em 2008, o Guia de Cadastramento de Famílias Quilombolas e Indígenas e, em 2009, o Guia de Cadastramento para Pessoas em Situação de Rua, em 2009.

⁹ Vale destacar que, o cadastro diferenciado Cadastramento Diferenciado foi definido no art. 24, da Portaria MDS nº 177, de 16 de junho de 2011, identificando 17 Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTEs).

Figura 4 - Guias de Cadastramento de Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos



Fonte: Brasil (2012).

Porém, nenhum dos profissionais que integram o CadÚnico no município conhece esses documentos oficiais, ou foi capacitado com base neles. Exemplo é o Assistente Social do CRAS Rural A, referindo-se à equipe do CadÚnico, quanto ao conhecimento das orientações específicas para o cadastramento das populações tradicionais:

Não tem formação nenhuma para o cadastrador, sobre nenhuma população. Nem indígena, nem quilombola, nem pescadores, nem assentados, nenhum desses que temos no município. Nem para os cadastradores, nem para os técnicos. Eu ainda fiz minha especialização sobre quilombolas, mas é isso. Não tem nenhuma formação, quase totalidade entra cru pra trabalhar no cadastro. Alguns com vícios e carregados de preconceitos, que a gente acabou pedindo para se retirar. (Entrevista com o Assistente Social do CRAS Rural A)

Completando a reflexão proposta na entrevista, pergunto sobre os impactos de não se conhecer o público que está sendo atendido, obtendo a seguinte resposta: “Teve uma ação no quilombo xxxxxx, que foi a última ação de cadastro que tivemos lá, que uma das famílias está até hoje com o cadastro inconcluso. O porquê, eu já perguntei também, mas não tive resposta” (Entrevista do Assistente Social do CRAS Rural A).

Ainda nesse sentido, ao acompanhar a execução do Cadastro Único na Secretaria Municipal, observei a forma como os cadastradores solicitam uma visita domiciliar para a técnica social responsável pelo CadÚnico, também assistente social. Cada cadastrador, quando “desconfia” de alguma informação ou acha que a família precisa de acompanhamento, preenche uma ficha de solicitação de visitas e encaminha para a assistente social, para que se abra o processo de averiguação. Ao acompanhar o trabalho da técnica social responsável pelo cadastro, observei um acúmulo de pelo menos, 200 solicitações de averiguações através de visitas

domiciliares. Ao solicitar o manuseio das solicitações para que pudesse entender os motivos que geram a solicitação, pude incluir, nas anotações registradas no Diário de Campo, algumas questões:

- a) as fichas são compostas com os dados da família, composição e o motivo da solicitação. No campo dos motivos da solicitação, estavam as dúvidas dos cadastradores quanto às respostas das famílias, muitas delas pareciam ser possíveis de serem sanadas na própria entrevista, se houvesse um trabalho mais integrado ao técnico-social e o atendimento fosse em equipe. Segundo a Assistente Social do CRAS Rural A, *“não chegaria a acumular averiguações que por falta de estrutura serão realizados muito tempo após a demanda.”*
- b) ainda sobre os motivos de solicitação de averiguação, estavam relatadas as desconfiâncias dos cadastradores com os usuários, estando muito presente a questão do preconceito e dos estereótipos que são comuns aos mais pobres.

Entre as diversas solicitações de averiguação, estava a demanda de uma visita à comunidade indígena, por não reconhecer a possibilidade de uma família indígena ter uma composição familiar diferente dos padrões que o cadastrador entendia como natural. Conforme solicitação do cadastrador e registrado no campo “motivo da solicitação”, *“[...] a família informou uma composição que não pode ser. São duas mulheres adultas, casadas com um homem, e os filhos das duas”* (Observações e anotações registradas no Diário de Campo).

Ou ainda, o registro de uma família quilombola, que aguarda há mais de um ano a finalização do processo de cadastramento, que será somente após a visita domiciliar, que não foi concluída pois o cadastrador registrou, *“é importante fazer a visita, pois eu fiz o cadastramento de outras famílias, mas o endereço da estrada é sempre mesmo”*, não reconhecendo a formação do quilombo e a localização única na estrada de chão que leva até a comunidade (Entrevista do Assistente Social do CRAS Rural A).

No caderno *Diversidade no Cadastro Único: respeitar e incluir*, do Ministério da Cidadania (BRASIL, 2016), há um reconhecimento de que os Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos são marginalizados tanto em termos de

renda quanto em termos de acesso às políticas públicas e aos serviços de infraestrutura, e ainda vivem uma condição de subnotificação. O documento sugere:

A contínua adoção de estratégias de busca ativa para o cadastramento qualificado dos GPTEs, por meio do constante reforço no trabalho de capacitação das equipes e gestões municipais para correta identificação das famílias pertencentes a esses grupos (BRASIL, 2016, p. 36).

Assim, tratamos de uma normatização e orientação federal, que monta um conteúdo programático, propõe capacitação, mas que, na implementação no nível estadual e municipal, não se efetiva como programado.

Podemos ainda refletir sobre uma determinação da esfera federal, assumida oficialmente pelo município, a partir da adesão formal ao programa, com o compromisso de fazer a busca ativa das famílias mais vulneráveis e das populações tradicionais. A ação dos CRAS Rurais para cumprir a função da busca ativa passa diretamente por uma orientação de gestão, operada a partir do poder discricionário dos assistentes sociais, burocratas de nível de rua, bem como a autonomia que sua atuação pode ter.

Na seção anterior, vimos que o CRAS Rural A tem uma cadastradora fixa, que atua diariamente, no mesmo horário de funcionamento do serviço. No CRAS Rural B, não há cadastrador. Duas vezes por semana, o cadastrador da secretaria desloca-se para atender minimamente a demanda. Nos dois territórios, existe déficit de cadastros, as populações estão muito distantes dos CRAS e estão em extrema vulnerabilidade.

Os assistentes sociais do CRAS Rural A solicitaram a liberação da cadastradora para fazer os cadastros nas comunidades, atuando em conjunto com eles, obtendo a seguinte resposta formal do secretário: “Não está autorizada a saída da cadastradora no horário de trabalho para dentro das comunidades, pois, se alguma família for buscar o cadastro no CRAS, não encontrará atendimento. Quando tivermos a reposição da equipe de cadastradores, disponibilizaremos para cumprir a demanda (Observações e anotações registradas no Diário de Campo).

A solicitação dos assistentes sociais já havia sido feita há 8 meses e nenhuma ação de cadastramento foi realizada nas comunidades que compõem o território. Ao comentar sobre a resposta do secretário, o assistente social salienta que *“a falta de estrutura para o Rural acaba com o trabalho de acompanhamento.*

Cheguei a ficar 88 dias sem ir às comunidades quilombolas e indígenas por falta de carro” (Entrevista do Assistente Social do CRAS Rural A). Ou ainda, que a comunidade já vinha demandando, nos fóruns e nas vindas ao CRAS, que os cadastros e reuniões fossem realizadas aos sábados nas comunidades, pois, conforme o assistente social do CRAS Rural A, isso possibilitaria aos beneficiários não perder um dia de trabalho (campo ou cidade), pois muitos só retornam para casa nos finais de semana (são empregados nas fazendas maiores das redondezas), mas a secretaria não permitiu, pois entendiam que teriam que dar folga durante a semana e que seria inviável (Observações e anotações registradas no Diário de Campo).

De outra maneira, ao entender a determinação e priorização da busca ativa, do reconhecimento das comunidades mais vulneráveis dentro do território e da distância que muitas comunidades têm que enfrentar até chegar ao serviço, os assistentes sociais do CRAS Rural B incluem, no planejamento da unidade e da agenda, a busca ativa do cadastrador, de 15 em 15 dias, para ação de cadastramento e atualização dentro das comunidades. Portanto, no CRAS em que o cadastramento tem regularidade, não é permitida sua saída, sob pena de deixar sem atendimento alguma família que vá até o serviço. Por outro lado, no CRAS que ainda não substituiu o cadastrador fixo, a mesma preocupação não é gerada na gestão, ao mesmo tempo em que esta sabe das ações descentralizadas e em nenhum momento se opôs.

Aqui no CRAS que nós criamos uma rotina de levar o CadÚnico para dentro das comunidades. A princípio, é de 15 em 15 dias, mas se chegarem novas famílias, se ocorreu bloqueios, se a comunidade está nos demandando, nós montamos a ação e vamos lá. Mas não passa mais do que 15 dias, porque intercalamos as comunidades mais vulneráveis. Nós temos que acompanhar e saber quais as situações que estão vivenciando na comunidade. Não podemos ficar esperando no CRAS, porque o mais vulnerável não virá. Nós vamos até lá, facilita o acesso, não tem o gasto de transporte. Porque viriam vários até nós, se podemos montar uma ação lá. (Entrevista Assistente Social do CRAS Rural B)

Nesse caso, os assistentes sociais do CRAS Rural B, além de compreenderem as orientações sobre a implementação do CadÚnico, atuam conforme o que regulamenta a profissão do assistente social, sob os parâmetros de atuação na política de assistência, quando assinala:

Autonomia do trabalho, assegurando aos/às profissionais o direito de realizar suas escolhas técnicas no circuito da decisão democrática, garantir a sua liberdade para pesquisar, planejar, executar e avaliar o processo de trabalho, permitir a realização de suas competências técnica e política nas dimensões do trabalho coletivo e individual e primar pelo respeito aos direitos, princípios e valores ético-políticos profissionais estabelecidos nas regulamentações profissionais (CFESS, 2009, p. 32).

Tal posicionamento pode, aparentemente, parecer “banal”, mas ele nem sempre prevalece nos espaços profissionais, pois demanda um compromisso político e uma atitude profissional que não fique só na técnica, mas considere demais profissionais e usuários. Muitas vezes isso exige dos profissionais, o enfrentamento e o desgaste das disputas que se estabelecem nas instituições, permanecendo com uma visão crítica e posicionada, mas atuando com compromisso profissional centrado nos usuários.

Contribuir para o fortalecimento do protagonismo dos usuários exige compromisso profissional, além de reconhecer a política de assistência social com capacidade de fortalecer a reconstrução de uma nova história por parte dos usuários, conseguindo romper com a subalternidade que o conjunto da sociedade o trata (CFESS, 2011). Carnelossi (2016) reafirma a necessidade de se reconhecer o papel protagonista dos usuários na superação das vulnerabilidades das suas comunidades e territórios. Ao focar a atuação da burocracia de nível de rua na focalização e nas condicionalidades, acaba-se transformando a atuação profissional em um sistema de execução de critérios e penalidades, através de controles e regras. Portanto, romper com o campo contraditório de atuação é um dos desafios exigidos pelos profissionais do serviço social para uso da autonomia de atuação.

Ao analisarmos o conjunto de normas, padrões de atendimento e regulamentações que constituíram o Cadastro Único para Programas Sociais, somados aos novos contornos que foram ganhando durante a sua implementação, buscamos sistematizar os fatores institucionais e estruturais que mais tiveram destaque no campo da pesquisa.

Ao trazer esses elementos de forma sistematizada, é possível verificar as transformações das orientações, o impacto do uso do poder discricionário e relativa autonomia, seja de forma de regras formais e legais, ou instituídas informalmente. Esses elementos agregam novos contornos na implementação e um novo formato

para a política pública, especialmente na atuação do Cadastro Único nos CRAS Rurais.

Assim, nos propusemos a sistematizar os conceitos e orientações formais, como acontecem com uso do poder discricionário e as observações descritas no Diário de Campo, a partir desse cruzamento de informação. Os quadros abaixo, sistematizam a partir das seguintes dimensões: definições conceituais; aplicação do cadastro único e documentações e intervenção pautada na fiscalização.

Quadro 3 - definições conceituais sobre a implementação do cadastro único

| ORIENTAÇÕES INSTITUCIONAIS QUE SE TRANSFORMAM NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO COM O USO DO PODER DISCRICIONÁRIO: AS DEFINIÇÕES CONCENTUAIS | | |
|---|---|--|
| CONCEITOS E ORIENTAÇÃO FORMAL SOBRE O TEMA | USO DO PODER DISCRICIONÁRIO E RELATIVA AUTONOMIA PROFISSIONAL | OBSERVAÇÕES ADICIONAIS COLETADAS NO CAMPO DA PESQUISA |
| CONCEITO DE LOCAL OU REGIÃO ONDE MORAM AS POPULAÇÕES TRADICIONAIS CADASTRADAS | | |
| Para áreas rurais, a orientação é diferente. Isso porque este quesito ajuda a suprir a carência de dados de endereço nessas regiões, e quanto mais completa a informação, melhor. Assim, se o domicílio está localizado no “Povoado da Água Doce”, registre “POVOADO DA ÁGUA DOCE”. (BRASIL, 2017, p. 34) | “Estamos com três cadastros quilombolas parados na mesa do fiscal, porque ele não entende que não tenho como colocar endereços diferentes para eles. Eu coloquei Quilombo XXXX, mas ele não aceita. Já informei a coordenação do CRAS, porque lá é uma estrada de chão, bem pra dentro, não tem nome e número.” (Entrevista Cadastrador CRAS Rural A) | Mesmo que as orientações formais caminhem para um cadastro que compreenda a diversidade da população que precisa ser cadastrada, o fiscal, imbuído da tarefa de ter um cadastro com consistência, tranca a finalização dos cadastros quando não compreende o que está ali colocado. Somado com a falta de controle social, o pouco envolvimento do assistente social do CRAS e um poder informal que o fiscal agregou a sua função, por ter conseguido implantar ações de apuração que o Ministério e o Secretário estão solicitando. (Observações e anotações registradas no Diário de Campo) |
| CONCEITO DE FAMÍLIA PARA O CADASTRO UNICO | | |
| Mesmo as pessoas que não sejam parentes, mas dividam as rendas e despesas de um domicílio são, para o Cadastro Único, uma família. (BRASIL, 2017 p.12) | “O problema que quando chega o cadastro lá na secretaria eles olham e não colocam no sistema. Não reconhecem por exemplo, a composição diferenciada de uma família indígena: um índio e duas esposas, a coordenadora devolve o cadastro, mesmo que o Ministério considere as composições por tribo. A preocupação central da coordenação do cadastro e todas as ordens são para não perder a média que o município vai ganhando com relação à consistência dos cadastros. O foco não é o usuário, o foco é o rendimento deles. (Entrevista Assistente Social do CRAS Rural A) | Assim como uma pessoa que busca o cadastro sozinha, que procura o CRAS Rural e tem dificuldade de concluir o cadastro, as situações de rua no rural, que também demandam cadastramento diferenciado, com formulário específico, não foi concluído porque a cadastradora não sabia como não cadastrar um endereço fixo. (Observações e anotações registradas no Diário de Campo) |
| CONCEITO DE RENDA | | |
| É toda e qualquer remuneração recebida pela pessoa, seja de trabalho formal, informal ou de outras fontes. São considerados os | “Se a mulher vem retirar o marido do cadastro em caso de separação, precisa apresentar o endereço que ele está atualmente e o número do telefone (para localizarem ele). Mas aí precisam ir até a Secretaria porque a retirada de integrantes | O tema da renda é apresentado como o grande problema do cadastro no município. Percebe-se uma grande dificuldade do conjunto da equipe de compreender a realidade das |

| ORIENTAÇÕES INSTITUCIONAIS QUE SE TRANSFORMAM NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO COM O USO DO PODER DISCRICIONÁRIO: AS DEFINIÇÕES CONCENTUAIS | | |
|---|--|--|
| rendimentos do trabalho, de aposentadoria, pensão, seguro-desemprego, auxílio-doença, salário-maternidade, BPC, doações regularmente recebidas pelas pessoas da família, entre outros. No Cadastro Único, capta-se a renda bruta, ou seja, o valor total da remuneração recebida sem descontos de impostos, contribuição à previdência social ou outros. (BRASIL, 2017) | <p><i>ou mudança de cidade é só pelo supervisor do cadastro, que faz uma verdadeira inquisição.</i>" (Entrevista com o Assistente Social do CRAS Rural A)</p> <p>"O problema é que ao mesmo tempo que o cadastro conseguiu avançar do ponto de vista de organização, arquivo e agilização, também é um cadastro com uma ação sem nenhuma flexibilidade, constrange e aperta as famílias para saber a VERDADE. Parte do princípio que todos mentem." (Entrevista Assistente Social do CRAS Rural A)</p> | famílias, a informalidade e falta de regularidade de uma renda estável que possa ser declarada. O poder discricionário e a autonomia ao fazer as entrevistas e os acompanhamentos, ampliam o desgaste em relação a esse tema e amplia a lógica de que as famílias não falam a verdade para ganhar os benefícios. A grande diferença está na atuação dos assistentes sociais da CRAS Rural B, que atua na forma de trazer ao debate da equipe a situação do território rural em relação ao trabalho e a renda. (Observações e anotações registradas no Diário de Campo) |
| CONCEITO DE RESPONSÁVEL PELA UNIDADE FAMILIAR, OU RESPONSÁVEL FAMILIAR (RF) | | |
| Deve ser um dos membros da família, preferencialmente mulher. O RF deve ter idade mínima de 16 anos. Essa pessoa é quem vai prestar as informações da família, que serão registradas no Cadastro Único. (BRASIL, 2017) | <p><i>"Ao receber uma usuária da assistência social para fazer o cadastramento, o cadastrador do CRAS Rural B, deu início à entrevista.</i></p> <p><i>Perguntou se ela seria a responsável familiar e, a partir da confirmação, ele solicita os documentos dos filhos.</i></p> <p><i>Ao receber como resposta que os 3 filhos estavam com o pai, pois ela está em busca de emprego e não teria como cuidar deles, o cadastrador constrange a beneficiária afirmando: 'mas como? Que mãe tu é para não ficar com os filhos? Como eles vão ser criados só pelo pai?' (Observações e anotações registradas no Diário de Campo)</i></p> <p><i>Ao ouvir a fala do cadastrador, a Assistente Social do CRAS Rural B, chega na sala e intervém no atendimento. Exige que o cadastrador faça o cadastro com os dados dela e explica para a usuária que não precisa ter mais membros na casa para poder se inscrever no CadÚnico. Após concluído o cadastramento da usuária e ela ir embora do CRAS, a Assistente Social reuniu com a coordenação e o cadastrador para tratar do que havia acontecido. Trouxe elementos de preconceito, machismo e agressividade que seriam inviáveis para o atendimento na assistência social."</i> (Observações e anotações registradas no Diário de Campo)</p> | <p>Aqui fica destacada a atuação de forma diferenciada quando o assistente social atua conjuntamente no cadastro. Pois situações como a relatada aconteceram seguidamente no período de observação.</p> <p>Ao ser preferencialmente as mulheres, direciona para o envio do cartão do PBF em nome delas, mas não exige que a guarda ou a responsabilidade esteja somente nas mãos das mulheres. (Observações e anotações registradas no Diário de Campo)</p> |
| CONCEITO DE AUTO DECLARAÇÃO | | |
| Somente serão registradas no Cadastro Único as informações que a família disser. O entrevistador deve respeitar isso e não mudar nada do que foi falado. A família não é obrigada a apresentar comprovante de renda nem de residência, mas deve ser orientada sobre o compromisso de prestar | <p><i>"Esse governo rompeu com o auto declaratório, porque a atuação é cruzamento de dados de todas as formas, até localizar fraudes. Os municípios estão orientados a ir atrás das informações que são autodeclaradas. O foco é fazer verificação e decidir se fica ou não."</i> (Entrevista com a Técnica responsável pelo cadastro)</p> <p><i>"E aí os cadastradores não querem fazer a pergunta básica de auto declaração. Isso eu percebi muito dentro do cadastro, não</i></p> | <p>Complementa o item anterior, demonstrando não compreender o que significa o auto declaratório.</p> <p>Há um estigma permanente sobre a intenção de mentir dos beneficiários, que trataremos no próximo capítulo ao tratar dos fatores pessoais e relacionais que incidem diretamente na implementação da política, pois influencia o poder discricionário e</p> |

| ORIENTAÇÕES INSTITUCIONAIS QUE SE TRANSFORMAM NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO COM O USO DO PODER DISCRICIONÁRIO: AS DEFINIÇÕES CONCENTUAIS | | |
|--|---|--|
| informações verdadeiras. A assinatura do RF, no final do formulário, é uma forma de responsabilização. Se permanecer alguma dúvida quanto ao que tiver sido declarado, o atendente pode solicitar que a família assine um termo de responsabilidade adicional. Além disso, a visita domiciliar é um dos meios para comprovar a realidade socioeconômica da família. (Orientações aos gestores do Cadastro Único) | <p><i>pergunta se é negro, por exemplo. Tem que trabalhar isso com os cadastradores, porque eles têm que entender e fazerem as perguntas. Não é vexatório você perguntar, e como eles não recebem nenhuma formação, nem sabem quais populações tem no território, ficam sem perguntar e nem incluem no cadastro ou botam da cabeça deles. O mundo está em constante mudança e a gente tem que se acostumar com elas.</i> (Entrevista com o Assistente Social do CRAS Rural A)</p> <p>Um uso diferente do poder discricionário, passa a ser entendido no caso dos assistentes sociais do CRAS Rural B: <i>“Na verdade, quando atuamos juntos e eu acompanho a família e sei quando a família tem outros integrantes e ela não coloca no Cadastro Único, eu converso com elas e explicou como o programa funciona e trago a importância das informações para a vida delas. Se mais adiante tu precisares de um benefício do INSS e não declarou ter um companheiro, ou mesmo na escola das crianças. Aconteceu o acidente com ele, aconteceu alguma coisa. Então tu precisar recorrer à pensão por morte, ou qualquer coisa assim, vai encontrar problemas, porque quando tu fizeste o Cadastro, declarou de forma diferente. Tem que tratar o usuário com respeito, e passa por ele ter informações sobre a relevância do que ele está declarando para a própria vida dele.”</i> (Entrevista assistente social do CRAS Rural B”</p> | o uso da autonomia do trabalho. (Observações e anotações registradas no Diário de Campo) |

Fonte: Adaptado de Brasil (2018).

Nota: Elaborado com base nas normas do CadÚnico e suas reinterpretações ou ajustamentos na realidade do município estudado.

Quadro 4 - Aplicação do cadastro e documentação

| ORIENTAÇÕES INSTITUCIONAIS QUE SE TRANSFORMAM NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO COM O USO DO PODER DISCRICIONÁRIO: APLICAÇÃO DO CADASTRO E DOCUMENTAÇÃO | | |
|--|---|---|
| CONCEITOS E ORIENTAÇÃO FORMAL SOBRE O TEMA | USO DO PODER DISCRICIONÁRIO E RELATIVA AUTONOMIA PROFISSIONAL | OBSERVAÇÕES ADICIONAIS COLETADAS NO CAMPO DA PESQUISA |
| ORIENTAÇÃO SOBRE A ATUALIZAÇÃO CADASTRAL | | |
| “A atualização é um processo permanente e contínuo, uma vez que a realidade da população é dinâmica, ou seja, se altera com muita rapidez. Portanto deve ser estimulada e facilitada para todas as famílias cadastradas no município.” (BRASIL, 2017, p.4) | “A Secretaria organizou melhor essa questão da atualização cadastral. Quando é algo que não interfira em benefício, pode fazer no CRAS, mas se exclui algum membro ou retira alguma renda da família, aí tem que vir na secretaria, porque aí os beneficiários mesmo ficam com vergonha de mentir.” (Entrevista com Técnica Social do CadÚnico) | A Atualização cadastral é um dos maiores gargalos do município. Ao mesmo tempo em que o Ministério orienta que seja estimulada a atualização a cada alteração, as que dialogam com composição familiar e renda, são tratadas de maneira diferenciada no município. (Observações e anotações registradas no Diário de Campo) |
| ORIENTAÇÕES SOBRE A DOCUMENTAÇÃO PARA POVOS INDÍGENAS E COMUNIDADES QUILOMBOLAS | | |
| O Responsável pela Unidade Familiar (RF) de | “Porque o que eles declaram de renda, tu tens que aceitar. Mas a documentação sim, | Além de ter instituído a exigência do título eleitoral, não é respeitada a |

| ORIENTAÇÕES INSTITUCIONAIS QUE SE TRANSFORMAM NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO COM O USO DO PODER DISCRICIONÁRIO: APLICAÇÃO DO CADASTRO E DOCUMENTAÇÃO | | |
|---|---|--|
| <p>famílias indígenas e famílias quilombolas podem ser cadastrado segundo critérios definidos pelo MDS, sem a exigência de CPF ou de Título de Eleitor. Nesses casos, o RF poderá ser cadastrado com a apresentação de qualquer outro documento de identificação (Certidão de Nascimento, Certidão de Casamento, Registro Geral de identificação – RG e/ou Carteira de Trabalho e Previdência Social) indicado no Bloco 5 do formulário. (BRASIL, 2017, p.47)</p> | <p><i>porque aqui na cidade, nós trabalhamos de uma forma muito mais organizada, porque pelo Ministério, se a pessoa chegar aqui com CPF já faz o cadastro. Mas aqui não, a gente pede tudo, tudo, desde o atestado de escolaridade, para ver se as crianças realmente estão frequentando a escola, que é uma das condicionalidades. Para todas as famílias do urbano e do rural. É bom para o município.”</i> (Entrevista Técnica Social responsável pelo cadastro)</p> | <p>norma de documentos especiais quando se trata de comunidades indígenas e quilombolas, cobrando a mesma documentação a todos os usuários que buscam o cadastro.</p> <p>Os assistentes sociais, em reunião com a coordenação da atenção básica buscaram coletivamente que a exigência fosse revista, pois inviabilizaria a possibilidade de inclusão das famílias mais vulneráveis. O movimento não teve nenhum êxito, visto que, o gasto para ir das áreas rurais até o local para transferência do título, é de mais de R\$50,00. Os assistentes sociais autorizaram o cadastro sem o título eleitoral na cidade, mas os cadastros não foram digitados no sistema. (Observações e anotações registradas no Diário de Campo)</p> |
| ORIENTAÇÕES SOBRE A NECESSIDADE DE APRESENTAREM TODOS OS DOCUMENTOS PARA DAR INÍCIO AO CADASTRO UNICO | | |
| <p>A regra de obrigatoriedade de apresentação de documentação não é pré-requisito para que a entrevista seja realizada, ou seja, não impede que pessoas ou famílias sem documentos tenham seus dados coletados. Assim, preencha os formulários de todos os componentes da família moradores do domicílio, independentemente da apresentação de algum documento de identificação.</p> | <p><i>“Aqui do CRAS a recepção já faz a avaliação se a pessoa veio com a documentação. Se estiver com tudo organizado, passa para o cadastro, se não, entrega a lista de documentos e pede para voltar quando estiver tudo resolvido.”</i> (Cadastrador do CRAS Rural A)</p> <p><i>“O usuário chega para fazer o cadastro e é feita a acolhida. Se a família tem conhecimento do cadastro, trouxe os documentos e está em busca por um motivo específico, já encaminhamos para o cadastrador no dia dele né? Se a família tem parte dos documentos, muitas vezes conseguimos agilizar aqui mesmo, porque muita informação se consegue na internet mesmo, aí ajudamos a família a completar o que falta. Ou ainda, fazemos o atendimento junto com a assistente social, para que a família já siga em acompanhamento.”</i> (Cadastrador do CRAS Rural B)</p> | <p>O papel do burocrata de nível de rua em atuar de forma a incluir as famílias, consegue agilizar os procedimentos administrativos, agilizar o atendimento e ainda contribuir para que as informações sobre o cadastro e seus direitos sejam efetivamente trabalhadas durante o processo de cadastramento. O grande diferencial está na atuação conjunta da equipe, pois não há desconfiança com o usuário e quando o cadastrador tem alguma dúvida, eles atuam conjuntamente. (Observações e anotações registradas no Diário de Campo)</p> |
| ORIENTAÇÕES SOBRE O INÍCIO DA ENTREVISTA DE CADASTRAMENTO | | |
| <p>Recomenda-se que a coleta de dados seja realizada por meio de visitas domiciliares, para que você, entrevistador, possa verificar as reais condições socioeconômicas da família. Caso haja suspeita de sub declaração de renda ou omissão de informação de algum integrante da família, você deve avisar ao gestor do Cadastro Único, para que sejam tomadas as providências cabíveis. (BRASIL, 2017 p. 12)</p> | <p><i>“Na pré-conferência tu viu né? O Cadastro ser realizado nas comunidades é uma reivindicação antiga deles, eles não têm ação há mais de 3 anos nas aldeias. Eles solicitam há todo esse tempo. Na pré-conferência eles solicitaram que haja Cadastro Único até eles. Eles se inscreveram e disseram: “índio quer cadastro”. Bem assim, bem forte. Nos dois anos e meio que eu estive no CRAS só teve duas ações, com muita insistência nossa e da comunidade, com solicitação via memorando pra todo mundo na secretaria, com relatório do grupo PAIF, com a solicitação de todos que estavam no grupo, solicitando a mesma coisa. Nem nos</i></p> | <p>Na comparação de atuação dos CRAS Rurais já trouxemos essa situação. O CRAS Rural A não atua conjuntamente com o cadastro e, amarrado na falta de infraestrutura, não consegue desenvolver ações nas comunidades. No CRAS Rural B, ao contrário, a ação nas comunidades já é uma rotina e acompanhada pelas lideranças das comunidades e pelos assistentes sociais.</p> <p>Ao perguntar para os assistentes sociais do CRAS Rural A, da decisão de não fazer, o quanto isso prejudica os usuários, responsabilizam a gestão,</p> |

| ORIENTAÇÕES INSTITUCIONAIS QUE SE TRANSFORMAM NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO COM O USO DO PODER DISCRICIONÁRIO: APLICAÇÃO DO CADASTRO E DOCUMENTAÇÃO | | |
|---|---|--|
| | <i>indígenas, nem nos quilombos, nem nos assentados, nada até hoje.</i> ” (Entrevista com o Assistente Social do CRAS Rural A) | não entendendo que o profissional do serviço social tem essa atribuição, nem que seja de denúncia. (Observações e anotações registradas no Diário de Campo) |
| IDENTIFICAÇÃO DAS POPULAÇÕES TRADICIONAIS NO CADASTRO UNICO | | |
| O esforço para a identificação desses grupos populacionais se justifica pelo entendimento de que estes sofrem de dupla invisibilidade. Uma, gerada pela pobreza, que muitas vezes deixa esta parcela da população brasileira à margem das ações e das políticas públicas, e outra, relacionada aos preconceitos por parcela da sociedade que age de forma a estigmatizar e a distanciar ainda mais algumas dessas famílias da convivência em sociedade e do acesso a bens e serviços públicos. A correta identificação das famílias possibilita que estas sejam alvo de ações e de políticas específicas que visem à melhoria de suas condições de vida. (Orientações aos gestores do Cadastro Único) | <i>“Olha a gravidade de atender populações tradicionais sem entender o que está fazendo. Os assistentes sociais dos CRAS Rurais receberam a informação, informalmente, de que os quilombos perderiam a prioridade para receber as cestas básicas aqui na cidade, porque só havia 12 famílias quilombolas cadastradas. Eu fiquei apavorado, só eu atendo 2 quilombos, mas são 3 aqui na cidade. E por quê? A gente não tem autorização para fazer a ação com o cadastrador na comunidade, eles têm que vir até o CRAS. Depois de muito a gente brigar, a secretaria montou uma ação de cadastramento com pessoas que não estavam habilitadas para fazerem o cadastro. E mesmo as pessoas habilitadas, que têm nenhuma visão da questão de povos tradicionais, cadastraram e quando chegou as informações do caderno especial quilombola, passaram reto, nem perguntaram. Aí tu vais até o quilombo, 50 km de onde tu trabalhas, com todas as famílias lá te esperando pra fazer isso? Agora vai refletir até na questão de alimentação deles. Eles recebem uma alimentação subsidiada pela Conab, que vem tanto para os indígenas quanto para os quilombolas e vão perder.”</i> (Entrevista com o Assistente Social do CRAS Rural A) | Se por um lado, o assistente social se centraliza pela determinação de não levar o cadastro até a comunidade, por outro, para responder a demanda mais forte, uma ação para cumprir a função burocraticamente mascara a realidade do município e amplia a condição de vulnerabilidade das famílias, que perdem os programas sociais voltados às populações tradicionais e até mesmo a prioridade de ingresso. Quando a gestão municipal não assume o processo de capacitação como prioridade, os usuários são penalizados diretamente. (Observações e anotações registradas no Diário de Campo) |

Fonte: Adaptado de Brasil (2017).

Nota: Elaborado com base nas normas do CadÚnico e suas reinterpretações ou ajustamentos na realidade do município estudado.

Quadro 5 - Intervenção pautada na fiscalização

| ORIENTAÇÕES INSTITUCIONAIS QUE SE TRANSFORMAM NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO COM O USO DO PODER DISCRICIONÁRIO: APLICAÇÃO DO CADASTRO E DOCUMENTAÇÃO | | |
|---|--|--|
| CONCEITOS E ORIENTAÇÃO FORMAL SOBRE O TEMA | USO DO PODER DISCRICIONÁRIO E RELATIVA AUTONOMIA PROFISSIONAL | OBSERVAÇÕES ADICIONAIS COLETADAS NO CAMPO DA PESQUISA |
| AO CADASTRADOR QUE IDENTIFICAR INFORMAÇÕES QUE NÃO CONFEREM | | |
| “Caso você perceba, durante a entrevista, que as informações prestadas pelo RF não são condizentes com a realidade da família, você deve avisar o gestor municipal, que irá encaminhar um(a) assistente social ao domicílio para a realização de uma observação mais aprofundada e a emissão de um parecer sobre a situação.” (BRASIL, 2017, p. 14) | <i>“Ainda tem um caminho a ser melhorado nesse entendimento, né? Tá, vai averiguar, o que quer a averiguar? Aí a mulher é casada, eu vou chegar lá e tentar ver se o cara existe, mas ele pode estar trabalhando no momento. Essa parte tem que melhorar muito no cadastro, a parte de solicitação de visita, porque ela acaba sendo um pedido preconceituoso. Digamos que a XXX venha fazer o cadastro, e afirma que não tem nenhum marido, mas o cadastrador</i> | A mesa da assistente social tem um acúmulo de solicitações de visitas domiciliares. Como não tem estrutura, não faz nada que não seja de urgência. Enquanto a “desconfiança” sobre o usuário não é sanada, não conclui o cadastramento e a família fica fora dos programas que se utilizam do CadÚnico. |

| ORIENTAÇÕES INSTITUCIONAIS QUE SE TRANSFORMAM NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO COM O USO DO PODER DISCRICIONÁRIO: APLICAÇÃO DO CADASTRO E DOCUMENTAÇÃO | | |
|--|--|--|
| | <p><i>enxerga uma aliança. Aí a gente já vê que tem problema. Por que que ela está usando aliança?</i>” (Entrevista com o Cadastrador do CRAS Rural B)</p> <p>Portanto, a autonomia do cadastrador em avaliar a veracidade das informações, pode manter famílias bastante vulneráveis, fora da política pública.</p> | |
| PAPEL FISCALIZADOR E PUNITIVO DAS VISITAS DOMICILIARES PELOS ASSISTENTES SOCIAIS | | |
| <p>A visita domiciliar é uma estratégia técnica de conhecer melhor as realidades sociais a fim de garantir o acesso a direitos e potencializar os vínculos e as habilidades existentes. A visita domiciliar não é uma forma de controle que visa disfarçar as múltiplas expressões da questão social, gerir a pobreza e fazer apenas a manutenção das dinâmicas econômicas vigentes. Este instrumento que, quando bem planejado e utilizado, permite ultrapassar o atendimento pontual e fragmentado. Com isso, possibilita a emancipação, autonomia e protagonismo dos usuários e incentiva a conquista de direitos e universalização das políticas sociais. (SUAS e CFESS)</p> | <p><i>“Mesmo que seja acompanhada pelo Assistente social, o supervisor e até os cadastradores fazem VD. Teve um caso que a família veio pedir para reincluir a filha, que foi trabalhar em Novo Hamburgo, não deu certo e teve que voltar, e eles foram atrás porque era mentira, era para melhorar a renda e aumentar o benefício.</i></p> <p><i>O Supervisor melhorou de fato a qualidade e consistência do cadastro, mas ele exclui todo mundo. Se ele não acha que é verdade, ele mesmo visita a família, faz pegadinha com os vizinhos para saber se é verdade, pergunta no mercadinho, olha no Facebook, até descobrir e poder desligar”.</i> (Entrevista com o Assistente Social do CRAS Rural A)</p> | <p>As visitas domiciliares, que são atribuídas aos assistentes sociais na política de assistência social, tomam um caráter policesco na implementação local.</p> <p>Os cadastradores são autorizados a fazer as visitas e até mesmo checar informações nas redes sociais, na vizinhança e na rede como um todo.</p> <p>Por orientação institucional do gestor e da coordenação do cadastro, tem que “ir atrás das famílias”. (Observações e anotações registradas no Diário de Campo)</p> |
| COMPROVANTE DE DECLARAÇÃO DE INFORMAÇÕES | | |
| <p>Por fim, leia a declaração contida neste comprovante, por meio da qual o entrevistado declara a veracidade das informações repassadas e se compromete a atualizar os dados sempre que houver mudanças nas características da família, especialmente no que se refere à composição, renda familiar e endereço. (Orientações aos gestores do Cadastro Único)</p> | <p><i>“O cadastro é auto declaratório. A pessoa declara aquilo ali, ela assina o formulário, um bom cadastrador tem que ter clareza suficiente para explicar pra família que ela é responsável pelas informações ditas e omitidas. Então é um trabalho que tem que fazer com as famílias, não ficar reforçando essa questão de estar colocando o assistente social para fazer fiscalização e papel de polícia.”</i> (Entrevista Assistente Social do CRAS Rural B)</p> | <p>Essa orientação não é utilizada da maneira como é indicada nas orientações ao entrevistador. Por indicação, a família tem que compreender o que significa autodeclaração e que os dados fornecidos são de responsabilidade da família.</p> <p>Nos CRAS Rurais, ao observar os cadastramentos, percebi que em raros atendimentos foi explicado o termo para os usuários e em momentos em que havia dúvida das informações, era informado sob tom de ameaça de cruzamentos e que se houvesse mentiras, teria que devolver os benefícios. (Observações e anotações registradas no Diário de Campo)</p> |

Fonte: Adaptado de Brasil (2017).

Nota: Elaborado com base nas normas do CadÚnico e suas reinterpretações ou ajustamentos na realidade do município estudado.

É fundamental que possamos fazer uma análise de elementos que apareceram durante a pesquisa, nos diálogos informais e nas entrevistas realizadas com a burocracia de nível de rua. No entanto, a todo momento era perceptível uma

forma mais agressiva quando se tratava de cadastros de mulheres rurais. A orientação do Ministério da Cidadania, para que as mulheres sejam colocadas prioritariamente como responsáveis familiares, nos faz acreditar que o CadÚnico contempla majoritariamente mulheres. No entanto, no município pesquisado, os números que merecem nossa reflexão mais detalhada: 25.204 é o Total de famílias inscritas no Cadastro Único no município (dez/2019); 64.818 é Total de pessoas incluídas no cadastro (dez/2019); 40,68% são homens e 59,32% são mulheres. No entanto, quando analisamos as características das famílias mais pobres no município, onde 6.033 famílias recebem o benefício de superação da pobreza, os percentuais de gênero afastam-se significativamente, sendo **88,17%** das beneficiárias do gênero feminino, chefes de suas famílias. Ao analisarmos os dados gerais do CadÚnico, o número de homens e mulheres que respondem como responsáveis familiares (RF) são praticamente equiparados. Porém, ao aplicamos as faixas de renda dos responsáveis cadastrados, podemos concluir que quanto menor for a renda, e maior a condição de extrema pobreza, maior também será a chance de a família ser chefiada por uma mulher.

Mesmo que o recorte de gênero não estivesse delineado entre os objetivos específicos e as hipóteses da pesquisa, surgiu a necessidade de agregar esse elemento em virtude do seu destaque ao realizar-se o atendimento e as orientações, especialmente as informais, às mulheres.

Ao retornarmos à questão da orientação institucional de realizarem-se atualizações cadastrais somente na sede da secretaria quando se tratasse da retirada de um dos membros da família, temos a explicação de que “[...] *as mulheres mentem que os maridos não estão mais em casa, para diminuir a renda familiar e poder receber o Bolsa Família*” (Entrevista com o Supervisor do Cadastro Único). Também foi observada, no período de campo, a procura nas redes sociais para verificar se a mulher cadastrada “*realmente não tem marido, como ela veio aqui dizer*”.

Quando trazemos o debate de gênero para análise, em especial o estigma que se coloca nas mulheres que buscam o cadastramento e os serviços dos CRAS Rurais no município, salientamos uma relação direta entre os fatores institucionais, trazidos neste capítulo, com elementos dos fatores pessoais e relacionais que também influenciam o processo de implementação do CadÚnico nos CRAS Rurais do município.

5 A ATUAÇÃO DO BUROCRATA DE NÍVEL DE RUA NO CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS: O TRATAMENTO DO RURAL A PARTIR DE FATORES PESSOAIS E RELACIONAIS

Como apontamos no capítulo anterior, os diversos fatores institucionais impactam diretamente a implementação das políticas públicas. Isso ocorre na medida em que as formas como os burocratas de nível de rua constroem suas ações e colocam as políticas públicas dentro da sua rotina de atuação ajustam as orientações e, por consequência, alteram seu resultado. Ao analisarmos os fatores institucionais, identificamos uma diferença consistente na implementação do Cadastro Único nos dois CRAS Rurais estudados. No entanto, não só nas estruturas essas diferenças se destacaram, mas também nos fatores pessoais e relacionais. Isso possibilitou uma reflexão sobre a capacidade de intervenção do burocrata de nível de rua, o uso do seu poder discricionário e a relativa autonomia, e o impacto real que os fatores complementares podem gerar na implementação com olhares diferenciados.

Nessa perspectiva, a opção metodológica focada na observação, complementada pelas entrevistas com toda a burocracia de nível de rua envolvida com o Cadastro Único nos CRAS Rurais, permitiu analisar o comportamento dos burocratas, seus valores, suas crenças e seus preconceitos, bem como a interação entre os burocratas de nível de rua e destes com os usuários do CadÚnico. As diferentes formas de atuação e estilos de implementação produzem resultados diferentes a partir dos elementos individuais, relacionais e pessoais, que influenciam o exercício da discricionariedade e afetam os resultados das políticas públicas.

Segundo Lotta (2010), quando fazemos uma reflexão sobre o alcance do poder discricionário do burocrata de nível de rua, é importante compreendermos que o mesmo é “[...] resultado da interação que exercem entre seus próprios valores e de outros atores envolvidos, os procedimentos, restrições, estruturas, incentivos, encorajamentos e proibições [...]” (LOTTA, 2010, p.10). Portanto, a relação entre os alcances de ação desses burocratas de nível de rua, suas interações cotidianas e suas próprias concepções de mundo resultam em construções sociais tanto sobre seu trabalho – como servidor público – como sobre o público-alvo específico da política pública (LIPSKY, 1980).

Para essas análises, seguimos tendo como referência as hipóteses construídas na pesquisa, em especial a capacidade que essas interações têm de constituir um espaço de mediação entre o assistencial e a condição de subalternidade dos usuários da assistência social, abrindo um caminho para a apropriação da política como direito social e tornando a assistência um apoio a sua reorganização enquanto sujeito. Para que pudéssemos analisar de forma mais aprofundada cada um dos fatores a que nos propusemos, optamos por subdividir em quatro seções, os fatores pessoais e os relacionais, para que então pudéssemos destacar a relação deles com as hipóteses apresentadas.

5.1 OS FATORES PESSOAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DO CADÚNICO

Os fatores pessoais a que nos referimos são crenças, valores, altruísmo, vocação e auto interesse, que podem interferir no poder discricionário dos burocratas de nível de rua. Ao definirmos esse caminho, lidamos com suas grandes categorias que dialogam com os preconceitos e o senso comum. Ao tratarmos os assistentes sociais como burocratas de nível de rua, é fundamental que possamos compreender que o Código de Ética dos Assistentes Sociais de 1993 representa o *ethos* profissional e o perfil ético almejado pela categoria:

Espera-se que o assistente social seja competente, que exerça uma postura democrática; portanto, que não seja autoritário, preconceituoso e discriminatório, que se capacite continuamente, que seja respeitoso com seus colegas e com a população atendida, que seja responsável pela viabilização de direitos, por articulações políticas, no âmbito institucional e com as entidades profissionais e os movimentos sociais, entre outros. Em resumo: exige-se um profissional crítico, teoricamente qualificado e politicamente articulado a valores progressistas. (BARROCO, 2011, p. 76).

Com o Código de Ética de 1993 é que, pela primeira vez, foi trazida à tona a discussão do preconceito, expressa em dois dos princípios fundamentais, apresentados pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS, 1993, p. 23-24):

- VI – O empenho na eliminação de toda a forma de preconceito, incentivando o respeito à diversidade, à participação de grupos socialmente discriminados e à discussão das diferenças; [...]
- XI – Exercício do Serviço Social sem ser discriminado/a, nem discriminar, por questões de inserção de classe social, gênero, etnia, religião, nacionalidade, orientação sexual, identidade de gênero, idade e condição física.

O Serviço Social estabeleceu seu 1º Código de Ética em 1947, passando por reformulações em 1965 e 1975, período da Ditadura Militar que trouxe seus reflexos para o fazer profissional. Somente em 1986 deu-se início ao processo de reconceituação, acompanhando o processo de redemocratização no país, inserindo a participação dos movimentos sociais e de trabalhadores. Em 1993, de fato, conseguiu se apresentar com um projeto profissional que, vinculado a um projeto social radicalmente democrático, redimensionava a inserção do Serviço Social na vida brasileira, compromissando-o com os interesses históricos da população trabalhadora (CFESS, 1993).

Para enfrentar o tema do preconceito e do conjunto de valores e crenças pessoais que precisavam ser debatidos pela categoria profissional, o CFESS, em 2016, lançou uma série de debates, por meio de cadernos orientadores, e, na sua primeira edição, propôs o debate: *Assistente social no combate ao preconceito: o que é preconceito?*. Nesse sentido, estabeleceu a conexão que trouxemos para o campo da pesquisa, sobre a necessidade de pensar esse fazer profissional e propor algumas reflexões sobre o que foi conquistado pela profissão no campo ético-político e teórico-metodológico. Fazer as aproximações da teoria com a prática profissional nos CRAS Rurais, em especial no Cadastro Único, permitiu-nos vivenciar momentos em que essas questões se evidenciam ou se distanciam.

Ainda nesses termos, o CFESS (2016, p. 05) justifica a necessidade de trazer, em seu primeiro caderno de debates, o tema dos preconceitos, por entender que a realidade atual da sociedade brasileira demonstra a legitimação, por parte da população, de um caldo “[...] de cultura ultraconservadora, expressa em práticas fascistas e irracionais”. Manifesta preocupação com as expressões cotidianas de ódio e violência contra quem pensa e age de forma diferente, revelando “[...] um cenário assustador e regressivo, do ponto de vista político e civilizatório, em que a intolerância e a discriminação marcam presença obrigatória” (CFESS, 2016, p. 07).

Com essa conjuntura de retrocessos, o CFESS alerta sobre a interferência desses conceitos na vida cotidiana, na subjetividade dos sujeitos, em seus valores e sentimentos, reproduzindo ideias, hábitos, modos de comportamento, que motivam a sua inserção em ações e movimentos coletivos que podem ou não reforçar o preconceito. O trabalho profissional, como parte da sua atuação profissional

cotidiana, não sendo imune a essa conjuntura, ainda conta com uma herança conservadora em sua trajetória. Sendo assim, o combate ao preconceito, inerente ao conservadorismo, é atual e necessário para uma profissão que vem ao longo da sua história buscando esse rompimento com uma atuação pautada no conservadorismo, pressupondo algumas exigências aos profissionais:

- a) compromisso ético com os valores e princípios da ética profissional;
- b) postura crítica necessária à refutação dos julgamentos provisórios e à crítica da ideologia dominante;
- c) conhecimento teórico que oriente essa refutação, dando fundamentação ao entendimento das situações particulares em sua relação com a totalidade sócio-histórica, em suas conexões e contradições;
- d) conhecimento ético que desvele o significado dos valores, da moral profissional, do preconceito de suas bases de sustentação social e de suas consequências para os/as usuários/as dos serviços sociais;
- e) participação coletiva nos debates e iniciativas da categoria que ampliem a consciência ético-política, adensem a compreensão teórica e motivem a práxis social e política;
- f) participação em diferentes atividades sociais, políticas, artísticas e culturais, que alimentem motivações capazes de elevar a consciência acima das necessidades singulares, dirigindo-a para exigências humano-genéricas emancipatórias (CFESS, 2016).

Destaca ainda, com relevância, que o preconceito se constitui por meio da permanência de julgamentos de valor provisórios. Embora os julgamentos de valor não se restrinjam à moral – pois também avaliamos politicamente, esteticamente etc. – a avaliação preconceituosa tende a ser moralista, julgando diferentes situações com parâmetros morais (CFESS, 2016).

O preconceito materializa-se na prática profissional de inúmeras formas, que impactam o trabalho do assistente social por meio da negação do direito e da manutenção das desigualdades presentes na sociedade de classe. Pereira (2016, p. 205) traz exemplos da materialização do preconceito, por meio da

[...] não aceitação do nome social de pessoas trans, da não aceitação da orientação sexual homoafetiva, da criminalização e moralização da pobreza e da população negra e apoio à reprodução da cultura machista que invisibiliza as mulheres.

Ao dialogarmos com a realidade do Cadastro Único para Programas Sociais no rural, percebemos uma série de valores e moralidades que perpassam o campo do desconhecimento e do preconceito ou de modo a ampliar a possibilidade de garantir cidadania e respeito aos grupos socialmente discriminados.

Em um dos dias de observação de campo no CRAS Rural A, caía uma chuva torrencial na cidade. Nesse mesmo dia foi marcado grupo, para que as famílias fossem renovar o cadastro. Em virtude do tempo e das condições de transporte na região, entendi que seria muito difícil as famílias comparecerem, porém, a técnica do CRAS afirmou na recepção *“É complicado fazer coisas aqui no CRAS, esse povo recebe tudo de mão beijada, se está chovendo não vem, se está frio é porque está frio, se está calor é porque está calor, aí já não vem também.”* Ou ainda, em situações que são destaques constantes quando se fala em programas de transferência de renda e Cadastro Único: *“Esse povo só tem filho porque o dinheiro do Bolsa Família já garante uma cesta básica, pode anotar isso na tua pesquisa Paola”*.

Ainda segundo Pereira (2016), a prática profissional pautada no projeto ético-político do assistente social exige uma consciência crítica capaz de articular as diferenças de escolha e decisões valorativas entre assistentes sociais e usuários no campo da diversidade, do pluralismo, da alteridade e da liberdade, entendida como capacidade de realizar escolhas mais ou menos livres dentro dos limites da sociabilidade capitalista. Nesse sentido, o respeito à diversidade pressupõe a tolerância.

Ocupar os espaços dos CRAS Rurais exige dos assistentes sociais maior atenção na sua atuação, sobretudo no diálogo com o conjunto dos profissionais que ali estão. Ao propor essa reflexão multidisciplinar, é fundamental atuar na consolidação de uma ação que rompa e constranja a prática que promove atos preconceituosos e discriminatórios.

Em situações que ocorrem nos dois CRAS Rurais observados, vimos que os assistentes sociais, bem como a equipe de cadastradores, atuam conforme o

entendimento do conjunto da equipe, podendo gerar ou não, o atendimento das demandas dos usuários nos CRAS Rurais:

- a) no CRAS Rural A, ao iniciar o atendimento de uma família indígena, que por falta de um dos documentos é orientada a retornar quando estivesse com tudo completo, o cadastrador afirma: *“Os índios são complicados de atender, eles são vadios, promíscuos e vagabundos, não entendem os encaminhamentos e ainda cheiram mal.”* (Observações e anotações registradas no Diário de Campo) Ao ser questionado sobre o comentário e o entendimento dos cadastradores sobre os indígenas, os assistentes sociais confirmam a visão preconceituosa, que muitas vezes dificulta o acesso, e ainda reforçam: *“Se o atendimento do Índio é ruim, o do assentamento é muito pior, porque chama de tudo isso, e ainda não merecem ser atendidos porque são do Partido dos Trabalhadores”* (Entrevista com Assistente Social do CRAS Rural A);
- b) no CRAS Rural B, ao iniciar o atendimento de uma família indígena, o cadastrador exige a documentação e demonstrando estar assustada e constrangida por não entender o que devia ser apresentado, chama o seu companheiro e começam a dialogar em guarani. O cadastrador, com a voz bem alterada, começa a cobrar os documentos e refere que devem estar falando mal dele, por isso não falam em português. Antes mesmo que a família começasse a explicar a situação, um dos assistentes sociais interviu no atendimento e garantiu que fosse finalizando o cadastro, intermediando a explicação sobre a documentação e para que servia o próprio cadastramento. Em reunião de equipe, esse assunto foi pautado, abordando as questões específicas da população indígena, até mesmo a linguagem e a questão de gênero, buscando sensibilizar o conjunto dos profissionais do CRAS.

Marins (2014) relata casos levantados em sua pesquisa, retratando as sensações de humilhação que passam os beneficiários da política de assistência social. Ao trazer o exemplo da autora, verificamos como essas reproduções estigmatizadoras estão no cotidiano dos serviços e dos atendimentos na assistência social:

Um dia, uma menina que mora até por aqui chegou chorando por causa da humilhação. Falou que a menina a tratou tão mal que ela disse que não ia voltar mais lá [...]. Aí eu disse: vai amanhã porque, talvez, é outra que vai te atender... Talvez essa tenha amor no coração. E aí quando ela voltou, eles disseram: 'Você não precisa receber não, você só tem um filho, tá nova e pode ainda trabalhar'. E aqui, minha filha, tem muita gente que sofre para conseguir o Bolsa, viu? (MARINS, 2014, p. 551).

Duas formas distintas de compreender o papel profissional na intervenção. No primeiro, em que ocorre explicitamente uma situação de preconceito e discriminação, evidencia-se uma atuação profissional que, mesmo reconhecendo a atuação como conflitiva com os parâmetros da ação da política de assistência social, crê que não seja de sua responsabilidade promover a reflexão e até intervir junto à equipe. No segundo caso, o profissional, ao se apropriar dos parâmetros, posiciona-se e envolve-se diretamente no atendimento, exigindo da equipe uma ação conjunta, que gera cuidado e zelo com os usuários.

Portanto, para que se mantenha uma consciência crítica e uma ação pautada no projeto ético-político da profissão, é necessária a apropriação dos instrumentos de atuação, somada a uma formação teórica, valorativa e filosófica sólida, capaz de construir finalidades profissionais orientadas por uma consciência crítica:

No entanto, o atual cenário, marcado pelo crescimento do ensino a distância, pela privatização e mercantilização do ensino superior, pela religiosidade e barbarização das relações sociais, traz avanços do conservadorismo na profissão. Tal fato cria uma dificuldade de se romper com a consciência do senso comum, durante a formação dos agentes profissionais, o que os coloca em um terreno propício à propagação de preconceitos, de violação de direitos e desrespeito à diversidade e à liberdade (PEREIRA, 2016, p. 207).

Ao somarmos, pois, o reconhecimento de uma efetiva precarização do trabalho e formação profissional, sobre a qual dialogamos no capítulo anterior, acrescido a um movimento histórico que nos remete a uma reatualização do conservadorismo e dos conceitos ultrapassados – mas sempre presentes de filantropia, assistencialismo e caridade –, constatamos que precisamos estar ainda mais atentos às práticas profissionais (BARROCO, 2011).

No entanto, o uso do poder discricionário e a relativa autonomia, tão disputada pela profissão, podem trazer diferenças consideráveis na implementação da política pública, na qual podemos verificar ações mais acríicas ao preconceito e

ao senso comum, assim como avanços para a ampliação da liberdade dos indivíduos e o acesso aos direitos sociais.

5.2 INCONSISTÊNCIA DE DADOS OU CRIMINALIZAÇÃO DOS POBRES RURAIS

Discutimos, no capítulo anterior, as orientações formais oriundas do Ministério da Cidadania, sobre a necessidade de fazer um “duro pente-fino nos Cadastros Únicos e nas famílias que recebem o Bolsa Família”. No município pesquisado, em janeiro de 2020, a ação gerou 810 bloqueios e 586 cancelamentos (BRASIL, 2020), sendo a segunda cidade no Rio Grande do Sul em número de desligamentos, perdendo somente para a capital, Porto Alegre. No Estado, foram 25.129 bloqueios e 21.157 cancelamentos.

Somada à ação de cruzamento de dados, foi realizada uma chamada de atualização cadastral obrigatória. Após essas duas ações propostas pelo governo federal, é informada, por matéria publicada no site do Ministério da Cidadania, uma economia de R\$1,4 Bilhões com os desligamentos do Benefício de Prestação Continuada – BPC, e R\$2 bilhões dos recadastramentos do Bolsa Família. A atualização cadastral, que ocorreu em 2019, foi anunciada pelo governo, através do Informe Nº 693 de 12 de dezembro de 2019, destacando que, do total de famílias cadastradas no CadÚnico, 42% fizeram o recadastramento. E considera,

A Averiguação Cadastral envolve famílias cujos registros possuem algum indício de inconsistência cadastral identificado por meio do cruzamento da base do Cadastro Único com outras bases de dados do Governo Federal. Já a **Revisão Cadastral** envolve famílias com cadastros desatualizados há mais de dois anos. Nos dois processos, as famílias são chamadas para atualizar seus dados e, assim, refletir a situação mais recente dessas famílias no Cadastro Único, e, conseqüentemente, nos programas usuários. (BRASIL, 2019).

Ainda como linha central de atuação do Governo, o Informe aos gestores do Bolsa Família e Cadastro Único, de nº 691, de 5 de dezembro de 2019, informa a criação de um novo motivo de exclusão cadastral de pessoas ou famílias: Averiguação – Suspeita de Fraude Identificada pelo Município. No documento, o Ministério da Cidadania indica o passo a passo para localizar informações e inconsistências que já permitam o desligamento das famílias (CAIXA..., 2019).

Ao conversar informalmente com a coordenadora do Cadastro Único, responsável pela orientação a todos os cadastradores do município, sobre as formas de verificação que o município adota, foi possível verificar a soma da pressão institucional com as concepções pessoais que permeiam os implementadores. Segundo ela:

[...] a gente faz do jeito que dá. Como não tem veículo, muitas vezes vemos pelo Facebook mesmo ou até por informação de pessoas que conhecem a família. A gente não pode avisar quando vai fazer a visita domiciliar, senão a família se prepara para esconder as coisas né? Aí a gente chega, já vai perguntando na vizinhança, no mercadinho... quando chega na casa dela, já sabemos tudo.

Assim, com a orientação formal, somada ao conceito inicial que as pessoas têm sobre os mais pobres, a intervenção desenha-se a partir da desconfiança inicial. O questionamento aumenta e as orientações iniciais sobre autodeclaração são revistas na implementação do programa por parte dos burocratas de nível de rua, nesse caso, os cadastradores. O que se percebe é que, em nenhum momento, as notas do Ministério da Cidadania, advertem sobre a verificação dos territórios mais vulneráveis e mais longínquos. O cruzamento de dados dos territórios com a concentração de usuários da política pública possibilitaria um acompanhamento sobre acesso ao cadastro, atualização e recadastramento. Da mesma forma, possibilitaria construir ações de divulgação das informações essenciais para a garantia dos direitos sociais.

Mesmo na rotina de atendimento dos CRAS, os processos de humilhação e constrangimento acontecem mesmo na recepção. Pude acompanhar a chegada de uma senhora para fazer o cadastro e apresentar os documentos para serem analisados pela recepcionista. Em virtude da falta de comprovante de residência atualizado e do título eleitoral (regras do município), a usuária foi orientada a retornar quando estivesse tudo organizado. Toda essa cena acontece na frente dos usuários que aguardavam atendimento e dos demais servidores e, logo após a saída da usuária da recepção, foi verbalizado para todos:

Olha, as pessoas não se organizam, não guardam os documentos, esquecem e perdem. Chegam a voltar três ou quatro vezes até conseguir concluir o CadÚnico. Eu até posso acessar esses dados aqui pela internet, mas eles não dão valor, são muito desorganizados.

Marins (2019) relata a avaliação de uma estagiária de Serviço Social que atuava no CRAS, sobre sua percepção nos casos de humilhação. Afirma, então, que os beneficiários “[...] não se sentem humilhados pelo recebimento do benefício em si, mas sim pelo atendimento que recebem, principalmente na esfera da coordenação e no setor de cadastramento do Bolsa Família.” (MARINS, 2019, p. 313). A autora traz um relato, para retratar esse funcionamento, que poderia ser reproduzido nos dois CRAS Rurais estudados nesta pesquisa, tamanha semelhança no modelo de funcionamento:

Na recepção, as pessoas que trabalham lá se sentem as donas. Aí, já atende beneficiário, do tipo: “Ah, não tem marido, não? Com essa aliança aí no dedo, não tem marido!”. Meio que atende com desconfiança. São cargos políticos comissionados, né? Aí, a maioria não tem curso superior e atende como assistente social. Tem muito preconceito aqui na porta de entrada, de chegar a chamar até de puta, por aí. Eu, por exemplo, já atendi uma pessoa aqui, que começou a falar comigo e começou a chorar. Aí eu perguntei: “O que foi?”. E ela disse: “Eu perdi minha mãe não tem nem dois meses. Eu queria tentar passar para o meu nome, fazer a troca de dependente, para ver se eu consigo receber, e a gente chega ali na frente e já é maltratada. Eu só vim aqui tentar algum direito pra mim que sou mãe jovem, só tenho 19 anos”. E eu perguntei: “Sua mãe faleceu de quê?”. Aí, ela disse: “Vê aí no atestado de óbito”. Aí eu olhei o atestado de óbito e estava “insuficiência alimentar”. Ela morreu porque não comia. Ela disse: “Poxa, a gente chega aqui, é maltratado, e a primeira coisa que tem, a lei do desacato, desacato ao funcionário público dá cadeia”. (MARINS, 2019, p. 314).

São concepções e estigmas que acompanham historicamente as populações em situação de vulnerabilidade, associadas a outras marcas relacionadas aos mais pobres no rural. Ao buscarmos as mais variadas expressões de preconceitos, discriminações e dificuldades advindas dessa condição, citamos a concepção de Goffman (1988):

O estigma é um fator social que gera situações e uma perspectiva diferente de vida para o estigmatizado. As expectativas que a sociedade tem para com seus indivíduos leva-os a agirem diferentemente com o que não está dentro dos padrões pré-concebidos. E essa confirmação de que a pessoa está em desacordo com as expectativas não precisa ser complexa, basta a visão ou um pequeno contato com o indivíduo considerado “anormal” para que esse indivíduo seja estigmatizado. (GOFFMANN, 1988, p. 48).

Segundo essa concepção, reforça-se o poder discricionário do burocrata de nível de rua, dentro da sua relativa autonomia na implementação da política pública, em reiterar os estigmas que a sociedade já impõe ao público beneficiário da

assistência social. Isso ratifica o estereótipo do que é “cidadania”, ser cidadão e “merecedor” do acesso.

Em estudo realizado por Paula Pompeu Fiuza Lima (2017), a autora traz alguns elementos que se cruzam com o que também foi encontrado no campo da pesquisa. Ao tratar da averiguação cadastral, por mais que a orientação central seja realizar a entrevista normalmente, os burocratas de nível de rua recorrem a uma categoria denominada “inconsistência cadastral”. Ao incluir um usuário nessa categoria, passa a não reconhecer os dados e informações autodeclaradas durante a entrevista, passando, portanto, a avaliar diretamente pela percepção do entrevistador. Assim, de acordo com Lima (2017), acaba revelando-se o caráter controlador que a política pública pode exercer em relação à população, rompendo-se com a garantia do direito.

Embora relatem situações de empatia com os cidadãos, em vários momentos os entrevistadores narraram que os usuários omitem informações. Confirmaram que pedem documentação comprobatória de renda, mas que nem todas as famílias apresentam, o que dificultaria a entrevista. Sem comprovação de renda, seria mais difícil confiar no usuário, necessitando utilizar estratégias outras para a verificação da veracidade da informação. Mencionaram inclusive que existem entrevistadores com capacidades diferentes de “extrair a verdade” dos usuários. Assim, é possível identificar que a busca por evitar inconsistências motiva os entrevistadores a adotarem, no momento da interação, estratégias que podem intimidar os usuários. Essas estratégias, não formalmente previstas pela política pública, podem reforçar relações de assimetria entre burocratas e cidadãos e contribuir para a perpetuação de práticas cotidianas baseadas na desconfiança e no julgamento moral dos usuários (LIMA, 2017, p. 62).

Ainda segundo a autora, esse conjunto de práticas indica algumas situações que requerem atenção:

- a) ao justificar a necessidade de, preventivamente, qualificar os dados informados pelos usuários, portanto, entende-se que somente as informações trazidas pelos cadastrados não têm a qualidade suficiente, motivando a gestão municipal a desenvolver procedimentos e ações que não estão estabelecidas nas orientações do Ministério da Cidadania;
- b) esses procedimentos parecem reforçar relações de desconfiança com o cidadão que está sendo atendido;
- c) tal desconfiança pode motivar práticas que reforçam assimetrias entre o burocrata e o usuário.

Assim, a implementação da política pública dependerá da interpretação e da percepção do burocrata de nível de rua, o que se confirma no diálogo com a coordenadora do Cadastro Único no Município:

As pessoas mentem muito no cadastro. Quando ela desconfia muito, pede visita domiciliar. Mas não são os assistentes sociais que fazem, são os cadastradores da secretaria, porque é uma verificação. Muitas vezes tu chegas na casa da pessoa, os vizinhos já te dizem se ela é casada, se cuida dos filhos, se tem trabalho. É importante, porque aí a gente já bate na campainha sabendo de tudo. (Observações e anotações registradas no Diário de Campo).

A esse respeito, Walquíria Rego e Alessandro Pinzani (2013) destacam que, em muitas sociedades, a pobreza é considerada uma falha moral individual e de responsabilidade dos próprios pobres, em razão da sua preguiça, incompetência, indolência e falta de empenho. Afirmando ainda:

Em suma, os pobres são definidos como compradores incompetentes e consumidores imprudentes. [...] No caso brasileiro, o debate sobre o Bolsa Família é um bom exemplo da repetição histórica do preconceito e da força dos estereótipos. Nos mais variados ambientes sociais, os pobres são acusados de preferir viver do dinheiro da bolsa, em vez de trabalhar; de fazer filhos para ganhar mais dinheiro do Estado; de usar o dinheiro para comprar cachaça etc. (REGO; PINZANI, 2013, p. 224-225).

Os preconceitos e estigmas revelados a cada atendimento, em especial com as mulheres, são justificados pela inconsistência de dados e pelos critérios que são exigidos “por Brasília”, uma expressão que se repete constantemente para justificar qualquer intervenção mais dura ou reguladora. Conforme o cadastrador do CRAS Rural B,

E aí tu achas que as duas incompatibilidades mais gritantes assim que acontece no cadastro acaba sendo uma omissão de renda, de residência e de companheiro é uma das coisas que mais acaba voltando. É que a maioria que vem fazer cadastro é solteira, mas a maioria tem companheiro. Tem uma renda. Não precisa superar a pobreza. Acabam criando uma historinha triste para conseguir entrar no Programa. Eu já aviso. Se Brasília desconfiar dos dados, vai ter que devolver tudo que recebeu. (Entrevista com o cadastrador do CRAS B)

Marins (2014) reflete mais uma vez sobre os estigmas construídos na interação dos pobres, com os burocratas de nível de rua, construindo um papel social de “candidato”, desenvolvendo discursos, comportamentos e linguagens próprias a uma situação de entrevista. Afirma a autora,

Esta entrevista não é uma entrevista qualquer; ela tem como objetivo analisar o perfil do cliente (sofrimento, quantidade de filhos etc.), para julgar se a pessoa será legitimada como “pobre” merecedor de uma bolsa. Desenvolver o papel de “humilde”, “necessitado” ou “pobre coitado” faz parte do jogo da interação, no qual, aguçar a identidade de “vítima” é necessário como ritual para a aquisição do benefício. A condição da interação no atendimento baseia-se na troca entre a construção de um discurso condizente com o sofrimento e o interesse de escuta ativa para verificar a veracidade da condição do outro (MARINS, 2014, p. 32).

Nos CRAS Rurais pesquisados, que atendem em seus territórios assentados da reforma agrária, comunidades indígenas e quilombolas, as concepções preconceituosas, do senso comum e estigmatizantes foram frequentes. Ao questionar sobre ações de cadastramento nos assentamentos, o cadastrador referiu:

Ali é um povo baderneiro. Na verdade, boa parte nem precisava estar ali. Pra te falar bem a verdade, o prefeito nem gosta muito que a gente desenvolva ações lá, porque são conhecidos como a turma do PT. Mas, vai por mim, não passam fome nem nada, tem terra pra plantar. (Entrevista com o cadastrador do CRAS A)

Marins (2019) sistematiza a interação entre os usuários e os burocratas de nível de rua, nas situações de (re)cadastro, em três formas:

- a) interação estigmatizante: nas quais as ofensas e as humilhações objetivam desconstituir a figura do beneficiário;
- b) interação assistencial: quando são feitos os encaminhamentos e atendimentos necessários; e
- c) interação burocrática: quando se pautam na lógica administrativa, sem grande interação, buscando rapidez e eficácia em quantidades de atendimentos.

Ao entrarmos no debate sobre essas avaliações morais a respeito da pobreza no rural, alguns elementos ficaram ainda mais evidentes. Ao questionar sobre a baixa identificação de famílias rurais com perfil de visita domiciliar e comprovação de dados, pergunto à técnica social responsável pelo Cadastro Único sobre os motivos para que as demandas nem apareçam na secretaria, e ainda o fato de haver pouca demanda de averiguação das populações rurais, em uma cidade com tamanha área rural e populações específicas:

É uma boa pergunta que tu fizeste. Eu não poderia de imediato te responder essa questão. Mas pode ser distância, achar que nós não vamos até lá, mas também pode ser falta de acesso. (Entrevista com a Técnica Social do Cadastro Único)

Encerro esta seção com a resposta trazida pela técnica responsável pelo CadÚnico no município, para que se possa refletir sobre a invisibilidade do rural nos temas relacionados à inclusão. Com as características do município e o atendimento de tantas comunidades tradicionais e rurais, não se questiona sobre a falta de demandas desse público. No entanto, a falta de demanda pode estar relacionada ao baixo acesso dessas populações ao cadastramento, gerando ainda mais exclusão e manutenção da condição de subalternidade frente à política pública.

5.3 O PÚBLICO DOS CRAS RURAIS E A CONDIÇÃO DE SUBALTERNIDADE

O conceito da subalternidade foi permeando toda a análise da pesquisa, dialogando com a hipótese que aborda a interação dos burocratas em nível de rua com os usuários da assistência social, considerando que – mesmo com todos os fatores de influência que aqui trabalhamos –, cria-se um espaço de mediação entre o assistencial e a condição de subalternidade dos usuários da assistência social. Tal espaço abre um caminho para a apropriação da política como direito social, tornando a assistência um apoio a sua reorganização enquanto sujeito.

Ao trazermos os conceitos de subalternidade e os materiais coletados no campo da pesquisa, pudemos avaliar o quanto a hipótese não pode ser confirmada na íntegra. A atuação profissional dos dois CRAS Rurais mostrou práticas que podem reforçar a condição de subalternidade, assim como podem construir caminhos para o seu enfrentamento, dependendo de como o burocrata de nível de rua vai implementando a política pública na sua atuação profissional.

O Manual de Orientação para Gestão do SUAS, produzido pelo Ministério da Cidadania no ano de 2011 (então designado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) dialoga sobre o modo como os fatores institucionais fragilizaram o desenvolvimento da política de assistência social. Isso só reforçou a tendência de que seu trabalho tende a ser funcional à reprodução da subalternidade, especialmente em períodos em que a atuação se sustenta nas matrizes

conservadoras, ainda que os regulamentos profissionais, que atuam na assistência social afirmem um projeto político democrático.

As consequências são amplamente conhecidas e alimentam o histórico de clientelismo e “primeiro-damismo”; a centralidade na microatuação para o controle do espaço privado, das singularidades; as práticas orientadas pelas evidências empíricas, do senso comum e dos tipos ideais de comportamento dos indivíduos; o controle social burocratizado e aprisionado, juntamente com o usuário, no poder simbólico de quem detém o domínio. (BRASIL, 2011, p. 20).

Ao acompanhar como observadora o funcionamento do CRAS Rural A, fiquei na recepção por dois turnos num determinado dia. Um dos destaques dessa observação foi a atuação do Coordenador do CRAS, que, com muita agitação, aguardava o Secretário Municipal de Assistência Social e o da Saúde. Nesse espaço de espera, o Coordenador comentou sobre a possibilidade de o CRAS se mudar para o lugar onde está instalada a Unidade Básica de Saúde (UBS), haja vista que, ao ganhar novo prédio, o espaço da saúde ficaria em desuso. Pude perceber que havia algumas combinações feitas anteriormente (sem a minha presença), pois o CRAS estava mais limpo e organizado, todos os profissionais estavam desde cedo, e as agendas de atendimento estavam bloqueadas.

Mesmo que as combinações tivessem sido feitas antes da minha chegada, o afastamento dos usuários, em especial os que deveriam ser “escondidos” do Secretário e demais visitantes, foi possível acompanhar uma intervenção bastante excludente por parte da equipe do CRAS Rural A, que contribui muito na análise.

A equipe reunida para receber o Secretário, e procura atendimento do CadÚnico um senhor, de mais ou menos 40 anos, apresentando-se como morador de rua. Ele disse que trabalhava nas propriedades rurais durante o ano, mas, após a colheita, ficou sem trabalho e sem ter onde morar. Relatou, cabisbaixo, que acabou ocupando uma das paradas de ônibus da avenida central, que se sentia envergonhado, mas que disseram que, fazendo o cadastro, ele poderia tentar sair dali. O Coordenador veio pessoalmente atender, pedindo que ele voltasse à tarde, pois naquele momento não seria possível fazer o cadastro. Não foi dito o motivo, pois a cadastradora estava parada, nem perguntado sobre os documentos, nem ao menos informados sobre o cadastro especial para pessoas em situação de rua. Após o usuário ter ido embora, os funcionários colocaram perfumes na recepção,

passaram pano onde ele tinha sentado e falaram: “O coordenador não ia deixar esse homem fedendo para receber os secretários, né?”.

É preciso destacar, por fim, que o grande esforço daquele senhor em buscar o atendimento, visível no constrangimento ao buscar o atendimento, não o trouxe de volta no turno da tarde, conforme sugerido pelo Coordenador do CRAS Rural A. Essa interação estigmatizante entre os burocratas de nível de rua e os usuários é retratada por Marins (2019), quando cita os sentimentos de uma mulher de 41 anos, ao ser atendida para cadastramento:

Naquele dia, ali, eu me senti humilhada. Tem muita gente que desiste por isso, né? Falei que estava passando necessidade [...] e eles já te tratam com desconfiança, acham que você tá mentindo, que está querendo passar a perna. Eles perguntam várias vezes: você ganha só isto mesmo? (MARINS, 2019, p. 309).

Desqualificar ou menosprezar os usuários da assistência social, reforçar os estigmas e propor adaptações nas falas e comportamentos das famílias são situação constante nos CRAS Rurais. Uma forma de demonstrar isso, no campo da pesquisa, refere-se à chegada de beneficiários para serem encaminhados ao cadastrador do CadÚnico: Ao ser pré-atendida na recepção, para checagem dos documentos e abordagem inicial em relação à renda, uma usuária do CRAS Rural A, visivelmente constrangida, na frente de muitos usuários, é abordada pela servidora da recepção, que avalia os documentos e afirma baixinho, tentando que só a servidora ouvisse: “Eu fico com vergonha de vim pedir ajuda, mas eu recebo R\$ 400,00, quero fazer o cadastro para pagar menos luz, para poder comer (Observações e anotações registradas no Diário de Campo).

Ou ainda, há situações em que o burocrata de nível de rua, Assistente Social do CRAS Rural B, relata os pedidos de averiguação que eram oriundos de cruzamentos de dados ou denúncias recebidas pelo Ministério da Cidadania, que geraram para a gestão municipal a demanda de visitas de averiguação. Vale destacar que a chegada de demandas com esse cunho nos CRAS Urbanos e Rurais gerou uma atuação muito forte e conjunta com o Cadastro Único, negando a função policialesca nos territórios,

Quando vimos, as visitas de confirmação de dados era uma completa invasão, sem nenhum preparo ou respeito às famílias. As famílias nos procuravam, pois, na visita, o técnico do Cadastro Único havia aberto as gavetas para ver se encontrava cuecas masculinas, para poder adicionar à renda. Ou ainda, a serem avaliados sobre higiene e organização interna da casa. Não tinha como, víamos que os usuários estavam se acostumando a serem tratados com agressão e invasão. Nossa categoria não podia assistir a isso calada. (Entrevista com Assistente Social do CRAS Rural B)

A visita domiciliar, mesmo que realizada de forma interdisciplinar, foi reconstruída na história da profissão e, numa perspectiva em vigor, busca eliminar a forma policalesca e fiscalizadora. Na política de assistência social, as visitas domiciliares deveriam ser sempre realizadas pelos técnicos sociais, até mesmo pela formação e possibilidade de trazer, para o conjunto da equipe, as condições reais e concretas da vida dos usuários atendidos, e com isso, construir propostas de intervenção que possibilitem a esses usuários acessarem os seus direitos (CFESS, 1993).

Dialogando com a nova dimensão de abordagem, exigida aos profissionais que atuam como assistentes sociais, perguntei, na entrevista com a Técnica Social responsável pelo Cadastro Único no município, qual era a sua avaliação sobre o impacto que uma visita, feita de forma arbitrária e discriminatória com o público rural dos CRAS Rurais, poderia causar e o quanto reforçaria a condição de subalternidade. Dela, obtive como resposta:

A leitura que eu faço é que, sim, as visitas são condensadas com preconceito, discriminação, juízo de valor, senso comum. Logo que eu entrei aqui, eu fiz relatórios e entreguei à gestão dizendo isso. Mas eu não tenho o poder de fazer essa mudança. O que eu posso mudar é o atendimento quando eu o faço. Que é reverter isso. Mas saindo das visitas que eu faço, nada mais posso fazer. (Entrevista com Técnica Social do CadÚnico)

Mesmo que por proteção pessoal e profissional, em nenhum momento a Técnica Social responsável pelo CadÚnico assumiu que os cadastradores fazem visitas sozinhos, porém, em todas as entrevistas com os assistentes sociais dos CRAS e com os próprios cadastradores, essa informação foi confirmada. No entanto, em entrevista, a servidora reafirmou o quanto essas visitas acabam por romper qualquer vínculo com a política de assistência social, até mesmo fazendo com que as famílias nem procurem mais os serviços.

É importante destacar que o papel da visita domiciliar, em qualquer programa previsto no SUAS, é compreendido como um instrumento técnico, que os assistentes sociais têm formação para realizar. Amaro (2019, p. 19) define a visita como de natureza qualitativa, “[...] por meio da qual o profissional se debruça sobre a realidade social com a intenção de conhecê-la, descrevê-la, compreendê-la ou explicá-la.”. Assim, ao ter profissionais trabalhando de forma precarizada e com baixa capacitação, corre-se o risco da utilização dessa técnica como recurso para averiguações de informações, “checagem”, fiscalização dos dados identificados nas entrevistas, critério para acesso a benefício, entre outros objetivos com características policiais e coercitivas.

Ao buscar o debate proposto por Donzot (1990, p. 98) em *A polícia das famílias*, reflito o quanto ainda é presente, na prática do SUAS, as concepções policiais trazidas pelo autor, que trará a visita domiciliar como uma forma de “Indicar os meios para reconhecer a verdadeira indigência e tornar a esmola útil aos que a dão e aos que a recebem.”. Essa ainda é uma realidade das famílias atendidas pelos CRAS Rurais, que reproduz, por muitas vezes, a ideia de que as pessoas/famílias pobres, perdem automaticamente o direito à vida privada, precisando dar provas e contraprovas das suas necessidades. Exemplo disso é o relato do cadastrador que, mesmo sem saber, reproduz práticas do século passado, quando confirma que *“É sempre preferível que o visitador não avise a família, mas vá na casa de surpresa, para não dar tempo de esconder as mentiras”* (Entrevista do Cadastrador do CRAS Rural B).

No caso das famílias rurais, vários foram os relatos de estereótipos e preconceitos que ampliam a condição de subalternidade na assistência social. Sobre uma família indígena, relatou a Técnica Social do CadÚnico:

Os indígenas são os mais debochados, especialmente sobre o cheiro diferenciado. O uso do fogão a lenha deixa tudo com o cheiro da lenha, é um cheiro peculiar. É muito comum chegarem informações e relatórios técnicos com deboches, discriminação, preconceito e juízo de valor. Chegamos a uma condição de desligamento, porque entendeu-se que a família beneficiária não podia receber os benefícios do Cadastro Único porque a mãe era muito relaxada, as crianças estavam descalças e na rua, pareciam não ter tomado nem banho. Que em situação de negligência, deviam era ser denunciados, não beneficiados. (Entrevista com a Técnica Social do CadÚnico)

Percebemos, portanto, um caminho que pode seguir o movimento de reconceituação e redesenho da profissão, mas também, um caminho que nega a nova ordem das coisas, buscando uma atuação conservadora e eminentemente burocratizada. A profissão ganha legitimidade política para atuar sob a ótica de construir caminhos metodológicos que busquem formação e emancipação das classes subalternas, a partir de uma atuação de caráter coletivo, capaz de articular, organizar e pactuar a presença dos assistentes sociais nas lutas coletivas e em movimentos sociais mais amplos, na direção da construção de outra ordem societária.

Para que isso aconteça, Yasbek (2014) afirma que é preciso enfrentar desafios e nos desvencilharmos de certas determinações e de certos condicionamentos impostos pela realidade socioinstitucional em que os profissionais estão inseridos e, de algum modo, limitados por ela.

Nossa relativa autonomia profissional, como sabemos, está sempre no olho do furacão [...] E, embora saibamos que escapa às políticas sociais, às suas capacidades, aos desenhos e objetivos reverter níveis tão elevados de desigualdade, como os encontrados no Brasil, não podemos duvidar das virtualidades possíveis dessas políticas que podem ser possibilidade de construção de direitos e iniciativas de “contradesmanche” de uma ordem injusta e desigual. (YASBEK, 2014, p. 691)

Portanto, ao desconsiderar a atuação como instrumento político de resistência e de construção de possibilidades de um caminho de direitos, justiça social e igualdade, os burocratas de nível de rua, em especial os assistentes sociais, rompem com o que há de mais essencial no desafio de atuar na assistência social: a construção de um caminho que rompa com a condição de subalternidade dos sujeitos. Ainda mais quando se trata de populações rurais, que demonstraram estar numa condição ainda mais distante das políticas públicas.

Os burocratas de nível de rua, ao atuarem na construção de alternativas, espaços coletivos de reflexão – seja entre a equipe, seja entre os usuários da assistência social –, propõem uma outra condição para implementação da política nos territórios. Do mesmo modo, constroem um lastro de resistência, de avanço na reconceituação profissional e consolidação da política de assistência social capaz de romper com a lógica da subalternidade.

5.4 OS FATORES RELACIONAIS INTERFEREM NAS RELAÇÕES ENTRE OS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUAS E DESTES COM OS USUÁRIOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Os fatores relacionais a que nos referimos são as formas em que se dão as relações com o público-alvo da política pública, os gerentes, as demais políticas e até mesmo entre os burocratas de nível de rua (FERREIRA; MEDEIROS, 2016). Ao adentrarmos nos aspectos relacionais, faz-se necessário observar a realidade que encontramos no campo da pesquisa, que diz respeito à característica quase unanime entre os CRAS Rurais do município: o fato de os servidores morarem no mesmo território de atuação, ou terem vínculos familiares e afetivos.

Lotta (2010), ao contextualizar os agentes comunitários de saúde, aborda a questão de estes serem selecionados entre moradores da própria comunidade. Assim como na saúde, a assistência social no rural acaba por contratar os profissionais que já estão no território, reforçando o que nos indica a autora,

[...] se tornando atores híbridos, burocratas comunitários que, ao implementar suas ações, têm ainda mais mudanças na construção de mecanismos e dinâmicas relacionais que modificam a forma como as políticas foram concebidas, garantindo a elas novas potencialidades, mas de forma heterogênea em cada local onde são implementadas (LOTTA, 2010, p. 111).

O que a autora aborda é uma forma de implementação mais adaptável às realidades locais que, por sua vez, transformam as fronteiras do Estado em algo mais permeável ao território. Essa permeabilidade pode trazer consequências não esperadas dessas políticas, quando se somam aos fatores institucionais e pessoais que compõem o processo de implementação do Cadastro Único nos CRAS Rurais do município. Consequências estas, que podem contribuir para o aumento ou a diminuição da inclusão social, acarretando mudança das relações entre Estado e usuários da política de assistência social, a partir das realidades e conjunturas territoriais.

Lotta (2012a) coloca o componente relacional como importante fator de influência na ação nos burocratas de nível de rua. Durante a implementação, não há uma atuação isolada, ela é rodeada de constantes trocas com outros burocratas de nível de rua e com a população. Ao consolidar essas trocas é que se formam

estruturas de implementação a partir de suas interações, relações e, conseqüentemente, negociações e conflitos.

Nesse sentido, buscamos observar os fatores relacionais a partir uma leitura sobre a afinidade que os burocratas têm com o espaço de trabalho. Esse espaço, ou seja, o trabalho nos CRAS Rurais, é considerado, pelos demais colegas, como *zona de castigo*, o que já é incorporado e repetido por eles mesmos. Ao mesmo tempo em que são considerados como castigo, para grande parte deles, são os territórios em que se estabelecem suas relações, o espaço de moradia, parentes e vínculos comunitários, além da necessária articulação do trabalho dos burocratas de nível de rua, com as demais políticas que compõem a rede de serviços e controle social.

Cabe destacar, ainda, no que se refere aos fatores relacionais, que a formação da equipe – desde a formatação, os papéis, até a forma de contratação – também gera embates e disputas internas, que impactam diretamente a atuação de forma coletiva e intersetorial dentro da secretaria e dos CRAS Rurais.

Nas conversas com a Assistente Social Técnica Social do CadÚnico, percebemos o quanto é presente uma defesa pessoal e profissional dela, afirmando a todo momento: “[...] *eu entrego relatórios constantes ao secretário sobre tudo o que acontece aqui, mas eles mantêm por opção de gestão*”. Refere que as assistentes sociais dos CRAS não entendem o que têm que fazer no território, mesmo que, em todas as entrevistas com os assistentes sociais pesquisados, foi relatado que não havia nenhum diálogo com a técnica responsável pelo cadastro e, muitos deles nem mesmo a conheciam.

Para além do fator relacional entre a assistente social do quadro de servidores do município e as demais profissionais, os cadastradores que são destacados para trabalhar no cadastramento nos territórios não respondem administrativamente à equipe dos CRAS. Ao designarem as regiões de atuação, os CRAS Rurais acabam sempre ficando por último para opção de trabalho e, muitas vezes, não se encontra nenhum profissional que se disponha a trabalhar no território rural. Essa relação de distanciamento e certa exclusão dos trabalhadores que atuam nos CRAS Rurais foi evidenciada quando fui apresentada na Secretaria como pesquisadora. Os coordenadores de setores da Secretaria alertavam sobre a distância, o difícil acesso, a falta de sinal telefônico e de internet, ao mesmo tempo em que eram oferecidos espaços da assistência social considerados mais

acessíveis, afirmando: “*Nem nós falamos muito com os técnicos dos CRAS Rurais, porque os telefones não funcionam, é muito longe, dificilmente eles vêm até a secretaria, muito menos nós lá*”.

Ao tratarmos de fatores relacionais, mostrou-se fundamental abordar as disputas de versão sobre o Cadastro Único, o melhor modelo de intervenção para os burocratas de nível de rua e a ampla autonomia associada ao distanciamento da gestão e baixa formação. Quando observamos o funcionamento do programa na Secretaria Municipal e nos CRAS Rurais, foi possível verificar que a sua implementação dependerá diretamente das relações que se estabelecem com a equipe de cada um dos centros regionais, da formação e da sensibilização individual e das condições de infraestrutura institucional existente. Ao se tratar das populações tradicionais, a falta de interlocução ainda é mais evidente. Com a criação de um departamento específico para tratar dessas populações, os demais setores e serviços sentem-se desobrigados a compreender a atuar nessa intervenção,

Não, nenhuma interlocução com a assistente social do cadastro na secretaria, nem com os direitos humanos. Tudo deve ser tratado entre o Departamento de Direitos Humanos e o do Cadastro Único, são os gestores que se conversam, porque aqui não chega nada. Em dois anos do CRAS, eu nunca vi a assistente social fazer uma visita. Muitas vezes eles solicitavam pra nós fazermos uma visita, mas como não é nosso papel ficar fiscalizando, me nego a fazer. (Entrevista com Assistente Social do CRAS Rural A)

E completa, afirmando que, em dois anos de CRAS Rural, nunca haviam chamado uma reunião entre os direitos humanos, o CadÚnico e os demais trabalhadores dos CRAS, para pensarem uma atuação conjunta, estratégica, que pudesse ser construída com os próprios anseios das comunidades. Se retomarmos a orientação na relação do Cadastrador nos CRAS Rurais, que compõem legalmente as equipes nos territórios, esse profissional não é orientado ao trabalho em conjunto, nem a responder à coordenação do território, o que induz a uma implementação que vai variar conforme a construção e os fatores constituídos em cada um dos espaços. Isso porque a falta de uma equipe relacionada e integrada, não permite aos burocratas de nível de rua uma intervenção mais contextualizada, mais adaptada à condição do território, nem à realidade da família. Mesmo isso sendo entendido pelos assistentes sociais do CRAS Rural A como falta de

sensibilidade pessoal, passa a ser um problema gerado pelas baixas condições e capacidades relacionais.

É uma coisa que os cadastradores deveriam ter também, é uma flexibilização maior no atendimento. Se ele chega com uma conta de luz, e é muito comum, uma conta que já passou os 30 dias, eles não aceitam, e poderiam entrar ali no site e tirar. Assim como pegar o comprovante da escola. É só ligar e pedir. Não precisa mandar ir embora para pegar e voltar outro dia. É muito gasto, acaba tirando 3, 4 litros de leite, um pedaço de carne. É falta de se colocar no lugar do outro. (Entrevista Assistente Social do CRAS Rural A)

Por isso, é tão fundamental a gestão do trabalho no SUAS que passa por estabelecer estratégias alicerçadas na atuação em equipe, sempre na perspectiva de troca de saberes, na produção e disseminação de conhecimentos produzidos no “miúdo” do trabalho social. Cada categoria profissional precisa estar consciente e imbuída do seu papel na política pública de assistência social e, mais especificamente, no interior do SUAS. Um elemento estratégico é a capacitação permanente das equipes de referência dos CRAS, dos CREAS e dos serviços de acolhimento da alta complexidade (BRASIL, 2015).

5.4.1 As relações no território rural dos CRAS: lugar de castigo e relações de moradia

No capítulo 4, tratamos da visão da gestão sobre o trabalho do burocrata de nível de rua, a precariedade das condições de trabalho e a relação com os CRAS Rurais, ainda mais distantes e sem acompanhamento da coordenação de atenção básica. Ao propormos esse debate, unindo com as várias regulamentações e normatizações existentes, como a NOB-RH/SUAS, percebemos que, apesar dos avanços, as condições de trabalho dos profissionais da Política de Assistência Social continuam precárias, sendo a gestão e a melhoria das condições de trabalho dois dos maiores desafios dessa política na atualidade.

Ao tratarmos dos CRAS Rurais, a condição de precariedade amplia-se significativamente, nas questões estruturais e na forma como os profissionais são tratados dentro da Secretaria de Assistência Social. Na seleção, os profissionais não escolhem ir para os CRAS rurais; sempre ficam no trabalho com o rural os que já residem no território. Durante a pesquisa de campo, somente uma das assistentes

sociais, do CRAS Rural B, disse ter optado pelo rural, mas pela relação que tinha com a região, por ter nascido no território e manter relações até os dias atuais. No CRAS Rural A, todos os servidores são moradores do território. No CRAS Rural B, metade dos servidores são também moradores da região. Os servidores acabam indo por necessidade, pois é muito difícil compor o quadro técnico dos rurais, inclusive pelo estigma que os servidores carregam. Todos relatam a facilidade de estar próximo ao ambiente de trabalho, mas reconhecem que, para a Secretaria, ficam desaparecidos, sem acompanhamento, e carregam o estereótipo de serem rurais, longe da cidade e sem acesso ao telefone.

Nós aqui sabemos que estamos no castigo. No rural ninguém quer vir, é muito longe, e a estrutura é muito menor. Tu já ficas com esse carimbo lá na secretaria. (Entrevista com Assistente Social do CRAS Rural A)

A maioria vem para cá e não tem nenhum conhecimento da realidade da região, fora os que moram aqui. Eles vêm para cá, mas a maioria não topa nem vir. Simplesmente tem uma vaga no Rural, tu vais pra lá ou perde o contrato. Não tem nenhum treinamento, se não tinha outro trabalho aprende com o outro colega, um vai passando a questão para os outros. O problema é que algum colega não tem conhecimento nem para si mesmo, imagina para passar para os outros. (Entrevista Assistente Social do CRAS Rural B)

Reafirmam que nos CRAS Rurais têm mais dificuldades de diálogo com os demais setores da Secretaria e com outras políticas públicas que poderiam trabalhar. Como são contratados via entidade terceirizada, contando com as relações políticas para isso, em especial com o Gestor da Secretaria, avaliam que seria bem importante estar mais próximo da gestão. E afirmam:

Ficar só no rural é complicado, porque aqui ficamos longe de todos e de tudo que está acontecendo. Não somos vistos, o que às vezes é bom, às vezes é ruim, né. Para que tu possas ir para a secretaria, para coordenar ações ou direcionar o trabalho. Na política tu some. (Entrevista com Cadastrador do CRAS Rural B)

Os dois CRAS Rurais têm profissionais da pedagogia, dedicados aos grupos de convivência no Rural. Ambos se referem ao trabalho como castigo; estão designados ao trabalho com o público do rural, mas a falta de possibilidade em realizar as oficinas e grupos, que são ofertados nos CRAS Urbanos, mantém esses profissionais deslocados da sua atuação. As falas, além de desconstituírem a

prioridade do trabalho em grupo no rural, referem-se ao público de maneira sempre muito carregada de valores e preconceitos:

Aqui tem época que a gente consegue trazer mais gente, mas nem sempre. Uma vez a gente teve oficina para usar os materiais que sobravam da pesca artesanal, mas o nosso trabalho não anda, porque elas só querem fazer o que escolhem. Como não perdem nada se faltarem, caem fora. (Pedagoga do CRAS Rural B, descrito no Observações e anotações registradas no Diário de Campo)

Um dos assistentes sociais do CRAS Rural A foi transferido para um CRAS Urbano, pois já havia se colocado à disposição de “sair de próximo da sua casa”, para poder atuar nos outros espaços. Os colegas do CRAS trataram a transferência como um reconhecimento do trabalho e como articulação política, mesmo sem nenhuma alteração de salário ou cargo a que foi contratado. Se, por um lado, há determinação institucional de substituição imediata dos servidores do urbano, por outro, ao transferirem o assistente social do CRAS Rural A, para o CRAS Urbano, não condicionaram isso à contratação de um novo profissional para o rural.

Até o momento de conclusão da pesquisa de campo, dois servidores estratégicos para condução dos trabalhos nos CRAS Rurais e acesso ao CadÚnico não tinham sido substituídos: o cadastrador do CRAS Rural B e um dos Assistentes Sociais do CRAS Rural A, mantendo ainda a condição de não ter previsão para tal. (Observações e anotações registradas no Diário de Campo)

Portanto, o fato de os profissionais dos CRAS Rurais serem tratados como “excluídos”, ou fora da área de prioridade da Secretaria, mantém uma dificuldade que se tornou evidente na pesquisa: em manter uma relação com as orientações e o acompanhamento da Secretaria, na substituição de profissionais que se afastam do serviço e até mesmo, na destinação de infraestrutura. A gestão se utiliza da dificuldade de encontrar profissionais que queiram trabalhar nos CRAS Rurais, para justificar o não cumprimento da orientação prevista no SUAS, de priorização de alocação de servidores em áreas que não correspondam a sua moradia.

Ao retomar todo o processo de observação e até mesmo das entrevistas, o discurso e as ações promovidas pelos burocratas de nível de rua dos CRAS Rurais carregam fortemente o estigma da exclusão institucional e da maior dificuldade em manter uma relação com o conjunto das equipes e da secretaria. Certamente, esse

conjunto de estigmas que se cria em torno dessas equipes reflete-se diretamente nos fatores que influenciam na implementação da política por parte dos servidores.

Já abordamos a questão dos territórios como moradia dos profissionais que atuam nos CRAS Rurais, mas vale destacar que se por um lado acabam por mostrar um pertencimento comunitário, um maior entendimento sobre o rural, maior capacidade de transitar dentro de um extenso território, usar linguagem local e promover mediação, como ficou muito evidente no CRAS Rural B. Em contrapartida tal situação pode ampliar o constrangimento e principalmente o julgamento dos usuários que procuram o atendimento, já que existe conhecimento prévio dos sujeitos.

Nos dois CRAS Rurais pesquisados, a proximidade da residência dos servidores é muito grande. As relações são de trabalho e vizinhança. Os próprios coordenadores vivenciam situações em que seus filhos passam para brincar no pátio dos CRAS e suas famílias frequentam o espaço de trabalho com alguma desenvoltura. Esse é um cenário que vem sendo trabalhado inclusive pelo NOB/SUAS, que orienta que se evite esse tipo de relação, em que os técnicos sociais também residam no mesmo território. A Técnica Social do CadÚnico, ao ser questionada sobre a questão, reafirma:

É, aí se tu fores olhar nas orientações de gestões técnicas do trabalho, isso não pode acontecer. Nenhum técnico deveria trabalhar na sua comunidade, mas aí se justificam. Não tem gestão do trabalho aqui no município, se cada um quiser atuar de um jeito diferente, ninguém vai saber. Nem educação permanente, que também é muito recomendado não se faz. Talvez fosse uma possibilidade de melhoria. (Entrevista com Técnica Social do CadÚnico)

O que é tratado com muita naturalidade no CRAS Rural A gera tensionamento no CRAS Rural B, que acaba por questionar o quanto essa relação de vizinhança pode influenciar a decisão de concessão de benefícios.

Acaba atrapalhando no trabalho, porque a gente faz o atendimento, daqui a pouco a coordenadora, que mora aqui na rua, conhece as pessoas e diz né: 'Aquele ali não deveria ser beneficiado, porque é bem preguiçoso. Não trabalha porque não quer. Não deve nem receber a cesta básica'. Tem toda uma fala em cima disso! Só que quem acompanha aquela família sabe que não é bem assim a sua realidade. (Entrevista com Assistente Social do CRAS Rural B)

Novamente se observa uma diferença na forma de implementação, mesmo que as questões aqui tratadas estejam nas duas realidades. Os burocratas de nível de rua que compõem a equipe do CRAS Rural A não questionam, nem estranham a relação mais interpessoal que possa intervir diretamente na facilitação de um atendimento, ou até na criação de maiores obstáculos para inclusão dos usuários.

Acompanhando a reunião de planejamento dos atendimentos das famílias do PAIF, que tem como objetivo apoiar as famílias, promovendo o acesso a direitos e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida, acompanhei a definição da divisão de acompanhamento por parte dos burocratas de nível de rua. Surpreendeu-me o encaminhamento de que o Assistente Social A deveria acompanhar a comunidade indígena em virtude de uma relação religiosa que ele já mantinha com a comunidade. Ao finalizar a reunião, perguntei informalmente sobre a relação religiosa que havia entre o assistente social e a comunidade indígena e obtive como resposta duas questões: *“é bom porque o assistente social é pai de santo e trabalha com caciques de umbanda, muitas vezes junto à comunidade. E também, porque ele mora bem pertinho, pode ir até a pé.”*

Fica evidente, nos relatos, que os fatores relacionais e as ligações que os burocratas de nível de rua estabelecem para além do espaço institucional dos CRAS Rurais, estão presentes em todo o processo de implementação. É essencial compreendermos esse conjunto de fatores relacionais, que se associam com os pessoais, para mensurar o impacto nas decisões, na discricionariedade e nas transformações que se estabelecem na execução do programa.

5.4.2 Articulação de políticas associadas ao CadÚnico: as relações com a rede

O CadÚnico, assim como o CRAS, prevê uma ação territorial articulada entre assistência social, saúde e educação. Indicando a importância de avaliar a relação que se estabelece entre a rede de atendimento nos territórios rurais, em especial saúde e educação, passamos a analisar algumas questões.

Os números de acompanhamento de condicionalidades no município, já apresentados nessa dissertação, expressam de alguma maneira a questão da estrutura que se coloca para a população alvo do CadÚnico, especialmente no que

se refere à articulação que os CRAS Rurais. Mesmo tendo acesso pelo sistema do Cadastro Único, não identifiquei se essas famílias são oriundas dos territórios rurais, o que nos permite refletir sobre as formas com as quais as condicionalidades são enfrentadas nos municípios e estão impactando diretamente o desligamento das famílias mais vulneráveis.

O Ministério da Cidadania, ao tratar sobre as condicionalidades, refere-se a uma forma de contribuírem para o acesso a direitos sociais básicos e incentivo a responsabilização do Estado na oferta de serviços públicos e às famílias beneficiárias do CadÚnico e Bolsa Família. Nesse caso, as condicionalidades estão pautadas em matrícula e frequência escolar de crianças e adolescentes, assim como o acesso a serviços básicos de saúde por crianças e mulheres grávidas. Organizadas com as políticas estruturantes de educação, saúde, nutrição, assistência social e trabalho (SILVA, 2016).

Dois visões complementares somam-se a essa reflexão, quando buscamos o *Dicionário Crítico: Política de Assistência Social no Brasil* (SILVA, 2016), publicado pela UFRGS/CEGOV, que dialoga com duas versões das condicionalidades, na perspectiva crítica e na conservadora.

Versão crítica: Condicionalidades enquanto negação de Direitos, constituindo infração a um direito essencial à sobrevivência das pessoas. Isto porque a um direito não se devem impor contrapartidas, exigências ou condicionalidades. O Estado é que deve garantir as condições necessárias para que as pessoas mantenham um padrão básico de vida, possibilitando acesso a conquistas civilizatórias, não podendo qualquer programa social determinar exigências ou contrapartidas que gerem medidas punitivas.

Versão conservadora e hegemônica: Condicionalidades enquanto questão política e imposição moralista conservadora. Com fundamentos na ideia histórica do “pobre merecedor”, defende que os pobres não podem receber uma transferência do Estado sem contrapartida direta. Essa concepção, largamente divulgada pelos conservadores e difundida nos meios de comunicação, considera as condicionalidades legítimas e desejáveis, constituindo mecanismos de educação dos pobres, que devem ser controlados e punidos com o desligamento dos programas sociais pelo não cumprimento das exigências fixadas. (SILVA, 2016, p. 57).

Ao trazer essa reflexão crítica sobre as condicionalidades, em contraponto com a sua visão conservadora e hegemônica, analisamos o modo como o papel do burocrata de nível de rua, a partir do seu olhar sobre as condicionalidades e a relação dos CRAS Rurais com o conjunto da rede de proteção do território, contribui através do seu poder discricionário e relativa autonomia. Pudemos observar, no

campo da pesquisa, uma visão de culpabilização pelo não cumprimento do que os programas determinam, sem que seja considerada que a não obediência às condicionalidades depende de condições de infraestrutura social disponibilizadas pelo Estado, agravada pela precariedade dos serviços públicos (SILVA; CARNEIRO, 2014).

Assim, na visita à comunidade quilombola que está referenciada no território do CRAS Rural A e ter a oportunidade de conversar com duas lideranças da comunidade, ouvi o relato sobre o desligamento de muitas famílias do Bolsa Família e a invalidação do seu Cadastro Único, por descumprimento das condicionalidades. O relato das lideranças já foi debatido nesta dissertação anteriormente quando tratamos dos fatores institucionais, presentes na entrevista do Assistente Social do CRAS Rural A. No entanto, vale destacar a falta de articulação entre as políticas de educação e assistência social, que penaliza as crianças quilombolas duplamente: sem acesso à escola e desligados da transferência de renda do Bolsa Família.

Além disso, em se tratando do mesmo território, recebi a informação de que a Secretaria Municipal de Educação do município não quis que a Escola X recebesse o selo de “Escola Quilombola”, mesmo que significasse mais recursos para a escola, pois acreditava que, para o conjunto da comunidade, não seria “visto com bons olhos”. Ao contar essa situação, o Assistente Social do CRAS Rural A relatou que a direção avaliou que, se a escola aceitasse o selo, perderia alunos que não iriam querer estudar numa escola quilombola.

Em contrapartida, na ação de cadastramento na comunidade indígena abrangida pelo CRAS Rural B, pude acompanhar outra forma de relação com a rede de atendimento. Destaco que todo o planejamento e a mobilização da comunidade indígena se deram entre assistência social e educação, com articulação direta com a liderança da comunidade. A ação contou com o Cadastrador, a Assistente Social do CRAS Rural B, a direção da escola e o cacique da comunidade. O atendimento deu-se completamente integrado: as famílias passavam pela Assistente Social, que muitas vezes demandava da Diretora da escola os documentos das crianças e a frequência escolar. Após todos os documentos reunidos, o cadastrador assumia a coleta de dados.

A Diretora da escola indígena relatou que toda a comunidade indígena estava matriculada, pois o foco central era se alimentar. Com o não recebimento das cestas

de alimentos pelas famílias, a única alimentação é na escola. Relatou, ainda, que a unidade de saúde que tinha atendimento indígena está desabilitada há dois anos, portanto só sobraram elas (Educação).

Vale ainda observar que a ação, que durou o dia inteiro, manteve as famílias sendo atendidas pelas diferentes políticas, pela Assistente Social e pelo Cadastrador, e todos mostravam conhecimento e passavam informações detalhadas às famílias que estavam sendo acolhidas.

Trata-se de um fator relacional positivo que se dá naquele território, não entre as instituições municipais de assistência social e educação. Em entrevista com o gestor municipal e confirmada pelo conjunto dos burocratas de nível de rua, durante todo o processo de observação, a política de educação do município tem uma única relação permanente com o Cadastro Único: promover desligamentos. Isso porque o município promove o transporte escolar até o Ensino Médio, das crianças e adolescentes que estejam no Cadastro Único.

Não há nenhuma relação construída entre saúde e educação. Saúde é só tu pegar os indicadores de acompanhamento, mas na educação, a coordenadora pegou as listas da educação para cruzar os NIS e simplesmente cancelou o cadastro de todo mundo que mentiu sobre a renda. Foram canceladas várias Bolsa Família e vários transportes escolares. Não deram a oportunidade nem da família explicar o que havia de diferente. Se mentiu, a coordenadora entendia que tinha que dar o exemplo para a Secretaria de Educação e para o Ministério e desligar. (Entrevista com Técnica Social do CadÚnico)

Ao trabalhar a partir do CadÚnico para programas sociais, a Secretaria de Educação estabeleceu outros novos critérios, ainda mais focalizados, para que as crianças tivessem acesso ao transporte escolar. Um dos ajustes implantados na checagem do cadastramento, feito pela Educação, foi a reavaliação da renda declarada pela família (não aceitando que a família não tenha renda) e novas verificações e averiguações. Esse cadastro adicional é utilizado em conjunto pela Coordenação do CadÚnico e a coordenação do projeto na Educação, nas quais a determinação é suspensão dos benefícios caso as informações não estejam no mesmo patamar.

Portanto, a rede de proteção social acaba criando, através do poder discricionário e relativa autonomia, critérios específicos e concorrentes, que podem

ampliar o processo de fiscalização das famílias. Volta-se o foco de atuação, em validar as informações que as famílias passam aos serviços.

Como ficou evidente nos demais fatores, institucional e pessoal, a forma de atuação mais coletiva e relacionada, que se conseguiu estabelecer no CRAS Rural B, coloca a equipe num nível de integração maior e com a capacidade de trazer ao debate coletivo as questões que não são de concordância dos técnicos, ou até mesmo das dúvidas dos burocratas cadastradores.

Não é possível apresentarmos uma avaliação quantitativa sobre o número de beneficiários cadastrados em cada um dos territórios estudados. No entanto, na perspectiva das relações, interações e uso do poder discricionário, capaz de construir alternativa a uma relação de subalternidade, podemos destacar:

- a) a atuação mais próxima com a rede de políticas sociais e com as lideranças de cada uma das comunidades;
- b) a busca ativa em equipe, com os diferentes atores da burocracia de nível de rua, que implementam o Cadastro Único para programas sociais.

Convém destacar que esses dois pontos não são oriundos de uma orientação institucional, mas da formação, da percepção coletiva e relação mais consolidada em equipe, que permitiu que, dentro da autonomia existente, o caminho da garantia dos direitos estivesse mais presente na implementação.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

*Desconfiai do mais trivial,
na aparência singelo.
E examinai, sobretudo, o que parece habitual.
Suplicamos expressamente:
não aceiteis o que é de hábito
como coisa natural,
pois em tempo de desordem sangrenta,
de confusão organizada,
de arbitrariedade consciente,
de humanidade desumanizada,
nada deve parecer natural
nada deve parecer impossível de mudar.
(Bertold Brecht).*

Em tempos tão difíceis, de ataque aos direitos sociais, de redução das políticas sociais e do papel do Estado, de criminalização dos mais pobres, do desmantelamento da formação profissional de qualidade, entre outros inúmeros desafios, consideramos que o desenvolvimento e a conclusão deste trabalho apresenta-se como um enfrentamento, uma resistência a esse cenário, nem que seja individual. Essa resistência pode vir de várias maneiras, mas quando se opta pelo enfrentamento através da produção de conhecimentos, reafirma-se um posicionamento crítico, orientado pelo projeto ético-político do Serviço Social, que desafia a um processo de formação que não pode parar.

Ao escolher o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR), houve o encontro com um espaço de formação interdisciplinar, com capacidade de agregar conhecimentos de diferentes áreas, que trouxeram para a formação e para a pesquisa a possibilidade de múltiplos olhares. Talvez o principal papel do Mestrado, na minha vida, tenha sido a demonstração do quanto o caminho da ciência e da pesquisa abrem um leque gigantesco de inquietudes e incertezas, ao mesmo tempo em que comprovam a necessidade de ampliar as produções, as pesquisas e as reflexões ao conjunto da categoria profissional que componho.

Desta forma, retomamos em linhas gerais o ponto de partida, a trajetória que buscamos trilhar ao longo deste estudo, e alguns apontamentos conclusivos que podem provocar novas questões e fornecer subsídios para o desenvolvimento de novas pesquisas e aprofundamentos. De antemão, é importante mencionarmos que esta dissertação trouxe um grande desafio de aproximação das pautas da subalternidade e a invisibilidade do rural na Assistência Social com as contribuições

dos burocratas de nível de rua, a partir do estudo do CadÚnico nos CRAS Rurais, assunto ainda pouco debatido academicamente.

Partimos da preocupação em analisar o modo como as dinâmicas, os fatores e as relações entre burocratas de nível de rua e os usuários dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) Rurais, particularmente no que concerne ao acesso ao Cadastro Único para Programas Sociais, afetam a condição de subalternidade e invisibilidade da pobreza no rural. O campo da pesquisa, com a observação e as entrevistas, proporcionou o acompanhamento da rotina dos CRAS Rurais, situados em um município da região metropolitana de Porto Alegre/RS. A aproximação com inúmeras teorias buscou a compreensão sobre implementação de políticas públicas, especialmente a assistência social para as populações rurais, com um olhar focado na atuação profissional burocratas de nível de rua.

Ao olharmos especialmente para a atuação da burocracia de nível de rua no Cadastro Único para Programas Sociais, foi possível demonstrar as dificuldades que enfrentam as famílias rurais mais vulneráveis. Especialmente, os fatores que influenciam a atuação dos burocratas de nível de rua, com essas populações rurais, buscando um olhar ainda mais específico para manutenção ou não de uma relação subalternizada.

As questões centrais – “como ocorre o processo de implementação do CadÚnico em áreas rurais? Como os fatores pessoais, institucionais e relacionais influenciam na implementação do CadÚnico nesses contextos? Como esses fatores afetam a interação dos assistentes sociais e cadastradores com os usuários dos Centros de Referência de Assistência Social Rurais? Como as diferentes formas de implementação são construídas, apropriadas e colocadas em prática para que se construam as condições para superar a condição de subalternidade e invisibilidade dos usuários atendidos nos CRAS Rurais?” – serviram de referência para testar as hipóteses que balizaram esse estudo, procurando confirmar ou refutar as suas considerações.

Como primeira hipótese, afirmávamos que os processos de implementação passam por definição de territórios prioritários de atuação, análise e capacitação dos profissionais acerca das características territoriais e populacionais, contando com a participação dos burocratas em nível de rua e da população beneficiária da política pública. Nesse processo, fatores pessoais, institucionais e relacionais influenciam

diretamente a tomada de decisão, o direcionamento do trabalho técnico e o cumprimento de metas, não necessariamente respondendo às decisões centrais do Ministério da Cidadania. Esta hipótese confirma-se parcialmente, trazendo algumas considerações mais expressivas:

- a) negamos a hipótese, quando partimos do pressuposto de que a definição dos territórios prioritários de atuação, análise e capacitação dos profissionais acerca das características territoriais e populacionais, com o envolvimento e participação nos processos decisórios, tanto dos burocratas de nível de rua, como dos usuários da política de assistencial, estava presente na implementação da política pública, nos territórios rurais. Isso porque foram identificados muitos elementos que demonstraram o desconhecimento dos territórios e sua população. Cenário que se confirma desde o gestor municipal até os burocratas de nível de rua;
- b) ainda é negada quando considera a participação da população beneficiária na tomada de decisões e na apropriação da política pública. Mesmo porque, nem os mecanismos formais de estabelecer o controle social, acompanhamento e qualificação da política de assistência social estão em funcionamento;
- c) os burocratas de nível de rua, que atuam como assistentes sociais, devem ocupar os espaços, respaldados nas bases teórico-metodológicas e ético-políticas do Serviço Social, que indicam o envolvimento da comunidade, o reforço de ações de rompam com as decisões institucionais excludentes, na medida em que conseguem colocar os usuários como prioridade de intervenção. A ação pautada nessas premissas estava mais presente no CRAS Rural B, que demonstrava, através da atuação profissional crítica, a proposição de alternativas e contraponto às barreiras que os fatores pessoais, institucionais e relacionais impunham à rotina de trabalho nos CRAS Rurais;
- d) ao considerar que os fatores pessoais, institucionais e relacionais, influenciam diretamente a tomada de decisão sobre as diferentes vertentes do processo de implementação, temos a sua comprovação. Influenciam a tomada de decisão, na condução do trabalho e até mesmo nas definições

de territórios e prioridades no atendimento, excluindo ou não, as populações rurais;

- e) ainda nesta hipótese, afirmamos que os fatores pessoais, institucionais e relacionais influenciam diretamente a tomada de decisão, o direcionamento do trabalho técnico e o cumprimento de metas, não necessariamente respondendo às decisões centrais do Ministério da Cidadania. Isso se confirma de forma ampla e com muitos elementos, que passam pelo poder discricionário dos burocratas de nível de rua, somados a limitações no acompanhamento por parte da gestão municipal, nem mesmo o acompanhamento e fiscalização do Governo Federal sobre as formas de implementação, para além dos números que se refletem no sistema e do pagamento do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do município.

Como segunda hipótese, afirmávamos que a interação dos burocratas em nível de rua com os usuários da assistência social é afetada diretamente pelos diversos fatores de influência, ficando com o burocrata em nível de rua uma sobrecarga de responsabilidade sobre os caminhos possíveis para inclusão ou exclusão. Ainda assim, cria-se um espaço de mediação entre o assistencial e a condição de subalternidade dos usuários da assistência social, abrindo um caminho para a apropriação da política como direito social, tornando a assistência um apoio a sua reorganização enquanto sujeito. Hipótese comprovada parcialmente, trazendo as considerações para esta análise:

- a) os CRAS Rurais, estando mais distantes da sede da Secretaria, não contam com um acompanhamento e supervisão mais presentes da Coordenação de Atenção Básica. Portanto, desenvolvem suas ações a partir do entendimento do conjunto de profissionais que ali estão alocados. A falta de capacitação e sensibilização dos burocratas de nível de rua para conhecer os territórios e suas demandas específicas, assim como as populações que ali habitam, demandam um trabalho em equipe e uma atuação vigilante para não gerar ainda mais exclusão e invisibilidade. No entanto, em não sendo orientação institucional, cada equipe de assistentes sociais e cadastradores, age conforme o entendimento do seu CRAS Rural;
- b) foi possível observar, a potência da atuação conjunta dos diferentes profissionais que compõem a burocracia de nível de rua no Cadastro

Único, que é implementado nos CRAS Rurais. Quando atuam integrados, encontram caminhos e alternativas reais de inclusão, mesmo que mantenham visíveis as contradições e dificuldades do trabalho, que passam inclusive, pelo não reconhecimento e legitimação das ações e decisões da gestão;

- c) em contraposição, o entendimento de que a orientação ou a falta de orientação da gestão municipal, que indiquem uma integração entre os burocratas de nível de rua na implementação do programa, geram afastamento e uma reprodução da exclusão, dificultando o acesso das famílias mais vulneráveis ao programa. No limite dessa ação – ou falta de ação de busca ativa e de fazer o programa chegar a quem se destina – tivemos a perda de alimentos destinados às famílias quilombolas e indígenas, por não estarem cadastradas, ou ainda, cadastradas sem o respeito à sua diversidade;
- d) os assistentes sociais que atuam nos CRAS Rurais, ao definirem sua postura profissional dentro da política de assistência social, podem construir uma mediação entre o assistencial e a condição de subalternidade dos usuários da assistência social, abrindo um caminho para a apropriação da política como direito social, tornando a assistência, um apoio a sua reorganização enquanto sujeito. Assim, ao ter presente suas atribuições, o caminho histórico da política de assistência social e o código de ética profissional, tornam a ação profissional superior as decisões institucionais, utilizando seu poder discricionário e a autonomia, conquistadas pela profissão nas duas últimas décadas, a favor dos usuários;
- e) os CRAS no Rural estão ainda muito aquém da necessidade dessa população, seja em número de equipamentos, seja em equipes e serviços, como CRAS Móvel. Da mesma forma, nem os profissionais, nem os gestores da política de assistencial social recebem formação específica para compreender as especificidades das populações rurais. Seja na formação dos cursos de graduação específicos (e aqui faço referência ao Serviço Social), seja nas formações propostas pela política pública em todas as esferas, estão muito distantes de debater essa temática.

Apesar dos fatores institucionais, pessoais e relacionais que tencionam um exercício profissional comprometido com o Projeto Ético-Político, é perceptível nos relatos que parte das profissionais não adota uma postura fatalista, como se a realidade não fosse possível de transformação. Pelo contrário, vislumbram possibilidades a partir dos subsídios teórico-metodológicos e ético-políticos da profissão, expressos nas legislações profissionais (que norteiam o exercício profissional em qualquer espaço sócio-ocupacional). Essa avaliação é essencial quando se pensa a atuação do profissional em si, mas também a sua responsabilidade com os cadastradores que atuam nos seus territórios de intervenção. Sendo assim, a relativa autonomia profissional constitui-se uma possibilidade de ter um agir profissional crítico, pautado no código de ética profissional e nos documentos que expressam o Projeto Ético-Político.

O que constatamos no campo da pesquisa é que o burocrata de nível de rua, atuando no cotidiano profissional, utiliza-se da relativa autonomia do assistente social para qualificar o exercício profissional e não reforçar o que já está instituído. Ou seja, a partir de uma orientação ético-política é possível romper com os processos de alienação, negar as práticas burocratizadas e imediatistas, tendo como horizonte a defesa dos princípios e valores que fundamentam o Projeto Ético-Político. Caso contrário, ao se apegar aos entraves institucionais, pessoais e relacionais, reforça uma prática excludente, que invisibiliza os usuários e suas demandas específicas, reforçando sua condição de subalternidade frente a política de assistência social.

A própria trajetória da assistência social no Brasil é associada à invisibilidade da população rural na consolidação do seu arcabouço legal e na implementação dessa política pública. Ao longo do trabalho, o problema central vai se corporificando, traduzindo a ausência do rural no cotidiano da execução da política de assistência social, apontando para a importância da construção de uma proposta de inclusão do cenário rural na execução das políticas públicas, tanto na região, como em todo território nacional.

Mais do que tratar da condição de subalternidade, ou não, na relação com os burocratas de nível de rua na assistência social, é preciso refletir sobre a condição de subalternidade da própria política pública. Mesmo porque nos propõe a reflexão a autora Yasbek (2003), dizendo que, apesar de a assistência social cumprir um papel

fundamental no campo da dominação, sua importância contrasta com a posição subalterna que ela mesma ocupa frente às demais políticas. Redução de recursos orçamentários, criminalização ou desvalorização enquanto sujeitos sociais do público beneficiário, geram uma condição de “política pobre, feita para os pobres”.

De tal modo, conforme Couto, Yasbek e Raichelis (2010, p. 57), se por um lado os avanços constitucionais reconhecem os direitos, trazendo à tona a pobreza e a desigualdade social, e tornam a política social uma arena de exercício de participação, por outro lado, o Estado brasileiro “coloca em andamento os processos desarticuladores, de desmontagem e retração dos direitos e investimentos sociais”.

É importante dialogarmos sobre a subalternidade da própria política de assistência social frente ao econômico, já que a proposta de ajuste fiscal sempre traz à tona a necessidade de ajustar os gastos públicos pela redução e desmonte de direitos trabalhistas, previdenciários e sociais de modo geral. Então, é preciso entender que atuar enquanto burocrata de nível de rua – com iniciativas e ações que reflitam sobre a condição de subalternidade, assim como usar do poder discricionário e dos fatores que interferem na atuação profissional para construir um caminho de ruptura dessa condição – torna-se uma iniciativa contra desmanche, e isso é um desafio ainda maior.

Vale destacar que, em nenhum momento, tem-se a compreensão de que uma categoria profissional, ou os burocratas de nível de rua, tem o poder de superar a condição de subalternidade dos mais pobres. Nessa perspectiva, é possível verificar a superação da subalternidade na assistência social, na medida em que se estabelece enquanto um espaço de reconhecimento das demandas dos subalternos e na relação entre usuários e profissionais. Mesmo assim, é importante refletir sobre a dificuldade percebida entre os profissionais de falarem sobre esse assunto, ora por se enxergarem fora do processo, ora por entenderem, enquanto categoria política, que compõem parte importante das produções da área do Serviço Social, sem conseguirem conectá-lo com o campo de atuação.

Assim, ao estabelecermos a mediação entre a burocracia de nível de rua, representada pelos assistentes sociais e cadastradores, com os usuários da política de assistência, torna-se possível amortecer as tensões sociais e, ao mesmo tempo, apoiar o enfrentamento da subalternidade e a organização dos usuários em suas lutas e resistências cotidianas. Assim, para que se cumpra o papel de romper a

condição de subalternidade do rural na assistência social, é preciso reconhecer as demandas específicas dessas populações, suas características e lutas históricas, mas fundamentalmente romper com o senso comum. Portanto, ao se propor a superação da subalternidade, é essencial que haja permanente capacitação, diálogo e reconhecimento do espaço de fala e demanda do rural.

Por diversas vezes, os burocratas de nível de rua mencionaram a necessidade de capacitação e aprimoramento profissional para atuar nos CRAS Rurais e lidar com as demandas específicas desses territórios. Além disso, mesmo que o foco da pesquisa e escrita não esteja na questão da capacitação profissional, não há como não destacar a importância da formação continuada, como forma de reflexão, socialização e ampliação do conhecimento. A própria Política Nacional de Assistência Social (PNAS) defende a formação como instrumento de ruptura com a permanência ou continuidade de práticas conservadoras na área da assistência social.

Assim, aos assistentes sociais e demais profissionais que atuam no CadÚnico e nos CRAS Rurais, enquanto burocratas de nível de rua, precisam cada vez mais se propor ao exercício de reflexão e articulação entre as teorias assumidas, com as práticas realizadas, rompendo de vez com o discurso de que “a prática nada tem a ver com a teoria”. Ao contrário disso, ampliar a construção do saber sobre a prática profissional, tendo por base um conhecimento teórico consistente, sobre a política pública, sobre a atuação profissional ou, ainda, sobre os públicos e suas demandas específicas.

Compreendemos que, a política de assistência social, por si só, não garante o bem-estar social da população, e, por mais avanços que tenhamos conquistado com a Constituição de 1988 e demais legislações, ela não responderá ao conjunto de exclusões, riscos e vulnerabilidades que marcam a vida da população mais pobre. Contudo, é fundamental, especialmente nessa conjuntura, uma atuação que busque romper com a condição de subalternidade, e estruture uma ação pautada na autonomia dos sujeitos e na expansão dos direitos.

De tal modo, Yasbek (2012) ainda propõe uma reflexão sobre a dubiedade que a assistência social pode ter no rural, podendo tanto matar a cidadania como ser um espaço para o protagonismo de seus usuários e uma forma de organização e visibilidade dessa população. Está na população rural, ainda mais vulnerável, a

representação da falta de poder, de trabalho, de informação, de direito, de oportunidades, de esperanças. Essa população vive em grande parte sob condições muito restritas, muito miserável e submersa numa sociedade que a desqualifica, que a constitui como “cidadãos às avessas”. População que ainda encontra inúmeros clichês para designá-la: “Jeca-Tatu”, “inadaptados ao mundo atual”, “casos sociais”.

Uma das possíveis respostas às nossas indagações, é que ao atuarmos na assistência social no rural, seja por meio do Cadastro Único para Programas Sociais, seja para qualquer outra política de direitos, é preciso criar possibilidades de participação para essa população, oferecer proteção e possibilidades de protagonismo. O grande desafio para a burocracia de nível de rua na assistência social é trazer para a esfera pública a pobreza, a invisibilidade, transformando o que é garantido constitucionalmente em campo de exercício participativo, sobretudo dos segmentos subalternizados e excluídos.

Mas isso seria ir negar a própria história da política de assistência social, entendendo que há prevalência da esfera econômica sobre o social. Que as características históricas da assistência social ainda trazem, de maneira muito forte, o assistencialismo, os estereótipos e a benesse. Isso só reforça a necessidade de olharmos permanentemente para os fatores pessoais, relacionais e institucionais que dialeticamente atravessam a atuação profissional.

Para refletir criticamente aos movimentos contraditórios da política de assistência social, é preciso destacar a papel da formação profissional e das expressões do trabalho na política de assistência social em tempos de redução do papel do Estado, de adoção de teto de gastos, que precarizam as políticas sociais, a educação superior e o mundo do trabalho. No âmbito da relação entre expressões do trabalho no SUAS, não há como não destacar, o quanto as condições de trabalho das assistentes sociais pesquisadas são permeadas pela precarização. Fatores que impactam não apenas a concepção crítica da formação do Assistente Social, mas também a própria concepção de assistência social como política de proteção social, que precisa dar visibilidade as demandas do rural.

Importa destacar que, ao analisar os dados e concluir o processo de escrita, ainda no 1º semestre de 2020, começamos a viver a crise mundial do novo coronavírus (Covid-19). Essa é a conjuntura que amplia ainda mais os desafios para a saúde pública, assim como também para a economia dos países afetados pela

pandemia, inclusive o Brasil. Houve a aprovação, em final de março de 2020, do Auxílio Emergencial, que assegurou, pelo período de três meses, o pagamento de R\$ 600 para os trabalhadores informais. As mães, que também atuam como chefes de família, podem receber duas cotas do auxílio, ou seja, R\$ 1.200,00, e, para as famílias beneficiárias do PBF, o auxílio emergencial poderá substituir o benefício regular do programa nas situações em que for mais vantajoso.

O debate em torno da regulamentação do Auxílio Emergencial trouxe à tona dois temas que dialogam diretamente com essa pesquisa:

- a) o uso do Cadastro Único para programas sociais como forma imediata verificação de elegibilidade para receber o auxílio emergencial, sendo beneficiário ou não do Bolsa Família;
- b) as formas que seriam encontradas para beneficiar as populações rurais com o auxílio emergencial, em especial as famílias que não conseguiram acesso ao Cadastro Único para Programas Sociais.

No entanto, segundo dados oficiais apresentados pela Dataprev (agosto de 2020), o total de cadastrados no CadÚnico (excluindo-se beneficiários do PBF) que migraram automaticamente para o cadastro do Auxílio Emergencial é de apenas 10,5 milhões de pessoas. Isso significa que cerca de 20 milhões de pessoas com perfil CadÚnico não foram previamente cadastradas e que, por isso, precisaram solicitar o benefício emergencial.

O debate que retorna com força nesse momento, e corrobora as repostas que obtivemos no campo da pesquisa, é de que o não cadastramento das pessoas com perfil CadÚnico, anterior à pandemia, pode ser entendido a partir de dois fatores principais:

- a) as famílias, caso não sejam elegíveis ao PBF, acabam não encontrando sentido no cadastramento, por dois motivos:
 - querem evitar o estigma que recai sobre os cadastrados e beneficiários do PBF e, ainda,
 - há o fato de que a redução de políticas públicas que utilizavam o Cadastro Único como porta de entrada sofreu, nos últimos anos, um enxugamento expressivo;
- b) por outro lado, é importante destacar que o papel ativo do governo no cadastramento das famílias tem declinado sistematicamente nos últimos

anos, justamente no período que coincide com o aumento da pobreza no país. Declina do ponto de vista do orçamento e da consolidação da Rede do Sistema Único de Assistência Social. Comprova isso quando retira da rede socioassistencial qualquer atendimento às populações mais vulneráveis e torna o Auxílio Emergencial 100% tecnológico (solicitado via celular, aplicativos e computadores).

Ao acessarmos os dados do Auxílio Emergencial do município pesquisado, para fins de reflexão sobre a qualidade do CadÚnico, verificamos que, das 62.871 pessoas cadastradas, somente 18.999 pessoas receberam a 1ª parcela do benefício. Ainda, vimos que 1.012 famílias do Bolsa Família não migraram para o Auxílio Emergencial, sem nenhuma manifestação da Gestão municipal sobre o tema.

Portanto chegamos ao final da dissertação com ainda mais inquietações, pois os objetos de estudo tomaram proporções e redirecionamentos no debate público vigente. A conjuntura atual trouxe para a pauta a atuação dos burocratas de nível de rua, o papel do Cadastro Único para Programas Sociais e o próprio distanciamento das populações rurais das políticas de assistência.

Fica o desafio que aprofundar a análise dos fatores institucionais, pessoais e relacionais sob o olhar de outros personagens dessa pesquisa. Ao focar a pesquisa nos burocratas de nível de rua, tivemos que renunciar à escuta dos usuários da política de assistência social no rural e até mesmo do recorte de gênero a que nos propúnhamos inicialmente. Ficando para os próximos desafios acadêmicos mensurar o impacto das relações subalternizadas e invisibilizadas da assistência social no tratamento do rural, sob a ótica dos sujeitos.

Ficamos com o desafio de analisar o quanto os fatores imbricados na implementação da política de assistência social geram com os usuários os sentimentos de estigma, desassistência e invisibilidade. Fica a provocação aos colegas assistentes sociais, de manterem uma atuação crítica, uma formação permanente capaz de manter um posicionamento ético e político que se insurja contra os processos de alienação, que tente permanentemente romper com a dependência e a despolitização. E, assim, possamos manter a esperança em uma nova sociedade e a capacidade de luta no cenário social e profissional.

Maria Carmelita Yasbek, autora citada no decorrer desta dissertação, baseou-se em Gramsci para definir os conceitos de subalternidade na assistência

social. Por isso, tomo a liberdade de encerrar a escrita parafraseando Gramsci (2011) “[...] esperamos que as análises aqui realizadas não sejam fim em si mesmas, mas que adquiram um significado para justificar uma atividade prática voltada para a superação da subalternidade.”.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 379-397, abr./jun. 2000.
- ALMEIDA, Bernadete de Lourdes Figueiredo. **As práticas do Serviço Social: afirmação ou superação da subalternidade**. 1990. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 1990.
- ANDRADE, Fabricio. A institucionalidade da assistência social na proteção social brasileira. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 13, n. 2, p. 19-44, jan./jun. 2011.
- ANDRADE, Eduarda. Fraudes no Bolsa Família: governo propõe acesso mais detalhado ao rendimento dos inscritos. **Fdr**, 8 de janeiro de 2020.
- ARAÚJO, Tania Bacelar. Pensando o Futuro das Políticas de Desenvolvimento Territorial no Brasil. In: FAVARETO, Arilson *et al.* **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: IICA. 2010 (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12)
- ARAÚJO, Tania Bacelar *et al.* **Brasil atual: um novo olhar sobre o rural e seus desafios**. Brasília: IICA. 2014.
- ARAÚJO FILHO, Tarcísio Perdigão. Burocratas do Nível de Rua: uma análise interacionista sobre a atuação dos burocratas na linha de frente do Estado. **Áskesis**, São Carlos, v. 3, n. 1, p. 45-57, jan./jun. 2014.
- ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: MOREIRA, Maria Cecília Roxo; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUCSP, 2001. p. 43-56.
- BACHTOLD, Isabele Villwock. Quando o Estado encontra suas margens: considerações etnográficas sobre um mutirão da estratégia de “Busca Ativa” no estado do Pará. **Horizontes Antropológicos**, Bento Gonçalves, v. 46, n. jul./dez. 2016, p. 273–301, 2016.
- BARROCO, Maria Lucia S. Barbárie e neoconservadorismo: os desafios do projeto ético-político. **Serv. Soc. Soc.**, Monte Alegre, n. 106, p. 205-218, 2011.
- BEHRING, Elaine. **Notas sobre organização política e sindical dos assistentes sociais**. Rio de Janeiro: [S.n.], 2003.
- BRASIL. [Constituição Federal, 1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Cadastramento diferenciado**: diversidade no Cadastro Único: respeitar e incluir. Brasília: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Miséria. **Política Nacional de Assistência Social Brasília**. Brasília: Sistema Único de Assistência Social-SUAS, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Miséria. **Portaria GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005**. Aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família, à designação dos gestores municipais do Programa e à informação sobre sua instância local de controle social, e define o procedimento de adesão dos entes locais ao referido Programa. Brasília, 2005a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Instrução Operacional nº 09 SENARC/MDS**. Divulga instruções sobre os procedimentos operacionais necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família e ao Cadastro Único de Programas Sociais, orienta os gestores e técnicos sobre a designação do gestor municipal do Bolsa Família e a formalização da Instância de Controle Social do Programa, e especifica a documentação a ser anexada para fins de comprovação das medidas adotadas . Brasília, 2005b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma operacional básica da assistência social**. Brasília: NOB/SUAS, 2005c.

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

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do trabalho no âmbito do suas**: uma contribuição Necessária. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Miséria. **Orientações técnicas sobre o PAIF**. Brasília, 2012a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de orientações sobre o Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social**: IGDSUAS. Brasília, 2012b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Guia de cadastramento de grupos**: populacionais, tradicionais e específicos: Cadastro Único para programas sociais. Brasília: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, 2012c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Coletânea da legislação básica do Cadastro Único e do programa bolsa família**. Brasília: 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fundamentos ético-políticas e rumo teórico-metodológicos para fortalecer o trabalho social com famílias na Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Manual de gestão do Cadastro Único para programas sociais do governo federal**. 3. ed. Brasília, 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Censo SUAS 2017**: análise dos componentes sistêmicos da política nacional de assistência social. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2018a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno SUAS**. Brasília, 2018b. Vol. 1, 2 e 3

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 269 de 13/12/2006**. Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOB-RH/SUAS. Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 15, de 5 de junho de 2014**. Orienta os Conselhos de Assistência Social - CAS quanto à sua organização e ao seu funcionamento como instância de participação e de controle social do Programa Bolsa Família (PBF). Brasília, 2014.

BRASIL. Ministério da Cidadania, Secretaria da Gestão da Informação. Relatórios de Informação Brasil. Brasília, [2020]. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 1993.

CAIXA implanta novo motivo de exclusão cadastral no Sistema de Cadastro Único. **Informe Gestores**, n. 691, 5 dez. 2019.

CARNELOSSI, Bruna. O trabalho do assistente social no Programa Bolsa Família: desafios ao Código de Ética profissional. **Serv. Soc. Soc.**, Monte Alegre, n.125, p.124-147, 2016.

CISLAGHI, Juliana Fiuza. A formação profissional dos assistentes sociais em tempos de contrarreformas do ensino superior: o impacto das mais recentes propostas do governo Lula. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 106, 2011.

COSTA, Rafaela Rocha da; ALBERTO, Maria de Fátima Pereira. Discursos sobre família e a formação para o trabalho social no Centro de Referência da Assistência

Social. **Pesquisas e Práticas Psicossociais**, São João del-Rei, v. 12, n. 1, jan./mar. 2017.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Código de ética do (a) assistente social comentado**. São Paulo: Cortez, 2012.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Parâmetros de Atuação dos Assistentes Sociais na Assistência Social**. Brasília, CFSS, 2011.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A política Nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando conceitos. *In*: COUTO, Berenice Rojas *et al.* (org.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010. cap. 2, p. 32-65.

DEGENSZAJN, Raquel Raichelis; COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: apresentando a pesquisa, problematizando a política social. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. especial, p. 453-460, 2012.

DONZELOT, Jacques. **A polícia das famílias**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

DUBOIS, Vicent. **La vie au guichet: relation administrative et traitement de la misère**. Paris: Economica, 1999. (Collection Études politiques).

DUBOIS, Vicent. Politiques au guichet, politiques du guichet. *In*: BORRAZ, Olivier; GUIRAUDON, Virginie. (ed.). **Politiques publiques: des politiques pour changer la société?** Paris: Presses de Sciences Po, 2010

DUBOIS, Vicent. **Políticas no guichê, políticas do guichê**. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

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

EIRÓ, Flávio. O Programa Bolsa Família e os Pobres “Não Merecedores”: poder discricionário e os limites da consolidação de direitos sociais. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 13, p. 66-70, out. 2017b

FERREIRA, Stela da Silva. **NOB-RH anotada e comentada**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; MEDEIROS, Janann Joslin. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de

implementação de políticas públicas. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p.776-793, jul./set. 2016.

GOFFMAN, E. **Estigma**: Estigma notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. 4. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1988.

GOFEN, A. Mind the gap: dimensions and influence of street-level divergence. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Lawrence, v. 24, 2, p. 473-493 2014.

GOVERNO Federal cancela 1,3 milhão de benefícios do Bolsa Família em 2019 por irregularidades. **Governo do Brasil**, 20 jan. 2020. Cidadania. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/01/governo-federal-cancela-1-3-milhao-de-beneficios-do-bolsa-familia-em-2019-por-irregularidades>. Acesso em: 22 jan. 2020.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. v. 1

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. v. 5.

GUERRA, Yolanda. **Instrumentalidade no trabalho do Assistente Social**. Capacitação em Serviço Social e Política Social. Brasília: UNB, 2000.

GUERRA, Yolanda. O conhecimento crítico na reconstrução das demandas profissionais contemporâneas. *In*: BAPTISTA, Myrian Veras; BATTINI, Odária (org.). **A prática profissional do assistente social: teoria ação, construção de conhecimento**. São Paulo: Veras, 2009.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Serviço Social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. São Paulo: Cortez, 1998.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Renovação e conservadorismo no serviço social**: ensaios críticos. 3. ed. São Paulo, Cortez, 1995.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. Os espaços sócio-ocupacionais do assistente social. *In*: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Serviço social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ ABEPSS, 2009. p. 341-375.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Síntese de indicadores sociais**. Brasília, 2019. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/Sintese_de_Indicadores_Sociais/Sintese_de_Indicadores_Sociais_2019/indice_das_tabelas_sis2019.pdf. Acesso em: 15 mar. 2020.

INSTITUTO DE ESTUDOS DO TRABALHO E SOCIEDADE - IETS. **Indicadores de indigência, segundo unidades de federação, regiões e estratos de residência 2014**. Rio de Janeiro: IETS, 2015. Disponível em: <http://iets.org.br/dado/parametros-e-resultados-da-pnad-2014>. Acesso em: 15 dez. 2017.

JACCOUD, Luciana; ABREU, Maria Cristina. 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, Roberto Rocha C. (org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 485-504.

KAZTMAN, Ruben; FILGUEIRA, Fernando. As normas como bem público e privado: reflexões nas fronteiras do Enfoque ativos, vulnerabilidades e estrutura de oportunidades (Aveo). *In*: CUNHA, José Marcos Pinto da (org.). **Novas metrópoles paulistas**: população, vulnerabilidades e segregação. Campinas: NEPO, Sitta, 2006.

LAUTIER, Bruno. A economia moral dos pobres e a despolitização das políticas públicas na América Latina. **Cadernos CRH**, Salvador, v. 27, n. 72, p. 463-479, set./dez. 2014.

LIMA, Paula Pompeu Fiuza. **Implementação como interpretação e aprendizado**: sobre a implementação das averiguações cadastrais no Cadastro Único de Programas Sociais. Brasília: IPEA, 2017. (Boletim de Análise Político-Institucional, n. 13).

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. O papel da burocracia de nível de rua na implementação e (re)formulação da Política Nacional de Humanização dos serviços de saúde de Porto Alegre (RS). **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 46-63, 2017.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 21, n. 48, p.101-110, 2013.

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

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service. 30th ed. Nova York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível da rua no Programa Saúde da Família. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

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

LOTTA, Gabriela Spanghero. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. *In*: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUCMINAS, 2012b.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Agentes de implementação: uma forma de análise das políticas públicas. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 65, p. 186-206, jul./dez. 2014.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Burocracia e implementação de políticas de saúde: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2015.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PAVEZ, Thais Regina Pavez. Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 15, n. 26, p. 109-125, 2010.

MACEDO, Roberto Sidnei. **Etnopesquisa crítica, etnopesquisa formação**. Brasília: Liber Livro, 2010.

MACHADO, Carmem Janaina. **O bolsa família a partir das margens do estado: um estudo sobre consumo, política pública e desenvolvimento rural**. 2019. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

MARINS, Mani Tebet. **Estigma e repercussões do status de beneficiária**. *In*: PIRES, Roberto (org.). Implementando desigualdades: reprodução de desigualdade na implementação de políticas públicas. Brasília: IPEA / CEPAL, 2019. p. 13-730.

MARINS, Mani Tebet. As consequências não previstas do Programa Bolsa Família. *In*: LOTTA, Gabriela Spanghero (org.). **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: ENAP, 2019, p. 3-324.

MARINS, Mani Tebet. Gênero e política pública: implementando o Bolsa Família. *In*: ENCONTRO FLUMINENSE DE GÊNERO E FEMINISMOS, 1., 2018, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: IESP-UERJ, 2018.

MARINS, Mani Tebet. **Bolsa Família: questões de gênero e moralidades**. São Paulo: Centro de Pesquisa e Formação do SESC, 2018.

MARINS, Mani Tebet. **Uma Visão sociológica da análise de políticas públicas: Bolsa Família e reprodução de desigualdades**. Artigo apresentado no encontro de Gestão de Políticas Sociais, 2018, Cuiabá.

MARINS, Mani Tebet. **Gênero e políticas de transferência de renda: desafios futuros**. Artigo apresentado no encontro PEQUIM +20, 2015, São Paulo.

MARINS, Mani Tebet. Repertórios morais e estratégias individuais de beneficiários e cadastradores do bolsa família. **Sociol. Antropol.**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 543-562, 2014.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 2. ed. São Paulo-Rio de Janeiro: Hucitec-Abrasco, 1993.

PAIVA, Beatriz Augusto de *et al.* Reformulação do código de ética: pressupostos históricos, teóricos e políticos. *In*: BONETTI, Dilséa. A. *et al* (org.). **Serviço social e ética**: convite a uma nova práxis. São Paulo: Cortez, 1995.

PEREIRA, Gênesis de Oliveira. O preconceito e a prática profissional do assistente social: os valores e o projeto profissional crítico. **Serv. Soc. Rev.**, Londrina, v. 18, n.2, p.189-209, jan./jun. 2016.

PEREIRA, Vinicius Tonollier; GUARESCHI, Pedrinho Arcides. O CRAS em relação: profissionais e usuários(as) em movimento. **Fractal: revista de psicologia**, Niterói, v. 28, n. 1, p. 102-110, jan./abr. 2016.

PIRES, Roberto Rocha C. Sociologia do guichê e implementação de políticas pública. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB**, São Paulo, n. 81, p. 5-24, 2017.

REGO, Walquíria Domingues Leão; PINZANI, Alessandro. Liberdade, dinheiro e autonomia: o caso da Bolsa Família. Dossiê 10 anos do Programa Bolsa Família. **Revista Política e Trabalho**, ano 30, n. 38, p. 21-42, abril 2013.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil**: afinal, de que se trata? Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ROCHA, Sonia. **Transferências de renda no Brasil**: o fim da pobreza? São Paulo: Elsevier Brasil, 2011.

SAMARO, Sarita. **Visita domiciliar**: teoria e prática. Campinas: Papel Social, 2014.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 13. ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF). *In*: FERNANDES, Rosa M. Castilhos; HELLMANN, Aline (org.). **Dicionário crítico**: política de assistência social no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. (Coleção CEGOV: Transformando a administração pública)

SILVA, Maria; CARNEIRO, Annova Míriam Ferreira. Condicionalidades no Bolsa Família: controversias e realidade. *In*: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (org.). **O Bolsa Família**: verso e reverso. São Luís, 2014.

SILVEIRA, Jucimeri I. Sistema Único de Assistência Social: institucionalidade e processos interventivos. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 98, p. 750-772, 2009.

SIMIONATTO, Ivete. Classes subalternas, lutas de classe, e hegemonia: uma abordagem gramsciana. **Katálisis**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 41-49, 2009.

SOUZA, Celina. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SPÍNOLA, Paulo Asafe Campos; OLLAIK, Leila Giandoni. Instrumentos governamentais reproduzem desigualdades nos processos de implementação de políticas públicas? *In*: PIRES, Roberto Rocha C. **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 329-348.

SPOSATI, Aldaíza *et al.* **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**. São Paulo: Cortez, 1985

SPOSATI, Aldaíza de O; FALCÃO, Maria do Carmo. **A assistência social brasileira: descentralização e municipalização**. São Paulo: EDUC, 1990.

SPOSATI, Aldaíza de O. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano 26, n. 87, 2006.

TIPOLOGIA regionalizada dos espaços rurais brasileiros: implicações no marco jurídico e nas políticas públicas. Brasília: IICA, 2017. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 22).

VIEIRA, Ana Maria Machado **A multiestratégia de implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único no período 2005 a 2007**. 2011. Dissertação (Mestrado profissional em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2011.

YASBEK, Maria Carmelita. O Serviço Social como especialização do trabalho coletivo. *In*: CFESS/ABEPSS; CEAD/UNB (org.). **Capacitação em serviço social e política social: crise contemporânea, questão social e Serviço Social**. Brasília: CEAD, 1999. (Módulo 2). p. 89-99.

YASBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e Assistência Social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

YASBEK, Maria Carmelita. As ambiguidades da Assistência Social Brasileira após 10 anos de LOAS. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 77, p. 11-29, 2004.

YASBEK, Maria Carmelita. A pobreza e as formas históricas de seu enfrentamento. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 9, n.1, p. 217-227, 2005.

YASBEK, Maria Carmelita. O significado sócio-histórico da profissão. *In*: CFESS; ABEPSS. (org.). **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009. v. 1, p. 125-141.

YASBEK, Maria Carmelita. Análise da Matriz Teórica do Serviço Social no INSS (1994), considerando a política previdenciária, suas determinações sócio históricas e o projeto hegemônico do Serviço Social. *In*: BRAGA, Léa; CABRAL, Maria do Socorro Reis (org.). **O Serviço Social na Previdência: trajetória, projetos profissionais e saberes**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011, v. p.115-136.

YASBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil Contemporâneo. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 110, p. 288-322, abr./jun. 2012.

YASBEK, Maria Carmelita. A dimensão Política do trabalho do assistente social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 120, p. 677-693, out./dez. 2014.

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTAS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA

Entrevistado(s): _____
 Município: _____ Cargo: _____
 Tempo no Cargo: _____ Tempo na Área Pública _____
 CRAS: _____ Formação: _____

FATORES PESSOAIS

Questão 1:

Como ocorre a implementação do Cadastro Único no município? Tu sabes como nasceu o instrumento dentro da política de assistência social do Município? Que setores, governamentais e não-governamentais (municipais, estaduais e nacionais) se relacionam/relacionaram na implementação e quais seus papéis?

Questão 2:

Como tu entendes o teu papel frente a implementação do CadÚnico no município e da própria Política de Assistência Social do município?

Questão 3:

Da política de assistência social antes da constituição de um Sistema Único (SUAS) para os dias atuais, tu avalias que melhorou ou piorou? Em quais aspectos?

Questão 4:

O que tu pensas quando surgem informações de incompatibilidade de informações no CadÚnico ou pessoas que não deviam ser beneficiadas sendo incluídas? Existem incompatibilidades apresentadas pelos usuários?

Questão 5:

Na sua avaliação, qual deveria ser o perfil dos beneficiários do CadÚnico? Na tua concepção, existem usuários que merecem ser beneficiados pelos programas vinculados ao CadÚnico e não são? E outros usuários que não deviam ser e foram incluídos? Como tu pensas essa falta de poder de “escolha” por parte dos assistentes sociais e a substituição por um mecanismo federal de informação digital?

Questão 6:

Para o trabalho com a população rural existe uma diferenciação dentro da Secretaria Municipal enquanto gestão? A escolha profissional de trabalhar com essa população foi em decorrência da necessidade institucional ou uma escolha profissional?

FATORES INSTITUCIONAIS E RELACIONAIS

Questão 7:

As normas legais e instrumento do CadÚnico contemplam de modo satisfatório as ações dos assistentes sociais na implementação deste instrumento de política pública? Por quê? Existem conflitos e pontos falhos?

Questão 8:

As ações efetivadas no município geralmente se atêm aos compromissos estabelecidos com os Governos do Estado e Federal, vão além ou ficam aquém? Quais as principais dificuldades alegadas?

Questão 9:

Para trabalhar com o público do rural o Cadastro Único, o Ministério da Cidadania estabeleceu um manual de trabalho para as populações tradicionais e rurais, isso dialoga com a realidade do município?

Questão 10:

Existe uma diferenciação dos serviços e procedimentos, tanto na gestão municipal quanto na gestão dos serviços, quando se trata de um serviço para atendimento da população rural?

Questão 11:

Para que o município receba os incentivos chamados de [...] é preciso que alcancem as metas de cadastramento e acompanhamento. Como isso é gerido no município? As metas são impostas ou construídas?

Questão 12:

Em relação à Busca Ativa do Cadastro Único e às formas de divulgação do instrumento que dá acesso às políticas públicas:

- a) É feita Busca Ativa, nos moldes estabelecidos pelo Ministério da Cidadania e Assistência Social?
- b) O município conseguiu aderir aos projetos complementares para ampliar a estrutura de busca ativa? Por quê?
- c) Existem espaços para tomada de decisão sobre as estratégias de implementação, por parte dos assistentes sociais municipais? Caso SIM: em quais momentos?
- d) Qual a importância desse espaço? Caso NÃO: quais os motivos para que não haja esse tipo de abertura?
- d) Quais os impactos causados pela busca ativa no município? Essa ação/não ação contribui para implementação do instrumento?

Questão 13:

Em relação ao Cadastramento das famílias:

- a) São realizadas capacitações aos servidores municipais?
- b) Quando acontecem capacitações, são detalhadas as especificidades de trabalhar com o público rural na assistência social?
- c) Qual a frequência? Quem pode participar?
- d) São determinadas metas de cadastramento e recadastramento?
- e) Quais os principais problemas e entraves identificados?
- f) Existem espaços para tomada de decisão? Caso SIM: em quais momentos? Qual a importância dessa abertura? Caso NÃO: quais os motivos para que não haja esse tipo de abertura?

Questão 13.1:

São realizadas avaliações quanto às informações apresentadas nos cadastramentos? Explicitar os motivos. Quais os impactos possibilitados por essa ação em relação à implementação do Programa?

Questão 14:

É possível no âmbito da implementação do CadÚnico o estabelecimento de Critérios Adicionais informais? Caso SIM: quem pode estabelecer tais critérios? Qual a importância dessa abertura? Caso NÃO: quais os motivos para que não haja esse tipo de abertura?

Questão 15:

Quais são as formas de monitoramento por parte da Gestão Municipal, Estadual e Federal? Existe algum retorno efetivo no trabalho em virtude deste monitoramento?

Questão 16:

O cadastro único gera um conjunto de informações que possibilita instrumentalizar o trabalho do assistente social. Essas informações são disponibilizadas e trabalhadas no sentido de construir um mapa social do município? Existe um canal de troca de informações entre os diferentes atores que participaram do processo? Caso sim, como funciona? Caso não, por que deveria haver este canal?

Questão 17:

A política de assistência social é tratada como prioridade pelo município ou as ações estão voltadas para oportunidades temporárias geradas por programas estaduais e federais?

Questão 18:

Os conflitos e divergências políticas (nas trocas de gestão e realinhamento em qualquer dos âmbitos envolvidos) em meio a implementação do Programa são comuns? De que forma isso impacta as atividades?

Questão 19:

A troca da gestão municipal influencia de que maneira no andamento das atividades?

Questão 20:

Os CRAS são considerados como a descentralização da política e a forma de estar próximo ao público-alvo da política. Quais aspectos positivos e negativos da proximidade entre os servidores municipais e a população?

Questão 21:

No aspecto da população Rural, os dois CRAS atendem essa população como prioridade. Do ponto de vista da territorialização o município responde a necessidade da população com esses dois equipamentos?

Questão 22:

Quais os principais pontos do Programa que poderiam ser melhorados em relação à implementação do instrumento?

Questão 23:

Existe uma participação efetiva do Conselho Municipal de Assistência Social na implementação deste instrumento de política pública? Foi construído algum mecanismo de diálogo, retorno e construção com os usuários da política?

Questão 24:

Como Assistente Social, tu avalias que o Cadastro Único dialoga com as bases teórico-metodológicas e ético-políticas da profissão? O instrumento permite uma leitura mais ampliada da comunidade, suas demandas reais e a construção de alternativas?

Questão 25:

Dentro das bases técnico-operativas da profissão do assistente sociais, a construção de um instrumento como o Cadastro Único permite uma construção de vínculos e efetiva inclusão numa rede de proteção?

Questão 26:

Sobre o tensionamento e contradição existente entre as demandas dos usuários e o que é ofertado enquanto política pública, onde tu enxergas a atuação do assistente social?