

36º Encontro Anual da Anpocs

GT06 – Desigualdade e Estratificação Social

Neo Institucionalismo e Agencia como determinantes dos resultados das políticas públicas: O papel do *Street Level Bureaucrats* na Gestão do Bolsa Família do Recife

Ronald dos Santos Oliveira

Neo Institucionalismo e Agencia como determinantes dos resultados das políticas públicas: O papel do *Street Level Bureaucrats* na Gestão do Bolsa Família do Recife

Resumo

O artigo trata da análise dos dados da pesquisa realizada entre assistentes sociais que atuam com beneficiários do programa Bolsa Família na Secretaria de Assistência Social do Recife. Argumenta sobre a determinação dos resultados das políticas públicas, e indaga a respeito dos fatores que concorrem para essa determinação. Ou, em outras palavras, sobre qual espectro de elementos produz políticas públicas acuradas ou desviadas de suas metas? E, ainda, sobre o modo como esses fatores interagem para produzir tais resultados? Nesse sentido, o artigo analisa a luz das informações coletadas entre os burocratas de ponta (*street level bureaucrats*), duas perspectivas teóricas. Uma delas baseada do neo institucionalismo. E, por outro lado, seguindo o pensamento de Lipski, observaremos o efeito da agencia dos gestores públicos sobre os resultados de uma política. Considerando-se a necessária autonomia desses agentes para efetivamente desenvolver suas atividades, torna-se premente observar quais os limites da atuação desses atores na implementação dessas políticas.

Palavras-chave (Bolsa Família; Desigualdade Social; Gestão Pública; Neo-Institucionalismo)

¹ Graduado em Ciências Sociais UFPE; Mestre em Ciência Política UFPE.

Abstract

The paper analyzes data from the survey conducted among social workers acting with beneficiaries of the Bolsa Familia program in the Department of Social Welfare of Recife. Argues on the determination of the results of public policies. inquires about the factors contributing to this determination, in other words, what spectrum of elements produces accurate public policies or shifted their goals? And how these factors interact to produce such results? In this sense, the article analyzes the perspective of information collected from the street level bureaucrats, in two theoretical perspectives, arguments of neo institutionalism In another perspective, following the thought Lipski, observe the effect of agency public managers on the results of a policy, given the necessary autonomy to develop their activities which is necessary to observe the limits of performance of these actors in the implementation of these policies.

Keywords (Bolsa Familia, Social Inequality, Public Management; Neo-Institutionalism)

1. Introdução

Este artigo apresenta os resultados da análise da pesquisa realizada com 07 assistentes sociais que trabalham diretamente com os beneficiários do programa Bolsa Família na Secretaria de Assistência Social do Recife. Durante os encontros foram discutidas questões relativas aos processos de gestão, visando identificar a importância de sua atuação para os resultados do Programa. Estas informações nos permitiram atingir os objetivos da pesquisa: discutir quais fatores concorrem para a determinação de uma política pública, ou seja, qual espectro de elementos produz políticas públicas acuradas ou desviadas de suas metas? E como esses fatores interagem para produzir tais resultados?

O programa Bolsa Família apresenta como uma suas principais áreas de intervenção: a Assistência Social, através do MDS - Ministério de Desenvolvimento Social; a Saúde através do MS - Ministério da Saúde e a educação através do MEC - Ministério da Educação. Cada uma destas áreas estabelece, através de legislação específica, suas metas e objetivos relacionados com a natureza das respectivas políticas públicas. Neste sentido destacamos os principais objetivos de cada área.

A portaria GM/MDS 551 de 09 de Novembro de 2005, que regulamenta a gestão das condicionalidades do programa Bolsa Família, traz em seu *caput* o seguinte texto:

“Considerando:

Que o Programa Bolsa Família - PBF, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, tem por objetivos a inclusão social das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, por meio da transferência de renda vinculada a condicionalidades, o desenvolvimento das famílias em situação de vulnerabilidade sócio-econômica, e a promoção do acesso aos direitos sociais básicos de saúde e de educação”

Continuando ainda no próximo parágrafo:

“Que as condicionalidades são contrapartidas sociais que devem ser cumpridas pelo núcleo familiar para que possa receber o benefício mensal;”

Essas duas passagens evidenciam de forma clara os objetivos do Programa, e os mecanismos para aferir a obtenção destes. Isso equivale a dizer que, para atingir os resultados esperados, os agentes públicos responsáveis pelas áreas citadas deveriam garantir o acesso do público alvo e o acompanhamento do cumprimento adequado dessa contrapartida.

Ainda em relação aos fatores determinantes para o sucesso de uma política pública, Neves e Helal (2007) identificaram que o Bolsa Família apresenta um baixo vazamento e uma baixa ineficiência, no tocante a seleção dos seus beneficiários. Eles propõem a hipótese de que o baixo vazamento se deve à Caixa Econômica Federal CEF, através do processo de isomorfismo normativo² e que a baixa ineficiência se deve às Prefeituras que promoveriam necessária inserção social ao programa. (Neves e Helal 2010). Outra visão importante que se insere nesse debate é apresentada por Costa (2011). Ao estudar o papel do insulamento burocrático e da autonomia do estado na coordenação nacional do Sistema Único de Saúde - SUS, a autora identificou a existência de um sistema organizacional público que carece de uma burocracia profissional, capaz de assegurar o elemento de “insulamento burocrático”,³ mas que, mesmo assim, conta com uma espécie de “cimento” normativo que termina por compensar essa ausência, qual seja, a forte cultura profissional dos sanitaristas e dos profissionais da saúde pública. De acordo com perspectiva apresentada por Costa (2011), o isomorfismo normativo não seria suficiente para substituir o insulamento burocrático gerado pela presença de uma burocracia profissional estável.

² “isomorfismo normativo” diz respeito à tendência de profissionais seguirem padrão de condutas semelhantes, desse modo, as instituições tendem a repetir práticas e procedimentos bem sucedidos em outras instituições.

³ Por “insulamento burocrático” entende-se a busca de isolar o aparelho burocrático do ambiente externo, como forma resistir às pressões clientelísticas e construir uma elite, capaz de garantir a governança do aparelho estatal.

O artigo analisa as informações coletadas entre os burocratas de ponta (*street level bureaucrats*), à luz de duas perspectivas teóricas distintas. De um lado, as argumentações do neo institucionalismo, que colocam a ênfase na formatação das políticas como determinantes de seus resultados. Nesta perspectiva, quanto melhor o seu desenho institucional, maiores as possibilidades de uma política atingir seus objetivos. Esta leitura está embasada numa visão segundo a qual as instituições são estruturas que garantem a conservação dos preceitos de uma política. Essas instituições funcionariam como catalisadores das energias dos executores da política, lhes proporcionando segurança e clareza de atuação, através de normas, regras e definição de procedimentos. As estruturas institucionais teriam, ainda, um papel coercitivo de praticas inadequadas, uma vez que permitiriam que um maior controle fosse exercido tanto endógena quanto exogenamente. O controle endógeno ocorreria no momento em que, através das normas, um agente, em qualquer nível administrativo, seria capaz de identificar e até de coibir atitudes não condizentes com a estrutura institucional. Já o controle exógeno seria exercido pelos grupos situados fora da esfera pública, principalmente os usuários da política, que como principais interessados, teriam na institucionalidade uma arma contra quaisquer desvios de foco.

A segunda perspectiva analítica segue o pensamento de Michael Lipski (1980), e considera como elemento determinante sobre os resultados de uma política o efeito da agencia dos gestores públicos. De acordo com esta visão, é necessário para a execução satisfatória das políticas públicas, certo grau de autonomia por parte dos agentes encarregados da sua gestão e execução. Assim sendo, torna-se premente, observar na pratica quais os limites dessa autonomia e qual o seu impacto sobre as políticas. Esta linha de analise nos remete aos debates clássicos sobre a ação coletiva. Entretanto, é fundamental observar que, em cada nível de gestão existem questões específicas que demandam decisões que, em última instância, representam escolhas políticas, o que nos remete ao poder discricionário de cada gestor. Se considerarmos essas pequenas escolhas ainda como parte da elaboração da política, precisaremos ampliar a condição desses

atores a de *policy makers*⁴, pois, em última instância, caberia a eles o toque final no seu desenho institucional.

2. Neo-institucionalismo e Ação coletiva

A questão central do nosso debate é a seguinte: quais fatores concorrem para o sucesso ou fracasso de uma política pública no tocante aos seus objetivos institucionais? Para tanto observamos como processos de caráter normativos e objetivos se organizam dentro da ação do sujeito para gerar as condições necessárias para uma atuação positiva no desenvolvimento de uma política pública?

Utilizaremos para nossa análise a perspectiva do neo institucionalismo, para compreender os efeitos externos ao individuo, e o conceito de *street level bureaucracy*, para dar conta do universo microrrelacional da gestão pública que se materializa na prática do poder discricionário dos agentes públicos.

Para compreender nossa primeira abordagem, o neo institucionalismo, é necessário antes considerar alguns princípios relativos à teoria da ação coletiva, visto que, as instituições são materializações de coletividades com finalidades específicas. De acordo com esta abordagem, os indivíduos agrupados em sociedade necessitam cooperar entre si para a obtenção dos seus interesses comuns, agindo de forma orientada para os objetivos coletivos, e, superando as iniciativas de ação individual com foco nos objetivos privados.

Esta perspectiva representa um dos principais contrastes entre a teoria da ação coletiva e o pensamento liberal, pois para o último, o mercado teria um papel regulador, onde a soma de ações individuais de interesses privados geraria uma resultante ótima à maioria. Já de acordo com a teoria da ação coletiva, a ação social dependeria, em última instância, de uma constante tomada de decisão por indivíduos atomizados, e estaria à

⁴ O termo *policy maker* aqui se refere aos definidores do desenho institucional de uma política pública, definido metas e critérios desta.

mercê de escolhas racionais e instrumentais que, necessariamente, teriam que estar direcionadas para a consecução do bem comum.

Várias dificuldades se colocam diante dessa premissa, pois, mesmo que considerássemos que todos, ou a maioria dos indivíduos, desejariam agir coletivamente, teríamos também que considerá-los dotados de plena consciência dos resultados de suas ações com respeito ao conjunto da sociedade. Ignorando assim ações do tipo *rent seeking*⁵, que buscam a obtenção indiscriminada de benefícios, muito comuns na prática organizacional do setor público. Desse modo, como seria possível controlar, ou isolar, este tipo de agente evitando a desestruturação da sociedade? Estas indagações permitem-nos ter uma ideia dos problemas apresentados pela teoria da ação coletiva.

Dentre as possíveis respostas a estes problemas, aquela oferecida pela abordagem institucionalista, se apresenta como uma das mais disseminada entre as organizações. De acordo com esta perspectiva, o ator institucional teria a capacidade de corrigir possíveis desvios de conduta, por se apresentar como um elemento coercitivo do agir individualista. Autores como Arrow (1974), ao se debruçar sobre as falhas do mercado, identificam nas instituições um papel regulatório, capaz de evitar o caos econômico. Já Elster (1994), embora concorde com a leitura de Arrow, chama a atenção para os limites do papel das instituições. Para ele, as instituições também estariam sujeitas ao mesmo mal do “auto-interesse”, funcionando como uma espécie de “grande indivíduo”, sendo, por assim dizer, uma “solução problemática” à questão da ação coletiva.

Outros autores como Evans (2004) acreditam que as características do desenho institucional agiriam como controle daquilo que Elster denomina “ferrugem social”. Assim, os mecanismos típicos da burocracia influenciariam na qualidade das instituições.

2.1. Burocracia e Gestão Pública

De acordo com Max Weber, a burocracia se distingue dos outros sistemas sociais desde sua origem, começando pelo seu tipo de dominação característico. Existem, segundo Weber, três tipos fundamentais de dominação: o carismático, o tradicional e o

⁵ Diz respeito a ações de indivíduos em busca de ganhos imerecidos, assim as ações de “*rent seeking*” concorrem negativamente às ações coletivas.

racional-legal. Estes, se diferenciam entre si em função daquilo que os efetiva, ou seja, o motivo pelo qual um grupo de pessoas passa a obedecer às ordens de outro, conferindo a este último o poder. Ainda de acordo com Weber, eles diferem também na forma como são exercidos.

A dominação carismática decorre do carisma que um indivíduo tem e da influência que ele exerce sobre determinado grupo. Sua legitimidade baseia-se na crença e na devoção ao extraordinário. Já a dominação tradicional caracteriza-se pela crença na rotina do dia-a-dia como algo inviolável. Os usos e costumes são a principal origem desse tipo de poder e as mudanças sociais são vistas como ameaças uma vez que contrariam a tradição.

Por fim, o poder racional-legal, que constitui a fonte de legitimidade da burocracia. Esse poder se materializa através das características desse sistema social, que é formal, impessoal e dirigido por administradores profissionais (burocratas). Estas características fundamentam o poder da burocracia. Primeiramente, porque a formalização das normas atribui a estas a autoridade legal, sendo o seu não cumprimento passível de coação. As normas de um sistema burocrático definem rigorosamente todos os processos, inclusive a entrada de seus membros e sua mobilidade hierárquica. Desse modo, para o burocrata, esse é seu principal instrumento de trabalho.

Em segundo lugar, a impessoalidade da burocracia faz parte de sua essência, organizada de forma hierárquica com funções e mandos bem definidos. A administração burocrática prescinde, assim, das pessoas enquanto indivíduos, ela é dirigida pelos seus cargos, sendo que quem o ocupa é responsável pelas suas atribuições e estas não se alteram com a saída ou entrada de um novo ocupante. Sua alteração só se dará mediante uma alteração na norma do sistema. Este era, de acordo com Weber, um fator para o desenvolvimento burocrático como afirmam MOTTA e BRESSER (2004).

“O caráter da burocracia é claramente definido por Weber quando ele diz que ela obedece ao princípio da administração “sine ira ac studio” sem ódio ou paixão. A burocracia é mais plenamente desenvolvida quando mais ela se desumaniza quanto mais alcança as características específicas que são consideradas como virtudes: a eliminação do amor, do ódio e de todos os elementos pessoais, emocionais e irracionais, que escapam ao cálculo” MOTTA e BRESSER (2004).

Em terceiro lugar, mas não menos importante, temos a questão relativa à profissionalização da burocracia. Enquanto os outros sistemas se caracterizavam pela promoção dos membros através de critérios de consanguinidade ou pertencimento social, os administradores burocratas seriam profissionais se utilizando dos seus conhecimentos especializados para realizar sua profissão. Neste sistema, a seleção de novos membros através do mérito seria uma forma de garantir à burocracia a permanência das duas características anteriormente citadas.

Com relação ao papel da burocracia no sucesso das políticas sociais, têm-se destacado a importância das características que diferenciam a atuação desse grupo. A racionalidade e a impessoalidade, associadas à noção de um necessário grau de distanciamento do Estado burocrático em relação à sociedade, dariam a tônica para o ajuste entre burocracia e capitalismo, sendo a organização burocrática o seu “modelo ideal” de gestão.

De acordo com esta perspectiva, as condições criadas pelo *insulamento*, dariam ao burocrata a necessária segurança para tomar decisões e atitudes rigorosamente de acordo com a norma. Uma vez que não estaria sujeita às pressões da sociedade, ao mesmo tempo em que teria assegurada que a satisfação de suas necessidades através do cumprimento de suas atribuições, a burocracia gozaria, assim, de certa autonomia em relação aos grupos políticos e sociais e seus interesses corporativos. Dessa maneira, sua atuação estaria mais comprometida com o alcance efetivo dos resultados das políticas públicas, do que a atenção as possíveis pressões sociais.

2.2. O papel do *street level bureaucrats*

Na sua implementação todas as políticas públicas se fundamentam na decisão política dos atores públicos. Esses “implementadores” de políticas têm, sutilmente, a imensa capacidade de alterar uma política, quer em conformidade com o projeto original quer para uma agenda completamente diferente. Essa agencia se materializa na autoridade discricionária e na capacidade interpretativa do regulamento, o que lhes permitir dificultar ou reforçar a prestação de serviços de políticas públicas.

Trabalhadores da linha de frente dos serviços públicos, apesar de geralmente considerados como de pouca influência, tem um papel fundamental na prestação de serviços governamentais e na garantia do acesso aos bens públicos. Particularmente, são os funcionários que têm maior interação com os cidadãos, e ainda possuem um grau significativo de poder discricionário na execução do seu trabalho (Lipsky, 1980). Lipsky chama esses funcionários *street level bureaucrats*, ou em tradução direta "burocratas do nível da rua". São trabalhadores de serviços públicos que são confrontados com os desafios do mundo real, que enfrentam deficiências dos órgãos e agências financiados pelo governo e cuja força de trabalho compreende um amplo espectro de posições. Constituem estas burocracias de ponta: professores, policiais, advogados, médicos, profissionais de saúde, entre outros. Superficialmente, os burocratas do nível da rua constituem o primeiro degrau de implementação de políticas públicas. Eles têm a tarefa de garantir sua realização no dia-a-dia, agindo como indivíduos isolados, representam uma pequena escala da formulação das políticas, pois atuam no que diz respeito a uma operação específica. No entanto, ao se observar em grande escala, percebemos que eles têm a possibilidade de alterar os rumos da política.

3. Natureza do Trabalho – discricção e interpretação

Lipsky (1980) sustenta que a importância do burocrata do nível da rua, na consecução de uma política pública, está na própria natureza do trabalho que executa. Suas atribuições o levam a tomar decisões sobre os rumos de um determinado bem ou serviço público, dessa forma, determinando, mesmo que indiretamente, os resultados desta. Esta agência se materializa na capacidade de discriminar e de interpretar as regras do serviço, pois cabe ao funcionário de ponta a análise da elegibilidade dos candidatos aos programas. Esse processo ocorre pela emissão de relatórios sobre o preenchimento dos critérios de entrada, podendo, portanto definir quem seria beneficiado pelos bens e serviços públicos. Considerando o alto grau de especialização dos organismos burocráticos, estes relatórios têm um peso determinante na seleção dos usuários, estas microdecisões habilitam o "street level bureaucrats" a condição de formulador de política.

Num cenário caracterizado por pressões para gerenciar altas cargas de trabalho, em contraponto a cobrança por excelência no atendimento as necessidades dos clientes, a

maioria burocratas do nível da rua possuem urgência na tomada de decisões. Por conta disso, necessitam criar mecanismos de orientação para embasá-las, já que seu trabalho muitas vezes exige um alto grau de subjetividade-(Lipsky, 1980). É comum se deparar com situações que são muito complicadas e que não podem ser reduzidas a um "formato programático". Nestas circunstâncias, o ato de aderir ou não as regras estritas, pode representar uma das microdecisões dentro do espectro do desenho institucional da política. Um exemplo bastante comum é do policial que não pode se aproximar de todos cidadãos no formato exato descrito no manual, sendo comum prejulgamentos baseados em critérios subjetivos que podem significar a liberação ou a prisão de um suspeito.

Desse modo, o agente de ponta experimenta um dilema, entre o atendimento às obrigações institucionais e limitações das condições de trabalho. Para solucionar essa condição ele tem a necessidade de adotar estratégias de gestão, como a "rotinização" e o racionamento de recursos. Numa reação ao grande fluxo de demanda e a fim de atingir uma execução satisfatória na prestação de serviços, o agente de ponta necessita conceituar seus clientes, isso se dá pela criação de estereótipos que servem para a determinação quem é digno de receber o serviço ou a atenção, essa prática se configura num tipo de controle que deriva para a *rotinização dos serviços*.

Sem esse controle seria impossível ao burocrata de ponta exercer suas funções, uma vez que os altos custos do conflito na prestação dos serviços os tornariam ineficazes e sem resposta aos olhos do público. Esses estereótipos justificam o racionamento dos serviços promovendo o burocrata de ponta à condição de definidor de critérios. Observamos a seguir quais as impressões do grupo de análise tem relação a estão questões.

3.1. Resultados do Grupo focal

O grupo focal foi formado por sete profissionais especializados em assistência social, atuando na cidade do Recife. Sendo seis deles ligados aos postos de atendimento descentralizados, que funcionam nas Gerências Regionais de Assistência Social — GRAS e a sétima lotada no centro de gestão do Bolsa Família localizado no centro da cidade, e que atende beneficiários de todo o município.

Inicialmente foram apresentadas as diretrizes da pesquisa, especificando os pontos que seriam abordados no grupo focal. Em seguida realizou-se a uma breve apresentação, onde foi indagado ao grupo sobre como era o dia-dia de cada uma no trabalho, o que serviu de “quebra gelo” para facilitar o desenvolvimento dos diálogos.

A partir desta introdução, o debate foi direcionado para a dimensão Institucional, que corresponde à primeira parte de nossa análise. Neste tópico buscamos analisar as *concepções dos agentes públicos em relação às normas e processos de gestão*, visando identificar o seu efeito na eficácia do programa.

A primeira questão foi relativa a prática dos técnicos de assistência social no atendimento ao beneficiário. O grupo foi unânime em afirmar que há uma sobrecarga de serviço para a realização do atendimento ao público do Bolsa Família, isso em função do número de famílias atingidas pelo Programa no Município atualmente 128.556 pelos dados da prefeitura.

Para elas, esta sobrecarga dificulta a prática das suas atividades, principalmente no acompanhamento do desenvolvimento das condições sociais dos usuários. Isso impossibilita, por exemplo, a realização de visitas domiciliares para aferir possíveis alterações de perfil ou incongruência das informações cadastrais. Dificuldade, que na visão das técnicas sociais, impossibilita uma ação pró-ativa nesse acompanhamento.

Também foi citada a orientação para um acompanhamento descentralizado territorialmente, ficando cada Centro de Referência de Assistência Social-CRAS, responsável pela identificação e referência das famílias situadas dentro do seu território. No Recife, segundo as entrevistadas há necessidade de ampliação do número de CRAS, para universalizar essa cobertura, hoje funcionam 12 unidades, o que equivale a duas por cada Região Político-Administrativa – RPA. Assim, em média cada unidade teria a responsabilidade de acompanhar 10.000 famílias.

Seguindo as questões da pesquisa, indaguei sobre as estratégias utilizadas para superar esta escassez de recursos. Com relação a este tema foram apresentadas duas opiniões distintas: a primeira, compartilhada pela maioria, argumentava no sentido de que não caberia ao corpo técnico a responsabilidade de dar respostas às deficiências na

estrutura de atendimento. De acordo com esta perspectiva, caberia a elas apenas as questões relativas a execução de suas atribuições, de acordo com o especificado nas normas de conduta do programa.

“...Não sei não, quem tem que resolver esse problema é a prefeitura...faço meu trabalho direito, mas se não tiver condições, não é culpa nossa”(entrevistada 3)

Em contraposição duas entrevistadas se posicionaram a favor de uma postura mais ativa com relação às limitações de recursos. Inicialmente foram questionamentos tímidos, focados principalmente nos possíveis prejuízos aos usuários que não conseguissem acessar os serviços. Ao serem estimuladas surgiram questões de caráter técnico administrativo, encobertas por um discurso aparentemente assistencialista. Apesar de concordarem com a carência de recursos, elas chamam a atenção para o fato de que os recursos existentes são mal administrados, no que diz respeito a problemas como a racionalização do transporte, a pouca relação com a comunidade (lideranças e agentes comunitários) e a utilização de recursos tecnológicos como (internet, CADUNICO⁶, e mesmo, redes sociais)

“...É possível melhorar...mas tem se comunicar com eles (beneficiários), muitos tem email mas ninguém usa...” (entrevistada 1)

O ponto nevrálgico do Programa, na opinião das entrevistadas, é o acompanhamento das famílias. Para elas a impossibilidade de promover visitas domiciliares não impedia necessariamente de conseguir um número maior de beneficiário com atenção técnica.

⁶ CADUNICO é O Cadastro Único dos Programas Sociais – CadÚnico é um instrumento de coleta de dados e informações usado para identificar todas as famílias de baixa renda existentes no país. O CadÚnico constitui uma base de informações que pode ser usada pelos governos municipais, estaduais e federal para conhecer a situação socioeconômica das famílias cadastradas, permitindo a análise das suas principais necessidades e a definição de políticas públicas sociais. Fonte (Ministério de Desenvolvimento Social). No Recife desde de 2005 passou a ser abastecido diariamente pelos técnicos da Secretaria de Assistência Social.

A questão das relações com a comunidade teve muita reação no grupo, visto haver polêmica quanto a legitimidade desse recurso para a mobilização de famílias.

“...dona Clara do clube mães levou a comunidade para o CRAS para o recadastro...quando agente pede ela ajuda...” (entrevistada 6)

Questionados sobre as técnicas para a execução, todas responderam que utilizam o modelo padrão para os relatórios que são enviados a secretaria via ofício. Quanto a não utilização de sistemas operacionais específico do Programa (CADUNICO e PRESENÇA), as entrevistadas não consideram que esta prática seja imprescindível. Consideram os relatórios como instrumentos mais apropriados para o serviço de assistência social. Em relação a quantidade de atendimentos não há uniformidade, havendo uma grande variação nos números informados. Entretanto, todas foram categóricas em afirmar que há um aumento significativo, como reflexo das ações de gestão por parte do Ministério de Desenvolvimento Social – MDS, que geram sanções e bloqueios aos descumpridores das condicionalidades do programa.

Com relação aos critérios de elegibilidade do Programa, as entrevistadas demonstraram ter conhecimento, tanto em relação a renda mínima que é R\$ 140 per capita, quanto no benefício variável, que pode chegar até R\$70,00 (setenta reais) para cada crianças de até 06 anos, conforme o Programa Brasil Carinhoso que reforçou o atendimento às crianças menores.

Mesmo demonstrando conhecimento dos critérios do Programa, quanto indagadas sobre a legislação que definem esses critérios, as informantes se referenciam na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. Não foi demonstrado um maior conhecimento a respeito da legislação específica do Bolsa Família.

A segunda parte da pesquisa buscou captar a *compreensão dos agentes públicos sobre seu papel na implementação do Programa*, com o objetivo de identificar o grau de autonomia desses atores, em contraposição, ao nível de controle institucional que são submetidos. Neste ponto, a questão que norteou o debate foi sobre o papel da assistente social para o desenvolvimento do Programa. Conforme citado anteriormente, o grupo resaltou o papel do assistente social no acompanhamento das famílias e do seu desenvolvimento social. Para elas, os resultados do Programa estariam diretamente

relacionado a este acompanhamento, que não deveria ter caráter de fiscalização, e sim, de orientação no cumprimento das condicionalidades. Por este motivo, não consideraram como indispensável o acesso aos mecanismos de controle. Nos casos em que são constatadas irregularidades, estas são relatadas a Gerencia do benefício, para que promova as ações de gestão cabíveis.

As principais fontes de denúncias utilizadas pelas técnicas são os Conselhos Tutelares, quando se trata de crianças inseridas do Programa que se encontram em situação de risco; o Ministério de Desenvolvimento Social, quanto a denúncia de beneficiários não perfilados aos critérios do Programa e, também quanto à denúncias da sociedade que informa sobre desvios dos objetivos e dos recursos do Bolsa Família.

O ponto de maior variedade nas opiniões do grupo disse respeito aos resultados do Programa. Com relação aos objetivos, há divergências de opinião sobre quais são estes objetivos: enquanto algumas apontam resultados econômicos, outras apontam questões sociais.

Os argumentos variaram em torno desses dois eixos. Para o grupo que se amparava em objetivos sociais, o Programa tem sido efetivo. Principalmente por garantir uma renda mínima às famílias atendidas, diminuindo, assim, a exposição à fome e à miséria. Outro ponto bastante elogiado foi o aumento da frequência escolar.

“...Eles tem que manter o filho na escola para não perder a bolsa...isso faz diferença para as crianças...”(entrevistada 6)

No outro lado estavam os argumentos de ordem econômica. Estes, se pautavam na falta de alternativa de saída do Programa. Foi questionado o fato de que, mesmo com um aumento na oferta de trabalho, o cadastro continuou crescendo, não havendo iniciativas de estímulo a mudança de situação econômica das famílias.

“...falta investimento no trabalhador...até quando vai ter bolsa?...tem que dar curso” (entrevistada 2)

De modo geral o Programa é visto como importante no campo da assistência social. O debate se desenrolou em torno de possíveis alterações no seu formato. Quanto

a autonomia, o grupo foi unânime em considerar-se autônomo para tomar quaisquer atitude dentro de suas atribuições. Não foi relatada interferência nem por parte da Prefeitura nem de outros órgãos, no sentido de restringir a atuação do profissional de ponta.

Considerações Finais

A pesquisa buscou colher informações que se somassem ao esforço de compreender quais fatores da gestão do Bolsa Família tiveram influência nos resultados deste Programa, em relação ao seu baixo grau de “vazamento” e baixo grau de “ineficiência”. Ao estudar a atuação das assistentes sociais no Recife questionou sobre o papel destas na implementação da política pública.

Como resultados foram apontadas proposições a partir das ideias expostas no grupo de discussão.

Primeiramente se percebeu que há entre as técnicas um bom nível de informações sobre o programa, estas têm pleno conhecimento dos critérios e normas do programa, isso reforça a ideia do neoestruturalismo, de que a elaboração e a divulgação dos processos de gestão tem efeito na sua implementação. Isso explica em parte as questões da baixa ineficiência, pois sendo estas os atores responsáveis pela inclusão dos beneficiários, quanto maior sua consciência normativa menor a probabilidade de desvios.

Outra opinião que se sobressaiu no grupo foi que existem mecanismos de controle ao alcance do técnico do programa mesmo sem ter uso direto dos sistemas de gestão. Os profissionais do atendimento ao usuário têm recursos administrativos para desenvolver uma ação coibidora de práticas indevidas, essa condição gera uma maior responsabilização dos agentes públicos, uma vez que a não informação de irregularidades podem causar questionamentos de sua atuação profissional.

Isto reforça as afirmações do neo-estruturalismo, visto que nesse caso é o conjunto de normas institucionalizadas que geram o ambiente favorável à *ação coletiva* dos burocratas.

Por fim as afirmações relativas à ação individual se concentraram em dois pontos, a autonomia do *Burocrata do Nível da Rua*, e o baixo grau de intervenção exógena somado ao baixo custo da ação, o primeiro garante ao técnico a capacidade de tomar decisões sem necessidade de negociação, ou seja, não há pressões políticas que constriam a ação profissional. O segundo diz respeito à relação com os usuários, as assistentes sociais têm um alto grau de autonomia, suas decisões são via de regra ratificadas pelo gestor central, dado a natureza especializada do serviço, isto somado ao fato que não há pressão dos usuários sobre as elas, visto que, estes não as identificam como fiscais do Programa. Gera um ambiente de baixo custo para realizar controle do cumprimento das condicionalidades.

Apesar de o grupo afirmar que é responsável apenas pelo acompanhamento das famílias, este também cumpre um papel de controlar as contrapartidas sociais, pois com os relatórios oferecem as informações que serão a base para as intervenções no benéfico pelos técnicos da Secretária de Assistência Social.

Referências Bibliográficas

- COSTA Luciana Assis: **INSULAMENTO BUROCRÁTICO, AUTONOMIA DO ESTADO E INSERÇÃO SOCIAL: UM ESTUDO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE NA COORDENAÇÃO NACIONAL DO SUS** Tese (Doutorado em Sociologia). Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade Federal de Minas Gerais: UFMG, 2011.
- DiMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. **The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields**. In *American Sociological Review*, v. 48, p. 147-160, 1983.
- ELSTER, Jon. **Peças e Engrenagens das Ciências Sociais**. São Paulo: Relumê Dumará, 1994.
- PRESTES-MOTTA, Fernando; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Introdução à organização burocrática**. 2. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004. p. 201- 220 [capítulo 7 - A crítica administrativa da burocracia.].
- EVANS, Peter. **Autonomia e parceria: estados e transformação industrial**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2004.
- LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. Nova York, Russell Sage Foundation, 1980.
- NEVES, J.A.B & HELAL,D.H. “Como pode dar certo? Insulamento burocrático, inserção social e políticas públicas no Brasil: o caso do Programa Bolsa Família”. In: FAHEL,M. NEVES,J.A (Orgs) **Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas,2007.
- WEBER, Max. “Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída”. In **Textos selecionados**; traduções de Maurício Tragtenberg. 3 ed São Paulo: Abril Cultural, p.16-83,1985.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.**

Tradução de Regis Barbosa; revisão técnica de Gabriel Cohn - Brasília-DF:

Ed. Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São

Paulo, 1999.

WEBER, Max. “O nascimento do Estado Racional”. In: **Economia e Sociedade.**

Vol.2. São Paulo: Ed. UNB, 2004 p.517-580

WEBER, M. “O parlamento como órgão do Estado e o problema da publicidade

da administração: a tarefa da seleção dos líderes” In: **Economia e Sociedade.**

Vol.2. São Paulo: Ed. UNB, 2004 p.560-568