

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

THAMIRES VALÉRIA ANDRADE VIEIRA

**A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA CRIANÇA FELIZ NO MUNICÍPIO DE
VIAMÃO:**

O papel dos burocratas de nível de rua na Assistência Social.

PORTO ALEGRE

2018

THAMIRES VALÉRIA ANDRADE VIEIRA

**A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA CRIANÇA FELIZ NO MUNICÍPIO DE
VIAMÃO:
O papel dos burocratas de nível de rua na Assistência Social.**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientador: Luciana Pazini Papi

Porto Alegre

2018

THAMIRES VALÉRIA ANDRADE VIEIRA

**A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA CRIANÇA FELIZ NO MUNICÍPIO DE
VIAMÃO:**

O papel dos burocratas de nível de rua na Assistência Social.

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientador: Luciana Pazini Papi

CONCEITO:

APROVADO EM: 10 de dezembro de 2018.

BANCA EXAMINADORA:

Luciana Lima - UFRGS

Davide Carbonai - UFRGS

Luciana Pazini Papi - UFRGS (orientadora)

Dedico este trabalho à minha mãe, que sempre me foi uma fonte de inspiração, e aos meus amados avós, na certeza de que estão muito felizes.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha querida mãe, Ana Denise, por todo apoio e amor incondicional que tem me dado desde sempre.

Aos meus queridos avós, Marlene e Denizart, que, infelizmente, não se encontram mais presentes neste mundo, mas que foram maravilhosos durante todo o período em que estiveram comigo.

À minha professora orientadora, Luciana Pazini Papi, por me conduzir à escolha das leituras necessárias para a elaboração desta monografia e por sua competente orientação para a produção deste trabalho.

À Professora Luciana Lima e ao Professor Davide Carbonai, examinadores da banca, pela leitura crítica do meu trabalho.

“Aprendemos a voar como pássaros, e a nadar como peixes, mas não aprendemos a conviver como irmãos.”

Martin Luther King (1929 – 1968)

RESUMO

A Assistência Social foi incorporada como parte dos direitos sociais e incluída na seguridade social no ano de 1988, através da Constituição Federal. No período anterior, era comum a atividade das primeiras-damas e da igreja nos programas de caridade, de cuidado às crianças e aos mais necessitados. Com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) de 2004, a proteção social não contributiva, sob a responsabilidade estatal, gratuita e universal a pessoas em situação de vulnerabilidade social, avança no país de forma a transformar as bases de prestação de serviços de assistência social. Com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, a criação do Ministério do Desenvolvimento Social em 2005, e a Norma Operacional Básica do SUAS, foram regulamentadas as diretrizes para a assistência social funcionar como um sistema nacional. Essas ações foram fundamentais para a mudança conceitual, organizativa, na institucionalização e no controle das ações socioassistenciais no país, onde se reforçou a necessidade da articulação entre as esferas federativas a fim de superar as ideias tradicionais de AS como atividade caritativa. Com a mudança de governo, após o impeachment da Presidente Dilma Rousseff (2011-2016), no ano de 2016, assume o cargo de Presidente da República, o seu vice-presidente Michel Temer. Numa tentativa de popularizar seu governo, que era mal visto por grande parte dos cidadãos brasileiros, cria o Programa Criança Feliz, que é coordenado pela primeira-dama, Marcela Temer, a embaixadora. Sua finalidade é de promover o desenvolvimento integral das crianças, na primeira infância, levando-se em consideração sua família e seu contexto de vida. Ao aderir ao PCF, a prefeitura de Viamão, através de um decreto municipal, faz a fusão do mesmo com um Programa de igual finalidade, porém estadual, que já estava presente na cidade, o Primeira Infância Melhor. Os burocratas, de nível de rua, ou os agentes implementadores, foram fundamentais para que tal fusão obtivesse êxito. Através de ajustes, esses profissionais não deixaram as novas idéias, vindas de nível superior, interferirem na concepção acerca da garantia de direitos dos cidadãos, impedindo, até certo nível, a volta da atividade voluntária como executora de programas socioassistenciais.

Palavras-Chave: Assistência Social, burocratas, implementação, concepção, Políticas Públicas.

ABSTRACT

Social Assistance was incorporated as part of social rights and included in social security in 1988, through the Federal Constitution. In the previous period, the activity of the first ladies and the church was common in charity, childcare and the needy. With the Unified Social Assistance System (SUAS) of 2004, non-contributory social protection, under state responsibility, free of charge and universal to people in situation of social vulnerability, is advancing in the country in order to transform the bases for providing assistance services Social. With the approval of the National Social Assistance Policy (PNAS) in 2004, the creation of the Ministry of Social Development in 2005, and the Basic Operational Standard of SUAS, the guidelines for social assistance were regulated as a national system. These actions were fundamental to the conceptual and organizational change in the institutionalization and control of socio-assistance actions in the country, where the need for articulation among the federative spheres was reinforced in order to overcome the traditional ideas of AS as a charitable activity. With the change of government, after the impeachment of President Dilma Rousseff (2011-2016), in 2016, he assumed the office of President of the Republic, his Vice President Michel Temer. In an attempt to popularize his government, which was frowned upon by many Brazilian citizens, he created the Happy Child Program, which is coordinated by First Lady Marcela Temer, the ambassador. Its purpose is to promote the integral development of children in early childhood, taking into consideration their family and their life context. When joining the PCF, the municipal government of Viamão, through a municipal decree, merges it with a program of the same purpose, but state, which was already present in the city, the First Childhood Better. Street-level bureaucrats or implementing agents were instrumental in making such a merger successful. Through adjustments, these professionals did not let the new ideas, coming from a higher level, interfere in the conception about the guarantee of citizens' rights, preventing, to a certain degree, the return of volunteer activity as executor of social assistance programs.

Key words: *Social Assistance, bureaucrats, implementation, conception, Public Policies.*

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura1 – Eixos do Programa Criança Feliz	32
Figura2 – PIB per capita	41
Figura3 – Faixa etária do município de Viamão	42
Figura4 – Renda per capita	43
Figura5 – CRAS Viamão	44

LISTA DE SIGLAS

Assistência Social - AS

Centros de Referências de Assistência Social - CRAS

Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS

Confederação Nacional dos Municípios - CNM

Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS

Constituição Federal – CF

Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

Legião Brasileira da Assistência Social - LBA

Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS

Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS

Ministério do Desenvolvimento Social – MDS

Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar – MESA

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

Política Nacional de Assistência Social - PNAS

Políticas Públicas – PP

Primeira Infância Melhor - PIM

Programa Criança Feliz - PCF

Região Metropolitana de Porto Alegre - RMPA

Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social - SMCAS

Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF

Sistema Único de Assistência Social – SUAS

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM PERCURSO HISTÓRICO E SUAS DISTINTAS CONCEPÇÕES	18
2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: UM DEBATE SOBRE A FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO	24
2.1.1 A implementação de Políticas Públicas e o papel dos níveis de burocracias	27
3 O PROGRAMA CRIANÇA FELIZ E SUA CONCEPÇÃO	31
3.1 A FORMULAÇÃO DO PROGRAMA CRIANÇA FELIZ NO GOVERNO FEDERAL	33
4 UM BREVE HISTÓRICO DO MUNICÍPIO DE VIAMÃO	39
4.1 O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE VIAMÃO	43
4.2 A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA CRIANÇA FELIZ NO MUNICÍPIO DE VIAMÃO	47
4.3 A IMPLEMENTAÇÃO EM VIAMÃO E O PAPEL DA BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA	51
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	56
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	59
ANEXO 1 – ROTEIRO DE ENTREVISTA	64

1 INTRODUÇÃO

A Assistência Social foi um campo preterido pelos governos do Brasil durante um longo período. Reconhecida como política pública garantidora dos direitos sociais, somente na Constituição Federal (CF) de 1988 foi incluída como parte da seguridade social junto das políticas de saúde e previdência social. Com efeito, com a CF/ 88 foram ampliadas as situações sociais que, anteriormente, eram atendidas via programas de seguro-social de natureza contributiva, de iniciativas do setor privado ou, até mesmo, através de ações de trabalho voluntário da sociedade de classe média. O primeiro-damismo, que era uma atividade comum, na qual as esposas dos presidentes eram responsáveis por programas de caridade, de cuidado às crianças e aos mais necessitados, foi cedendo espaço para ações profissionalizadas e com finalidade de garantia de direitos.

Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), de 1993, foram um marco para a garantia de direitos sociais, visto que se proporcionou as bases de constituição de um sistema de proteção social¹ sob a responsabilidade estatal. Nela evidencia-se a responsabilidade do Estado com a entrega de serviços e benefícios universais para a manutenção da renda e do acesso universal a cuidados socioassistenciais.

Embora se tenha obtido um relevante avanço no campo legal para a assistência social, nos anos 1990, a reforma do Estado afetou e limitou o exercício de uma administração mais social. Com o modelo neoliberal e conservadorista, no governo Fernando Collor de Mello (1990-1992), ocorreu um retrocesso significativo.

No campo social, a gestão Collor foi caracterizada pelo objetivo de obstrução dos novos direitos sociais que haviam sido inscritos na Constituição de 1988, aproveitando-se para isso da tramitação da legislação complementar que consolidaria os preceitos constitucionais (BRASIL, 2009, p. 96).

¹ A proteção social pública é um conceito que surgiu no século XIX, visto que foi um período em que a industrialização e a urbanização propiciaram um cenário favorável à vulnerabilidade e a insegurança social, resultantes de relações de trabalho assalariadas precarizadas, desemprego, velhice, entre outros, chamados de “risco social”. Para amenizar estes problemas, o Estado ficou encarregado de ofertar proteção social, que é “um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de risco social ou privações sociais” (BRASIL, 2009, p. 58). Inicialmente, sua obrigação era instituir mecanismos que possibilitassem a garantia de renda quando o indivíduo não dispusesse de meios para acessá-lo pelo trabalho, desta maneira proporcionando uma oferta de benefícios e serviços a fim de garantir o bem-estar.

No seu primeiro ano de mandato, o presidente veta integralmente a LOAS, caracterizando a sua oposição a essa política. Entretanto, no ano de 1991, o assunto volta a ser pauta no legislativo devido a iniciativas de dois deputados, Geraldo Alkmin Filho e Reditário Cassol. Isso resultou no 1º Seminário Nacional de Assistência Social e, graças a iniciativas de diferentes entidades, a criação da Comissão pela LOAS (MPES, 2000, p. 3).

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso assume a presidência e seu mandato vai até o ano de 2002. Durante sua primeira gestão, destaca-se a discordância entre os objetivos macroeconômicos de estabilização da economia com as reformas sociais focadas na eficiência das políticas públicas. Isso significa dizer que, nos anos 90, os gastos com estas políticas foram entendidos como causadores da crise fiscal do Estado (BRASIL, 2009, p.100). No seu segundo mandato, suas propostas focaram na estabilidade econômica, crescimento econômico, em políticas focalizadas² no combate à fome e à pobreza. No que tange à concretização das políticas de assistência social contidas na LOAS, pouco se avançou, dada a crise externa do balanço de pagamentos, causando um ajuste fiscal que restringia principalmente os gastos sociais (BRASIL, 2009, p.102). Nos municípios, a política de AS passa a ser de sua responsabilidade, com a descentralização proposta pela União, mas,

em um contexto de crise social e econômica, de imensas desigualdades regionais e de baixa capacidade estatal da maioria dos municípios brasileiros, majoritariamente de pequeno porte e de limitada arrecadação, a descentralização municipalista não obteve grande êxito (PAPI, 2017, p. 131).

Por esse motivo, os municípios tiveram uma discrepância em relação as suas capacidades de gerir os recursos recebidos e, portanto, não garantiu a eficácia dos serviços.

No ano de 2003, Luiz Inácio Lula da Silva assume a presidência e dá atenção especial aos problemas sociais que precisam ser combatidos durante seu mandato. Entre suas medidas iniciais está a criação de novas instituições, com o propósito de

² As Políticas Sociais Focalizadas como modelo de intervenção estatal são fundamentadas não somente na necessidade de ajustar e tornar mais eficiente o gasto social, mas também sob o pressuposto do primado do mercado como uma maneira extrapolítica de resolver a organização social, uma forma fundada na cooperação voluntária dos indivíduos motivados pelas expectativas de obter benefícios mútuos. (BARCO, 2010, p. 1)

amenizar estes problemas, como a política nacional de segurança alimentar e nutricional, coordenada pelo Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA).

Durante o ano de 2004, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Em consequência disso, no mesmo período foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o qual ficou responsável pela integração entre serviços e benefícios socioassistenciais e ações de segurança alimentar e nutricional, que foram essenciais para garantir uma situação mais igualitária para a população brasileira. No ano seguinte, foi regulado a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS), onde foram alinhadas as regulações necessárias para fazer funcionar a assistência social como sistema nacional. O PNAS e o SUAS foram fundamentais para a mudança conceitual, organizativa, no gerenciamento, na institucionalização e no controle das ações socioassistenciais no país (PAPI, 2014). Essas políticas retomaram

a necessidade de dar materialidade à política de assistência conforme os preceitos da LOAS. Reforçou-se ainda a centralidade de seu conteúdo público e a necessária articulação entre as esferas federativas para superar concretamente o que marcou a trajetória de assistência social: o voluntarismo, a sobreposição e a ineficiência das ações (PAPI, 2014, 187).

Sendo assim, a garantia de direitos foi a questão central deste período de novos conceitos, na qual as ideias de caridade e “primeiro-damismo”, que se tinha anteriormente, recuaram. Isso, graças a essas novas diretrizes, a nível nacional, regional e local.

Com a mudança de governo, após o impeachment da Presidente Dilma Rousseff (2011-2016), no ano de 2016, assume o cargo de Presidente da República, o seu vice-presidente, Michel Temer. Numa tentativa de popularizar seu governo, que era mal visto por grande parte dos cidadãos brasileiros, cria o Programa Criança Feliz, que é coordenado pela primeira-dama, Marcela Temer, a embaixadora. Assim, o presidente retira uma parte dos recursos que iriam para o SUAS e os destina ao programa de sua esposa. Segundo a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), entre os anos de 2016 e 2017, houve um corte de 19% para área da assistência social, em função da criação do Programa Criança Feliz. O programa tem uma previsão orçamentária de R\$ 328 milhões, enquanto o SUAS deixou de receber R\$ 471 milhões

entre estes anos. No ano de 2017 foi repassado o valor de 201,3 milhões às prefeituras para a implantação do PCF³.

O Programa Criança Feliz foi criado durante o Governo do Presidente Michel Temer e é uma ação da Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sendo assim, deve ser referenciado nos Centros de Referências de Assistência Social (CRAS). Sua finalidade é de promover o desenvolvimento integral das crianças, na primeira infância, levando-se em consideração sua família e seu contexto de vida. O programa foi instituído pelo decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016, em conformidade com a Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Seu compromisso é o de estabelecer princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a primeira infância, em atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida, no desenvolvimento infantil e na evolução do ser humano. É coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS) e conta com representantes do Ministério da Justiça e Cidadania, do Ministério da Educação, Ministério da Cultura e Ministério da Saúde, sendo, portanto, intersetorial.

Os objetivos do programa são, conforme o Art. 3º do decreto que o instituiu:

- I - Promover o desenvolvimento humano a partir do apoio e do acompanhamento do desenvolvimento infantil integral na primeira infância;
- II - Apoiar a gestante e a família na preparação para o nascimento e nos cuidados perinatais;
- III - Colaborar no exercício da parentalidade, fortalecendo os vínculos e o papel das famílias para o desempenho da função de cuidado, proteção e educação de crianças na faixa etária de até seis anos de idade;
- IV - Mediar o acesso da gestante, das crianças na primeira infância e das suas famílias a políticas e serviços públicos de que necessitem; e
- V - Integrar, ampliar e fortalecer ações de políticas públicas voltadas para as gestantes, crianças na primeira infância e suas famílias (BRASIL, 2016).

O Programa tem como público-alvo as gestantes, crianças de até seis anos de idade e suas famílias. A prioridade são os beneficiários do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada, e crianças de até seis anos afastadas do convívio familiar em razão da aplicação de medida de proteção. As ações são executadas de forma descentralizada e integrada, por meio da articulação entre

3

Fonte:

<http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/ acesso_informacao/ auditoria/ aud_contas_SENARC2017/Relat%C3%B3rio%20de%20Gestao%202017.pdf>. Acesso em 25 nov. 2018.

União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A participação dos três últimos acontecerá por meio de adesão ao Programa, e será monitorada e avaliada através da coleta sistemática de dados, avaliação periódica dos elementos que constituem a oferta dos serviços à criança e divulgação dos seus resultados, conforme consta no Art. 11 da Lei nº 13.257, de 2016. Os recursos levam em conta as dotações orçamentárias remetidas anualmente nos órgãos e entidades envolvidos e podem ser firmadas parcerias com órgãos e entidades públicas ou privadas.

Entretanto, em que pese os objetivos do programa apontarem para a lógica de garantia de direitos, o fato de o presidente designar sua esposa como embaixadora de um programa de caráter assistencial, pode remeter ao conceito que se tinha no passado de “primeiro-damismo”. Nesse caso, o papel da primeira dama seria o de realizar trabalhos voluntários, de caráter assistencial, e de caridade. Ademais, as declarações proferidas pela embaixadora do Programa remetem às ideias retrógradas anteriores à CF/88. Em algumas ocasiões, as narrativas sugerem a volta do trabalho voluntário por parte da primeira-dama e também da sociedade civil.

Desta forma, em face de cortes de investimentos do campo de assistência social e o retorno da figura da primeira dama como gestora de um programa, em nível nacional, cabe questionar, se há tendências a um recuo na concepção da política de assistência social como garantia de direitos e cidadania para um status de assistencialismo e caridade? E em caso positivo, como isso se materializa no âmbito local, espaço onde se implementa a política pública?

Como se sabe, a materialização das políticas públicas depende de um complexo integrado de etapas que vão das ideias - na formulação da agenda, à implementação e ao monitoramento e avaliação. Segundo John (1999, *apud* FARIA, 2003, p. 23) o sistema de ideias:

[...] constroem os interesses dos tomadores de decisões. A ação política refere-se à linguagem, que é um sistema de significação através do qual as pessoas constroem o mundo [...]. Sendo a maneira pela qual as pessoas enquadram as questões, conferem sentido ao mundo e propõem soluções, as ideias têm uma vida que lhes é própria. Elas são independentes no sentido em que o discurso tem as suas próprias regras, as quais estruturam a forma como o público e os *polycymakers* percebem os *policyissue* (questões de política).

Portanto, se as ideias conformam a ação política, a partir da forma como os atores interpretam o mundo, logo o desenho das políticas públicas e sua

implementação serão afetadas por esse conjunto de ideais. Ainda, John afirma que as ideias “podem ser soluções para problemas públicos, símbolos e imagens que expressam identidades públicas e privadas, bem como concepções de mundo e ideologias” (1999, *apud* FARIA, 2003, p. 23). Partindo do pressuposto de que as ideias que influenciaram a formulação de um Programa do Governo Federal têm características caritativas e assistencialistas, pretende-se investigar neste trabalho, especificamente no município de Viamão, se é possível afirmar se tais ideias se materializaram na implementação do Programa a nível local.

Para tanto, o Programa Criança Feliz foi escolhido como objeto de investigação, uma vez que reflete as ideias encadeadas pelo governo federal, especialmente pela primeira dama da república- que enuncia princípios caritativos em seus discursos como embaixadora do PCF, mas igualmente por ser implementado em âmbito local, o que permite apresentar distanciamentos dessas ideias.

Frente a esse contexto, este trabalho tem como problema de pesquisa, entender: como ocorreu a implementação do Programa Criança Feliz no município de Viamão entre os anos 2016-2018? Especificamente, busca-se identificar se o programa trouxe, em seu processo de implementação, um recuo na concepção garantia de direitos e cidadania constantes na AS e, paralelamente, um avanço na ideia de assistencialismo e caridade.

Para buscar responder tal problema, será analisada a implementação do Programa Criança Feliz no município de Viamão, localizado na Região Metropolitana de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, entre os anos 2016 e 2018. Especificamente como está sendo executado pelos agentes implementadores, se seus redesenhos organizacionais, ou seja, como os burocratas a nível de rua estão organizando as ações em conjunto com outras políticas públicas de AS, as avaliações dos gestores locais acerca do programa e seu desenho.

Em termos metodológicos, tratou-se de uma pesquisa descritiva, em que se buscou analisar a implementação de um novo programa em uma realidade específica – o município de Viamão. Caracterizou-se, portanto, como um estudo de caso, onde foi possível aprofundar a exploração dos achados. O estudo de caso é um método de abordagem de investigação no qual são utilizados um ou mais critérios qualitativos para analisar as informações. Segundo Yin (2001, *apud* VENTURA, 2007, p. 384), “o estudo de caso representa uma investigação empírica e compreende um método abrangente, com a lógica do planejamento, da coleta e da análise de dados.” Sendo

assim, através de uma análise qualitativa, será analisada a relação entre a implementação do Programa e as suas ideias.

Em termos de técnicas, a coleta de dados deu-se a partir de saídas de campo e entrevistas que permitiram a aproximação da realidade em estudo. Foram feitas três entrevistas semi-estruturadas com gestores do SUAS e do Programa Criança Feliz. Além disso, foram coletados dados em documentos produzidos para o Programa, bem como leis e decretos que coordenam o mesmo. A análise dos dados deu-se a partir da técnica de análise temática em que foram montadas categorias formadas por palavras chave para posteriormente interpretar. A análise temática consiste na interpretação de análise de dados através de uma pré-análise sobre o assunto, exploração de campo e, por fim, análise dos resultados.

Através desse trabalho, pretende-se elucidar que novas ideias e concepções de políticas assistenciais estão em voga no país e que esse fenômeno pode afetar futuramente o desenho da política pública de AS. Apesar do seu curto tempo, pode-se perceber, a partir do caso analisado, que ela já modificou a distribuição do orçamento para a área da assistência social e trouxe novamente palavras que estavam esquecidas no dicionário da AS, tais como a caridade.

2 ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM PERCURSO HISTÓRICO E SUAS DISTINTAS CONCEPÇÕES

O Estado tem como uma de suas atribuições regular as atividades do país, criando e aplicando leis e implementando políticas públicas para que não haja conflitos e desequilíbrios nos direitos. Além disso, em uma sociedade desigual como é o caso do Brasil, a ação do Estado é primordial para a manutenção da harmonia na sociedade. Por isso, é responsável por áreas como a saúde, a educação e a segurança, que são primordiais para a garantia das condições mínimas de convivência e fraternidade a todos. Atualmente, devido à crise financeira que está ocorrendo, tem-se discutido muito o papel que o Estado deveria desempenhar na sociedade, até que ponto ele deve atuar e até onde deve interferir.

Como o Estado, historicamente, não teve atuação significativa em algumas áreas da proteção social, como o caso da AS, a sociedade, às vezes de forma organizada ou voluntária, estruturou-se a fim de tentar resolver algumas questões. A filantropia, nesse caso, é um exemplo. Especialmente realizada por parte da igreja, ela teve um papel importante na ajuda às pessoas carentes, desprovidas de meios de sustento, quando o Estado esteve ausente:

Desde o século XVIII, a filantropia e a assistência social associavam-se intimamente às práticas de caridade no Brasil. Dependiam de iniciativas voluntárias e isoladas de auxílio aos pobres e desvalidos da “sorte”. Estas iniciativas partiam das instituições religiosas que, sob o prisma da herança moral cristã, dispensavam seus cuidados, oferecendo abrigos, roupas e alimentos, em especial às crianças abandonadas, aos velhos e doentes em geral. É mais do que reconhecido o papel de organizações como as Santas Casas de Misericórdia no país como também atividades desenvolvidas por várias ordens religiosas. (SCORSIM, 2008, p. 2)

Por não se tratar de uma política pública, mas de atenção ocasional, as pessoas atendidas eram vistas como incapazes, justamente porque “a pobreza era considerada um atributo individual daqueles que não se esforçavam para superá-la” (CARVALHO, 2008, p. 12) e, por este motivo, eram dependentes da ajuda de terceiros.

Só a partir dos anos 1930, com o governo de Getúlio Vargas, que se inicia a formulação de um “conjunto de leis referentes à criação de órgãos gestores de políticas sociais e à garantia de direitos trabalhistas” (BRASIL, 2009, p. 90). O Estado assume, então, a responsabilidade sobre o desenvolvimento econômico e social, centralizando as decisões a nível federal. Entretanto, só uma pequena parcela da população acessou esses direitos: os assalariados com carteira assinada. Conforme,

assinalou Sônia Draibe (1989), no campo da proteção social, o sistema “permaneceu seletivo (no plano dos beneficiários), heterogêneo (no plano dos benefícios) e fragmentado (nos planos institucionais e financeiros)” (DRAIBE, 1989, *apud* BRASIL, 2009, p. 90). Sendo assim, o campo da assistência social iniciou com caráter assistencialista e de ajuda aos pobres.

A igreja desempenhou um papel muito importante, pois também reforçou este conceito, visto que não possuía o objetivo de garantir direitos sociais, mas de articular ações assistenciais para elucidar questões emergenciais. Em 1942, é criada a Legião Brasileira da Assistência Social (LBA), que tinha por finalidade garantir ações assistenciais, por parte da sociedade civil. As primeiras-damas da República, que presidiam as instituições filantrópicas e igrejas, contribuía com as ações de caridade, no intuito de ajudar os mais pobres e carentes (PAPI, 2014, p. 37).

No período compreendido entre 1964 e 1988, a proteção social estava fortemente baseada na capacidade contributiva dos trabalhadores, o que reproduz as injustiças e desigualdades predominantes na sociedade. (BRASIL, 2009, p. 91). Como as pessoas tinham péssimos empregos e salários, e não estavam amparadas por direitos sociais, somente alguns grupos específicos foram beneficiários do sistema de proteção. Tal atitude reforçou um caráter clientelista. Aquelas pessoas que estivessem fora do mercado de trabalho, estavam submetidas às ações caritativas/voluntárias da sociedade e à gestão filantrópica de igrejas e organizações privadas. Isso desfavoreceu muito o fortalecimento da assistência social como uma política pública “organizada e voltada à garantia de direitos através de uma concepção moderna de cidadania” (PAPI, 2017, p. 69).

O trabalho era realizado, majoritariamente, por mulheres, em especial às ligadas à igreja, o que reforça o papel feminino na sociedade, responsável pelo cuidado com as crianças, os carentes, etc. As primeiras damas tinham um papel relevante na execução de ações assistenciais, entre os anos 1940 e 1950 (PAPI, 2017, p. 70). Segundo Castro (2001, *apud* PAPI, 2017, P. 70), elas eram caracterizadas por mulheres da alta sociedade, envolvidas em círculos sociais privilegiados, e era evidente a influência da igreja sobre suas ações. Assim, fica demarcado que o setor assistencial era basicamente composto por trabalho de motivação voluntária e, caso não fosse mais executado, as pessoas carentes estariam novamente desprovidas de amparo social. Os implementadores, segundo Lazarotti e Palotti (2011, *apud* PAPI, 2014, p. 37), foram entidades filantrópicas e sem fins

lucrativos. Isso facilitou a corrupção, o clientelismo, a ineficiência, a falta de planejamento, entre outros, além do fato de suas ações não serem avaliadas.

No período da Ditadura Militar, mais especificamente no governo de Geisel, houve a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), que tinha como objetivo a formulação de uma política de ataque à pobreza. Com o aumento da carência e dos problemas sociais, viu-se a necessidade de o Estado atuar na área. Esta política, segundo Mestriner (2001, *apud* PAPI, 2014, p. 38), mobilizou especialistas, profissionais e organizações da área. Arretche (2000) afirma que, desde 1986, a área social e a assistência social se fazem presentes na agenda de reformas da República. Além disso, neste mesmo ano foi criada uma comissão para a reestruturação da AS, a fim de indicar os principais problemas desta área.

De acordo com o artigo 1º da Lei nº 8.742 de 1993, a Assistência Social é um direito do cidadão e é dever do Estado. Na esteira desse pensamento, o governo deve promover os mínimos sociais, “através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (BRASIL, 1993).

A partir de 1988, a Constituição Federal incluiu no campo da seguridade social a assistência social, juntamente com a saúde e a previdência, legitimando o campo da política pública como dever do Estado e de caráter não contributivo e universal (PAPI, 2014, p. 40). No tocante sobre a operacionalização da política, ficou estabelecido que ela seria descentralizada, ou seja, uma articulação entre os três níveis de governo. Segundo a CF de 1988, a União seria responsável pela coordenação e as normais gerais. Já os estados e municípios seriam responsáveis pela coordenação e execução dos programas. Entretanto, somente no ano de 1993, com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), estabelece-se, mais especificamente, o papel de cada nível de governo. Segundo Papi,

a União ficou encarregada de coordenar e normatizar o sistema e a PNAS, conceder e gerir o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e apoiar, técnica e financeiramente, os programas de combate à pobreza. Da mesma forma, os estados ficaram encarregados de apoiar técnica e financeiramente os programas de combate à pobreza, em âmbito estadual, as associações e consórcios municipais e executar diretamente programas, quando a relação custo-benefício justificar. Aos municípios, ficou a tarefa de executar os programas de forma direta e indireta. Os três níveis têm a tarefa em comum de executar ações assistenciais de caráter de emergência. (PAPI, 2014, p. 42).

A descentralização proposta pela CF de 1988 proporcionou uma redefinição entre as obrigações e papéis dos estados e municípios, pois a União passou a transferir recursos para que os mesmos gerissem seus gastos. Como consta na seção IV, que dispõe da Assistência Social:

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: (EC no 42/2003)

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).

Esta foi uma forma de transferir a autonomia, os recursos e as responsabilidades. Segundo Papi (2017),

considerando o novo regramento constitucional e as capacidades estatais acumuladas historicamente no centro, podemos afirmar que os governos federais permanecem dispostos de grandes dispositivos para imprimir sua agenda política e econômica à federação, ofertando dinâmicas centralizadas e descentralizadas, às relações intergovernamentais, conforme a política pública/setor em questão (PAPI, 2017, p. 129).

Desta maneira, os estados e municípios passaram a ter mais autonomia para a gestão dos seus recursos. Entretanto, segundo Souza (2004, p. 34), esta descentralização não aumentou a capacidade de decisão local, mas consolidou a implementação de políticas sociais de cunho federal. Marta Farah (2016) afirma que

a descentralização foi outro eixo das transformações das políticas públicas, especialmente das políticas sociais. A nova Constituição reconheceu o município como ente federativo e transferiu a ele atribuições e competências, aumentando também a transferência de recursos para esse nível de governo (FARAH, 2016, p. 972).

Sendo assim, a descentralização foi uma maneira de transferir aos municípios a responsabilidade de certas políticas públicas. Como no caso da AS, em que o Governo Federal formula a política e fica a cargo das prefeituras implementar e gerir os recursos repassados. Ou seja, presume a gestão compartilhada através da integração das esferas de governo.

A Política Nacional de Assistência Social foi a responsável por estabelecer os princípios e as diretrizes para a implementação do Sistema Único de Assistência Social. O SUAS, por sua vez, dispõe dos elementos essenciais para a execução da política de assistência. Tem como eixos estruturantes a matricialidade sociofamiliar, a descentralização político-administrativa e territorialização, novas relações entre Estado e sociedade civil, o financiamento, o controle social, a participação popular, a política de recursos humanos, a informação, o monitoramento e a avaliação de suas atividades (BRASIL, 2005, p. 40).

O SUAS padronizou a forma de atendimento no sistema público de assistência brasileiro. O SUAS teve suas bases de implantação consolidadas em 2005, através da NOB/SUAS. Ele foi criado na IV Conferência Nacional de Assistência Social e previsto na LOAS. Entre os seus princípios éticos, para a oferta da proteção socioassistencial, está a defesa da liberdade, dignidade, privacidade, integridade física, moral e psicológica das pessoas atendidas. Os serviços devem ser gratuitos, de qualidade e não devem ser interrompidos. A garantia de proteção social, segundo o Art. 7º, engloba:

- I- Precedência da proteção social básica, com o objetivo de prevenir situações de risco social e pessoal;
- II - Não submissão do usuário a situações de subalternização;
- III - Desenvolvimento de ofertas de serviços e benefícios que favoreçam aos usuários do SUAS a autonomia, resiliência, sustentabilidade, protagonismo, acesso a oportunidades, condições de convívio e socialização, de acordo com sua capacidade, dignidade e projeto pessoal e social;
- IV - Dimensão proativa que compreende a intervenção planejada e sistemática para o alcance dos objetivos do SUAS com absoluta primazia da responsabilidade estatal na condução da política de assistência social em cada esfera de governo;
- V - Reafirmação da assistência social como política de seguridade social e a importância da intersetorialidade com as demais políticas públicas para a efetivação da proteção social (BRASIL, 2012).

Para que esses procedimentos sejam cumpridos, a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e os Municípios é fundamental para o bom funcionamento do SUAS. Tendo como intenção a erradicação do trabalho infantil, o enfrentamento da pobreza, da extrema pobreza e das desigualdades sociais, e a garantia dos direitos, conforme disposto na Constituição Federal e na legislação relativa à assistência social.

Entretanto, no ano de 2015, um contexto de crise política assolava o Brasil, o que resultou em um processo de *impeachment* que se consolidou no ano seguinte. A

mudança no cenário político promoveu diversas transformações. Entre elas, a gestão dos Programas de Assistência Social, que sofreu, inclusive, com perdas orçamentárias. O SUAS, que desde o início teve como ideias a garantia de direitos para seus usuários, sem tratá-lo como necessitado, ficou em segundo plano no governo que se seguiu.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: UM DEBATE SOBRE A FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO

Entre uma das definições encontradas sobre as políticas públicas, o papel da política pública é o de solucionar problemas públicos. Justamente, porque possui dois elementos fundamentais: a intencionalidade pública, ou seja, a motivação para composição das ações, e o problema público, que é a diferença entre uma situação real e a situação ideal. Através de programas públicos, projetos, leis, entre outros, as políticas públicas ganham forma. Em geral, a literatura define que, para materializar as Políticas Públicas, há um ciclo composto por cinco passos: definição de agenda, no qual o governo decide quais questões precisam de atenção; o segundo passo é a formulação, que é o processo de gerar um conjunto de escolhas de políticas para resolver os problemas; o terceiro passo é a tomada de decisão, que é a função que se decide por uma ação para tratar do problema; o quarto passo é a implementação em que ocorrem as ações efetivas para tratar o problema; por fim, a avaliação determina como a política pública foi na prática e analisa se seu desempenho foi satisfatório (BRANCALEON et al., 2015, p. 4).

A Assistência Social pode ser compreendida como uma política pública composta por programas e ações. Para interpretá-la melhor, é preciso entender como, por quem, para quem ela é elaborada, qual a sua concepção e suas estratégias de implementação.

Ademais, a política pública tem o propósito de aconselhar os *policy-makers* sobre a melhor maneira de resolver problemas públicos, visto que eles irão, também, implementá-la (HOWLETT et al., 2009, p. 25). Alguns autores buscaram entender este processo e formularam teorias para explicá-lo. De acordo com a abordagem positivista, “o mercado é o mecanismo mais eficiente para alocar os recursos da sociedade, mas também admitem que eles não funcionam de modo adequado em

todas as circunstâncias” (HOWLETT et al., 2009, p. 26). Sob esta perspectiva, o Estado não deve ser responsável pelos recursos públicos, pois quem deve gerir é o plano privado. Entretanto, sabe-se que a intenção do mercado é a de gerar lucro para seus dirigentes, e não proporcionar benefícios para a população sem receber algo em troca.

Já na abordagem pós-positivista, que surgiu devido ao desagrado de alguns estudiosos devido às perspectivas tecnocratas da abordagem positivista, baseou seu trabalho na “análise social e política dos problemas públicos e resultados da *policy-making*” (HOWLETT et al., 2009, p. 31) sendo que “a linguagem é central ao *policy-making* e a afirmação de que as ideias são reais apenas porque elas dão sentido àqueles que as usam” (JOHN, 1999 *apud* FARIA, 2003, p. 23). Esta vertente “defende o primado das ideias e a centralidade do discurso, da argumentação e da interpretação” (FARIA, 2003, p. 23). Além do mais, para estes estudiosos, a participação, o acesso às informações e a democracia são primordiais para que a população seja beneficiada pela política pública.

Segundo Dryzek (2009, p. 35 *apud* HOWLETT et al., 2009, p. 35), a participação ajuda a formar cidadãos eficazes e competentes, que auxiliam na resolução de problemas de dentro e fora do processo político. Diferentemente da abordagem anterior, o *policy-maker* é mais caracterizado como *policy analyst*, já que seu papel é facilitar o acesso dos cidadãos e promover deliberações políticas que anulem as desigualdades. A fim de classificar as políticas públicas através de verificações empíricas e normativas, Howlett estabelece dois níveis de análises: a micro, no qual enfatiza os temas sobre os programas que estão em funcionamento, e a macro, que analisa as metas e o contexto (HOWLETT et al., 2009, p. 34).

John (1999 *apud* FARIA, 2003, p. 23) expõe, de maneira sucinta, as premissas pós-positivistas, que consistem na “interação de valores, normas e diferentes formas de conhecimento que caracteriza o processo das políticas”. Através dos sistemas de ideias, os tomadores de decisão elaboram as políticas de interesse coletivo, sendo que

a maneira pela qual as pessoas enquadram as questões, conferem sentido ao mundo e propõem soluções, as ideias têm uma vida que lhes é própria. Elas são independentes no sentido em que o discurso tem as suas próprias regras, as quais estruturam a forma como o público e os policymakers percebem os *policyissues*, como quando um problema público assume a forma de uma história, com um começo, um meio e um fim, sendo o fim a

intervenção governamental bem-sucedida (JOHN, 1999 *apud* FARIA, 2003, p. 23).

A teoria da *public choice* afirma que os atores políticos podem ser comparados aos atores econômicos. Ela é baseada na racionalidade de ideias neoclássicas, tentando justificar os aspectos do comportamento humano. Nesta análise, os eleitores são comparados aos consumidores, pois escolhem os seus representantes políticos, baseados nas propostas que mais os agradam. Caso não estejam satisfeitos,

pode-se ver os grupos de pressão como associações políticas de consumidores ou, às vezes, como cooperativas; os partidos políticos se tornam empreendedores, que oferecem pacotes competitivos de serviços e impostos, em troca de votos; a propaganda política equivale à publicidade comercial; e os órgãos do governo são empresas públicas que dependem do recebimento ou da busca permanente de apoio político adequado para cobrir seus custos. (SELF, 1985, p. 51 *apud* HOWLETT et al., 2009, p. 38)

Desta maneira, buscar entender como as políticas públicas são formuladas pelos governos é uma forma de compreender os anseios da sociedade que os elegeu. Observa-se que, nesse processo, políticas públicas sofrem influências das circunstâncias externas aos agentes planejadores e implementadores. A “política pública compreende o conjunto de intervenções e ações do Estado orientadas para a geração de impactos nas relações sociais” (SANTOS, 2009 p. 2), e ela pode ser ainda classificada entre política de governo, que é condicional ao poder de um governo momentâneo, não sendo obrigada a ser continuada após seu fim, ou política de estado, onde está instituída.

Através da democracia, a vontade popular se faz presente já que são eleitos os representantes, para que “os segmentos mais fracos da sociedade tenham algum controle sobre o Estado” (HOWLETT et al., 2009, p. 65). Segundo Adam Przeworski (1985), “a democracia política constitui a oportunidade para os trabalhadores perseguirem alguns de seus interesses. A política eleitoral constitui o mecanismo pelo qual qualquer um pode na condição de cidadão expressar demandar de bens e serviços” (PRZEWORSKI, 1985 *apud* HOWLETT et al., 2009, p. 65). Por isso, os grupos de interesse ou de pressão, ao participarem das campanhas políticas, podem influenciar de uma maneira geral a formulação e implementação de políticas públicas, desde seu grau de informação, até em contribuições financeiras para campanhas políticas.

Os partidos políticos tendem a “influenciar a política pública de forma indireta, principalmente por seu papel enquanto provedores de pessoal para o executivo, e, em menor escala, para legislativo” (HOWLETT et al., 2009, p. 76). Nos Estados democráticos, como é o caso do Brasil, é caracterizado por um sistema eleitoral no qual, para obter votos dos eleitores, os políticos e partidos políticos, candidatos aos cargos do poder Legislativo, oferecem pacotes de políticas que agradem aos seus eleitores, mas que não permite que estes votantes escolham as políticas específicas de forma direta. (HOWLETT et al., 2009, p. 77).

Com a Constituição de 1988, a participação e o controle social passaram a ser parte integrante em espaços públicos, como, por exemplo, participação da população nas áreas da assistência social. Assim,

por intermédio da garantia dos direitos sociais, buscou-se construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicando a pobreza e a marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais e promovendo o bem de todos, sem preconceitos ou quaisquer formas de discriminação (BRASIL, 2009, p. 93).

Conseqüentemente, isto garantiu para a população o acesso a bens e serviços públicos básicos, de caráter não contributivo. As políticas assistenciais passaram a ter caráter universal, ou seja, qualquer pessoa poderia ter acesso, caso necessitasse. Através da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), que disciplina a gestão pública da AS, as ações passaram a ter consonância com a CF/88 e a LOAS (1993) e foi ampliado o acesso aos direitos, além de reconhecer a necessidade de se enfrentar a pobreza, vulnerabilidade e risco pessoal e social (MDS, 2012, p. 11).

Com esta ampliação da cobertura e do acesso aos serviços, a política se mostrou como um importante instrumento para o enfrentamento dos problemas de ordem social que afetam o nosso país.

2.1.1 A implementação de Políticas Públicas e o papel dos níveis de burocracias

Se o ciclo de PP vai das ideias à materialização, a implementação trata-se de uma etapa fundamental nesse processo. Como foi visto anteriormente, a política pública tem cinco fases essenciais, sendo a implementação, o quarto passo. Nessa etapa, é posto em prática o que foi almejado nos passos anteriores, ou seja, as decisões transformam-se em ações. Há quem afirme que o ambiente é um fator relevante para a estabilidade da política já que “um apoio político relativamente forte aos produtos do programa que serão produzidos, e se a capacidade burocrática para tarefas analíticas e de implementação for relativamente forte” (BRANCALEON et al., 2015, p. 3). Além disso, a descentralização tem um papel relevante no tocante em que a responsabilidade de implementação é transferida para níveis locais (estados e municípios). Portanto, a nível federal, é dispensada esta responsabilidade. Tais atribuições afetarão, de forma direta, a maneira como a “adoção de políticas são tomadas, os recursos mobilizados, e os atores administrativos e não burocráticos para a implementação” (BRANCALEON et al., 2015, p. 4).

Na teoria da implementação, o Modelo *Top-Down* representa, justamente, este padrão que consiste na “implementação como sistemas de comandos centralizados e hierárquicos associados a uma estrita separação entre política e administração” (RUA, 2013, p. 92). Portanto, este modelo descreve que o governo central estabelece os objetivos da política pública e os meios para serem executadas, enquanto os agentes implementadores são os principais atores designados para executar estas políticas (RUA, 2013, p. 93). Além disso, há teóricos que defendem que, para que a implementação da política não sofra tantas distorções ou provoquem dúvidas aos agentes implementadores, os formuladores da mesma devem ser capazes de estruturá-las de maneira acessível aos atores envolvidos (BARDACH, 1977 *apud* RUA, 2013, p. 93). Entretanto, a realidade da implementação da política pública sempre apresenta distanciamentos entre o que foi formulado e implementado, por distintas razões: as distâncias geográficas entre burocracias que formulam e implementam (em estados federativos); as distintas realidades onde serão aplicadas as ideias previamente formuladas; as capacidades locais de implementação e as burocracias implementadoras que, cada vez mais, mostram-se autônomas, podendo redesenhar a implementação da política pública.

Sobre esse ponto, cabe ressaltar que devido ao grau de discricionariedade que os burocratas, chamado de “nível de rua” possuem (LIPSKY, 1980 *apud* LOTTA, 2012, p. 3), a política pública pode sofrer alterações na relação entre formulação e

implementação e tomado como uma crítica ao modelo *top down*, passou-se a perceber que isto era benéfico para o seu sucesso. Através das redes de atores envolvidos na sua execução, estes agentes realizam adaptações importantes que impactam positivamente no público alvo. Este modelo de implementação de política pública, que pressupõe a centralidade dos atores implementadores, ficou conhecido como *Bottom-up*, ou “debaixo para cima” (RUA, 2013, p. 96). Segundo a autora, esta abordagem

presume que a implementação resulta das ações de uma rede de atores de uma área temática de política pública, os quais começam a executar determinadas ações para solucionar problemas do seu cotidiano. À medida que essas ações têm efeitos positivos, passam a institucionalizar-se, gradualmente [...]. Essa perspectiva reconhece o poder dos atores da sociedade e a própria sociedade civil ao defender a hipótese de que ela, de modo isolado, é capaz de cooperar, bem como encontrar soluções para seus problemas (RUA, 2013, p. 97).

Sendo assim, como foi descrito por Rua (2013), para que a política pública seja efetivada, os atores são fundamentais para seu funcionamento. O modelo *Bottom-up* representa, justamente, a função dos burocratas de nível de rua para a sua execução. Estes podem ser compreendidos como “funcionários que trabalham diretamente no contato com os usuários dos serviços públicos” (LIPSKY, 1980 *apud* LOTTA, 2012, p. 4) e que

são pressionados pelas demandas de serviços, para aumentarem a efetividade e a responsividade; ao mesmo tempo, são pressionados pelos cidadãos para aumentarem a eficiência e a eficácia. São esses agentes que determinam o acesso do público a direitos e benefícios governamentais e é por meio deles que a população consegue acessar a administração pública (LIPSKY, 1980 *apud* LOTTA, 2012, p. 4).

Além disso, há uma série de fatores que influenciam as ações destes atores que vivenciam diariamente, no seu meio de trabalho, a execução destas políticas:

O cotidiano dos burocratas de nível de rua é marcado por uma série de interações que realizam com os sistemas político, institucional, organizacional e comunitário inerentes à sua profissão. Esses sistemas, por sua vez, impactam e influenciam sua capacidade de ação e, portanto, o processo de implementação de políticas públicas (LOTTA, 2012, p. 8).

Através deles são feitos os ajustes necessários para que a política tenha a efetividade necessária para resolver o problema em questão. Entretanto, pode ocorrer que as ideias destes burocratas não correspondam aos interesses do governo:

Emerge aí um primeiro conflito, no campo estatal: os interesses “técnicos” dos funcionários de carreira e os interesses “políticos” dos funcionários nomeados. Em geral, aos primeiros é atribuída a preocupação com as ações de longo prazo (políticas de Estado), enquanto aos segundos é associada a preocupação com as ações de curto prazo (políticas de governo) (SANTOS, 2009, p. 3).

Sendo assim, estes funcionários são fundamentais na implementação da política pública, no momento em que não permitam que interesses de grupos específicos intervenham nas ideias primordiais de uma PP: o bem estar do cidadão. Entretanto, estes atores não estão dispensados de seguir regras burocráticas para a execução das políticas públicas.

Segundo Weber, a burocracia é “considerada como um quadro administrativo formado de funcionários nomeados, que estão subordinados a um chefe supremo investido de autoridade legal” (WEBER, s/d, *apud* OLIVEIRA, 1970, p. 50). Assim sendo, “a palavra burocracia implica algum conjunto de autoridades e normas a serem seguidas, enquanto a expressão nível de rua denota algum distanciamento dessas autoridades e aproximação a casos individuais mais complexos” (LIPSKY, 2010, *apud* IPEA, 2018, p. 231). Weber acrescenta, ainda que

essa autoridade constitui-se sobre a crença na legalidade de padrões de regras normativas e na manutenção de um sistema de burocracias baseado em leis e regras. A burocratização, portanto, é vista como consequência do desenvolvimento de uma economia complexa e do sistema político. (WEBER, 1947 *apud* LOTTA, 2012, p. 3)

No entanto, dado o grau de distanciamento entre quem formula a política e quem a põe em prática, pode acontecer que os atores de nível de rua façam algumas alterações do que foi proposto a fim de adaptar às situações no qual estão suscetíveis. Por este motivo, é relevante que a política seja pensada considerando as diferentes realidades na qual ela será aplicada.

Os atores que põem em prática as políticas formuladas são, portanto, a linha de frente na implementação de fato. Ainda, os estudos sobre estes atores iniciaram

na década de 1970, nos Estados Unidos, devido à “criação de programas federais voltados para a resolução de problemas urbanos e sociais” naquele país. Devido ao fato de que os programas foram desenvolvidos a nível federal e a implementação a nível local, havia uma discrepância muito grande entre o que se tinha elaborado formalmente e a prática (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018, p. 227).

Como no caso citado anteriormente, o PCF tem estas mesmas características: um programa elaborado por burocratas de nível federal e implementado por burocratas de nível de rua. Neste trabalho será analisado o papel destes burocratas que lidam diretamente com a população no município de Viamão. Verificar como se articulam para que a política pública funcione da maneira mais efetiva possível. Além disso, o Programa é uma política de governo, o que não garante que continuará nos próximos anos. Sendo, portanto, importante verificar se sua eliminação da agenda política afetará as pessoas atendidas pela assistência social neste município.

3 O PROGRAMA CRIANÇA FELIZ E SUA CONCEPÇÃO

O Programa Criança Feliz foi uma plataforma criada pelo governo Michel Temer. Oficialmente, iniciou no dia 31 de agosto de 2016, após a conclusão do processo de *impeachment*, da então presidente Dilma Rousseff, que iniciou no dia 12

de maio de 2016. O programa tem como embaixadora a sua esposa, ou seja, a primeira-dama da república, o que condiz com acontecimentos de períodos passados, onde as mulheres, especialmente esposas de homens com cargos políticos, eram encarregadas de programas de natureza assistencialista. Ao contrário do que se vinha ocorrendo nos governos anteriores, especialmente a partir de 2004, com a criação da LOAS.

O programa tem como público-alvo as gestantes e crianças de até seis anos de idade, beneficiárias do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada. Também atende crianças de até seis anos, afastadas do convívio familiar em razão de medida de proteção. Segundo consta no próprio site do Programa, “Todo mundo torce para que seu bebê se transforme em um vencedor na vida. Estimular as crianças corretamente desde o começo é a melhor maneira de garantir essa vitória”. Por este motivo, visa a realização de visitas de equipes do Programa aos domicílios das famílias participantes. Elas receberão orientação e terão acompanhamento de profissionais contratados para este fim, com formação e capacitação em diversas áreas, como saúde, educação, serviço social, direitos humanos, entre outros. Na figura a seguir, estão expostos os eixos que regem do Programa.

Figura 1: Eixos do Programa Criança Feliz



Fonte: <<https://www.sigas.pe.gov.br/files/08092017115902-13.programa.crianca.feliz.pdf>>.

Acesso em 25 nov. 2018.

Através da cooperação e apoio técnico nos três níveis de governo, a implementação das ações ocorrerá de forma descentralizada e com integração das políticas públicas nos territórios, por meio da coordenação e integração dos serviços.

São eles: saúde, educação, assistência social, meio ambiente, cultura, lazer e instâncias de defesa dos direitos. A formulação e revisão contarão com a participação de Comitês Intersetoriais da Primeira Infância, dos Conselhos de formulação e de controle social, das organizações da sociedade civil. Já em nível local, com as famílias e as comunidades beneficiadas, em processo dialógico, crítico, propositivo e transparente. Apesar das ações serem centralizadas a nível Federal, o Programa reconhece a flexibilidade das ações para a implementação nos estados e municípios.

Segundo o que consta no Guia para Visita Domiciliar do Programa Criança Feliz, que é vinculado ao SUAS e é articulado com a Política de Assistência Social, os objetivos são os seguintes:

- Promover o desenvolvimento humano a partir do apoio e do acompanhamento do desenvolvimento infantil integral na primeira infância;
- Apoiar a gestante e a família na preparação para o nascimento e nos cuidados perinatais;
- Colaborar no exercício da parentalidade, fortalecendo os vínculos e o papel das famílias para o desempenho da função de cuidado, proteção e educação de crianças na faixa etária de até seis anos de idade;
- Mediar o acesso da gestante, das crianças na primeira infância e das suas famílias às políticas e serviços públicos de que necessitem;
- Integrar, ampliar e fortalecer ações de políticas públicas voltadas para as gestantes, crianças na primeira infância e suas famílias (BRASIL, 2017, p. 9).

3.1 A FORMULAÇÃO DO PROGRAMA CRIANÇA FELIZ NO GOVERNO FEDERAL

Como já afirmado, o Programa Criança Feliz tem como embaixadora a atual primeira-dama da República, a senhora Marcela Temer, o que pode remeter aos primórdios da assistência social no País, que tinham nas esposas dos presidentes da república como suas principais representantes. Papi (2017) afirma que a atividade primeiro-damista era muito comum entre os anos 40 e 50, caracterizando-se como um trabalho de perfil assistencialista-caritativo. Em geral, as mulheres participavam de altos círculos sociais e deveriam mostrar-se como exemplos de maternidade e cuidadoras do lar.

No caso de Marcela Temer, antes de casar-se com Michel Temer, em 2003, ela já exercia algumas atividades, como recepcionista e, também, concorreu a Miss São Paulo, onde tirou o segundo lugar. Entretanto, após o matrimônio, passou a cuidar somente do lar e da família. No discurso de lançamento do Programa Criança Feliz,

Marcela Temer evidencia o papel da família no progresso de uma criança, inclusive o papel feminino:

[...] cada vez que beijamos nossos filhos pequenos, que conversamos com eles, cada vez que os carregamos nos braços, que lemos uma história ou cantamos uma canção de ninar, estamos ajudando no seu desenvolvimento. O que nós mães percebemos instintivamente, tem sido comprovado pela ciência. Nós, pais, cuidadores, influenciemos de forma decisiva a criança nos seus primeiros anos de vida. [...] um simples gesto que independe de recursos financeiros ou materiais, como uma palavra amiga e fraterna, já tem o poder de mudar uma vida. (Discurso de lançamento do Programa Criança Feliz, 2016).

Historicamente, a mulher tem a função reprodutora e do cuidado com o lar, enquanto o homem tem o papel de provedor dos recursos para o seu lar:

Assim, ser mulher e ser homem são categorias socialmente construídas e, portanto, são resultado de uma intrincada rede de significações sociais. Ou seja, os papéis atribuídos a homens e a mulheres foram se legitimando socialmente em função da economia e da política, e criando um conjunto de símbolos que possibilitaram justificá-los pela via ideológica e da cultura (PULEO, 2002 *apud* MEDEIROS; FROTA, 2011, p. 3).

Nesse sentido, o papel da primeira-dama pode ser interpretado como aquele que, atento às suas “funções” sociais, deve mostrar-se como defensora dos valores da família, da maternidade, em uma situação de suporte ao fazer masculino, que é gerir a nação. Assume, para tanto, um trabalho “nobre” que demonstre seu zelo às pessoas carentes. Entretanto, esta maneira de demonstrar a bondade advinda dos setores mais altos da sociedade, com relação à população carente, reforça a ideia de hierarquia e atua contrariamente à lógica de direitos em que todos devem possuir igualdades de oportunidades.

A partir da década de 30, com o aumento das demandas por serviços sociais, Estado, Igreja Católica e a burguesia brasileira firmaram um pacto. Segundo Medeiros e Frota (2011, p.7), o Estado era responsável por repassar os recursos para instituições filantrópicas que desenvolviam ações assistenciais. A Igreja Católica era encarregada pelo recrutamento e formação de profissionais, e a burguesia deveria ceder mão-de-obra para as atividades. Desta forma, as mulheres, já naturalizadas pela sua função de cuidado, foram convidadas a exercer atividades caritativas de atendimento aos necessitados. Em geral, eram senhoras católicas, esposas e filhas

de burgueses ou políticos. Apesar desta ascensão de saída do lar para as atividades filantrópicas, continuaram com uma condição de subordinação em relação ao homem, “numa espécie de secretárias, ou articuladoras que não apareciam como mentoras das decisões e ideias” e “as atividades domésticas apenas teriam tomado uma dimensão de interesse público” (MEDEIROS; FROTA, 2011, p. 8).

Segundo Torres (2002 *apud* MEDEIROS; FROTA, 2011, p. 9), o primeiro-damismo, no Brasil, foi motivado pela dimensão política devido às questões sociais no período da Segunda Guerra Mundial e, por isso, utilizou dos atributos conferidos ao sexo feminino para minimizar os problemas sociais, logo sendo conferidas ações às primeiras-damas da sociedade. Agora o Estado, além de subsidiar ações filantrópicas, também as executa, não a fim de garantir direitos, mas por atividades de ideia assistencialista. Desta maneira, o primeiro-damismo é associado

à bondade dos governantes pelas mãos “generosas” das esposas dos políticos. Essa cultura, instaurada a partir da Era Vargas irá configurar-se como um importante instrumento de legitimação do poder político dos governantes a partir da bondade e benemerência das primeiras-damas (MEDEIROS; FROTA, 2011, p. 11).

Isto pode ser observado através da fala de Marcela Temer em seu discurso, explicitando o cunho caritativo e de voluntariado do seu Programa:

Quem ajuda os outros, muda histórias de vida. Por isso fico feliz por colaborar com causas sociais do nosso país. Cada brasileira, cada brasileiro, desde a gestação, importa para o desenvolvimento do Brasil. [...] Meu trabalho será voluntário para sensibilizar e mobilizar setores da sociedade em torno de ações que possam garantir melhoria na vida das pessoas. (Discurso de lançamento do Programa Criança Feliz, 2016)

Em outro momento, no dia em que é comemorado o Dia do Voluntariado, é lançado o Programa Nacional de Voluntariado e ocorre que, em seu discurso, ela deixa claro que o trabalho voluntário deve voltar a ser praticado pela sociedade civil: “Unindo esforços pelo bem estar daqueles que mais necessitam de apoio e de resposta rápida dos diversos agentes da sociedade brasileira.”

A fim de desresponsabilizar o Estado pelas responsabilidades sociais, o Programa incentiva o trabalho voluntário:

Hoje, quando comemoramos o Dia Nacional do Voluntariado, tenho a satisfação de poder participar dessa solenidade, em que o Estado se compromete a fazer parte de uma rede de solidariedade e a fomentar o espírito de cidadania. Devemos nos orgulhar dos cidadãos, que, em situações de adversidade, se unem para auxiliar o próximo, seja no momento de calamidade em alguma região do Brasil ou fora do país, seja combatendo a discriminação social, étnica e religiosa ou de gênero. Todos que almejam construir um ambiente saudável e sustentável, por meio do voluntariado, fazem a diferença. (Discurso de lançamento do Programa Criança Feliz, 2016)

Explicitando o sentido de ajuda ao próximo e caridade, como pode ser percebido em sua fala no lançamento do Programa, as pessoas são influenciadas a “abdicar do seu tempo para ouvir e ajudar alguém” e que isto é “a maior demonstração de altruísmo que o ser humano pode dar”. E, mais tarde, completa:

Senhoras e senhores, devemos fazer uma ação solidária porque acreditamos que podemos mudar uma situação ou uma vida para melhor, a começar pela nossa própria vida. Quem é voluntário sabe que recebe de volta, em alegria, gratidão, amor, muito mais do que aquilo que doa. O mundo melhor só pode ser construído com a ajuda de todos, independentemente da posição social ou profissional que ocupem. O caminho a percorrer é longo, mas com a união de todos, sociedade civil, iniciativa privada, governo, poderemos promover uma mudança profunda e sustentável na nossa coletividade. Meus parabéns aos homenageados de hoje e à todos que são voluntários. (Discurso de lançamento do Programa Criança Feliz, 2016)

O Conselho Federal de Serviço Social veio a público, por meio de uma nota pública intitulada: “Porque dizer não ao Programa Criança Feliz”, em março de 2017. Seu intuito era demonstrar seu total descontentamento com o Decreto que o instituiu em outubro de 2016. Segundo tal nota, o governo está “retomando das tumbas o “primeiro-damismo” com força total”, pois apela “para que as primeiras-damas dos estados e municípios que imprimam os esforços necessários para adesão ao programa (ato obrigatório a todos os entes federados, com anuência de seus respectivos conselhos de assistência social) ” e, “agregado a esta direção, está o conservadorismo, a filantropia, a pulverização e a residualidade contida no Programa”.

Em que pese a formulação do programa demonstrar esses e aqueles objetivos, as falas da primeira dama e a forma como foi conduzida seu lançamento e orientação aos municípios, levaram a supor que a volta do assistencialismo estaria em pauta novamente.

Após anos de construção do SUAS e um caminho bastante complexo para implementar as bases de um sistema de assistência social nacional que buscou inverter essa lógica, ou seja, tratar problemas sociais com ações estatais voltadas à superação do ciclo geracional da pobreza e vulnerabilidade, um programa como esse colocou-se como ameaça. Entretanto, as bases de implementação de um programa podem ser afetadas pelos atores implementadores, como demonstrou a literatura sobre os atores de nível de rua, que fazem adaptações, quando pertinentes, ao por em prática um programa formulado por atores de nível superior. Estes atores têm grande influência porque são o meio de acesso da população de baixa renda às políticas públicas e também ocupam parte significativa da burocracia estatal (LIPSKY, 1980 *apud* LOTTA, 2012, p. 6).

Tratando-se de um estado federativo, no qual uma esfera formula e outra concretiza, há uma distância nesse processo devido à descentralização proposta pela CF/88. Isso abre a brecha para alterações no tocante à percepção e à execução do programa por parte dos agentes implementadores. Além disso, os municípios, cada dia mais, tomam conhecimento de sua autonomia

política, legislativa, administrativa e financeira. Ademais, tornou o município o ente responsável pela política urbana, num contexto marcado pela ampliação dos direitos sociais e pela execução descentralizada das políticas sociais, ampliando as atribuições dos governos municipais (SANTOS, 2011, p. 211).

A fim de regular as ações referentes à execução do Programa por parte dos estados e municípios, o Governo Federal lançou, através da Secretaria Nacional de AS, um guia intitulado “Orientações sobre o recebimento e utilização dos recursos federais transferidos a estados e municípios para implantação e execução do Programa Primeira Infância no SUAS - Criança Feliz”. Na página dois do respectivo documento, encontram-se as responsabilidades e atividades competentes aos municípios:

- a) planejar e coordenar as ações do Programa Primeira Infância no SUAS, o qual corresponde à participação da área de Assistência Social no Programa Criança Feliz, instituído pelo Decreto nº 8.869, de 05 de outubro de 2016
- b) realizar diagnóstico socioterritorial e planejamento da implementação e oferta das visitas domiciliares em âmbito local, de forma articulada, com outras políticas setoriais, em especial educação e saúde;
- c) assegurar o CRAS como referência no território para as ações do Programa e das visitas domiciliares; bem como a devida articulação com o PAIF;

- d) mobilizar e identificar nos territórios as famílias com crianças ou gestantes, em conformidade com o perfil definido no Decreto 8.869/2016 e na Resolução nº 19/2016 do CNAS, e convidá-las a participar do Programa
- e) assegurar a composição das equipes técnicas do Programa (supervisor com nível superior e visitantes com, no mínimo, nível médio completo) para a realização das visitas domiciliares, garantindo sua prévia capacitação,
- f) realizar as visitas domiciliares nos termos da Resolução nº 19, de 2016, do CNAS e em conformidade com as orientações técnicas expedidas pelo MDSA em relação à metodologia, periodicidade, referenciamento ao CRAS e articulação com o PAIF;
- g) proporcionar infraestrutura e condições logísticas necessárias às para realização das ações do Programa
- h) elaborar materiais complementares que incluam especificidades da realidade local.
- i) realizar ações de educação permanente e capacitação sobre o Programa e a metodologia das visitas domiciliares, bem como, assegurar a participação de seus profissionais nas ações de mobilização, capacitação e apoio técnico desenvolvidas pelo governo federal ou estadual
- j) desenvolver ações voltadas à qualificação da atenção ao público do Programa na rede socioassistencial;
- k) realizar ações de articulação e mobilização intersetorial, tais como Seminários sobre o Programa, Comitês Intersetoriais do Programa, oficinas de alinhamento, reuniões técnicas e encontros, dentre outros;
- l) monitorar o desenvolvimento das ações do Programa em âmbito local e prestar informações a União e ao estado a fim de possibilitar o seu monitoramento;
- m) executar as ações do Programa e prestar contas observando as normas gerais do SUAS, em especial aquelas relativas ao financiamento federal (BRASIL, 2017, p. 2).

Quanto aos repasses orçamentários, no mesmo guia de orientações, encontram-se as diretrizes referentes aos valores os quais cada município receberá, de acordo com suas metas de atendimento, seja de crianças ou gestantes. O valor inicial repassado sobre o ano de 2016 foi de R\$ 50,00 (cinquenta reais) por cada meta estipulada pelo município. Conforme ocorreu a implantação gradual do Programa, a partir do mês de julho de 2017, o valor foi reajustado para R\$ 65,00 (sessenta e cinco reais).

Ainda, há uma lista de exemplos de elementos dos quais os recursos recebidos devem ser utilizados:

- a) Pagamento de Servidores Públicos, Temporários, Efetivos ou Comissionados;
- b) Pagamento de Passagens e Diárias, inclusive para funcionários de outras Secretarias municipais/estaduais quando convidados pela Secretaria de Assistência Social para participarem de atividades do Programa. Se permitido pela legislação municipal/estadual, também pode ser realizado o pagamento de passagens e diárias de pessoas não vinculadas à administração pública, se justificada a necessidade de sua presença em atividade de interesse do Programa;
- c) Despesas administrativas como contas de água, luz, telefone, internet etc;
- d) Reforma de imóveis próprios;

- e) Aluguel de bens e móveis, inclusive aluguel de veículos;
- f) Contratação de Serviços de Pessoa Física;
- g) Contratação de Serviços de Pessoa Jurídica;
- h) Vestuário a ser utilizado pelos trabalhadores no exercício da função;
- i) Materiais lúdicos e pedagógicos utilizados nas atividades com as crianças e suas famílias;
- j) Pagamento de combustível para veículos de propriedade do poder público;
- k) Aquisição de diversos outros bens e materiais de consumo, necessários a prover condições adequadas à execução do Programa (BRASIL, 2017, p. 6).

Cabe questionar o motivo da criação de um novo programa voltado para uma parte específica da população. Seria este um meio de promover o governo do atual presidente, visto que seu mandato iniciou de maneira turbulenta devido ao processo de *impeachment*? Uma forma de demonstrar a sua preocupação e bondade com a população mais carente?

Levando-se em conta a forma como o PCF foi construído pelo Governo Federal, e a autonomia municipal, citada anteriormente, trata-se de uma política pública modelo *top-down*. No próximo capítulo, a implementação do Programa é trazida a nível local e analisar-se-á o caso da cidade de Viamão, sua história, os atores de nível de rua, seu sistema de assistência social, frente ao novo Programa socioassistencial iniciado no ano de 2016.

4 UM BREVE HISTÓRICO DO MUNICÍPIO DE VIAMÃO

A população da cidade, segundo o IBGE⁴, é de 253.717 mil habitantes (senso 2017) e a densidade demográfica é de 159,91 habitantes por km². Composto um dos 31 municípios da RMPA, é o mais extenso município da mesma, com uma área de 1494,2 km², os quais, aproximadamente, 280km² compõem a área urbana e 1,244 km² de área rural, ou seja, conta com maior área rural do que urbana (Viamão.net). Fundada em 14 de setembro de 1741, sobre a origem do nome da cidade, há diversas teorias. Uma delas é a de que a certa altura do Rio Guaíba, pode-se avistar cinco afluentes (rios Jacuí, Caí, Gravataí, Taquari e dos Sinos), que formam uma mão espalmada. Daí a frase: “Vi a mão”. Conforme alguns, seria originário do nome “ibiamon”, o qual significa “Terras de Ibias” (pássaros). Outros afirmam que seria uma

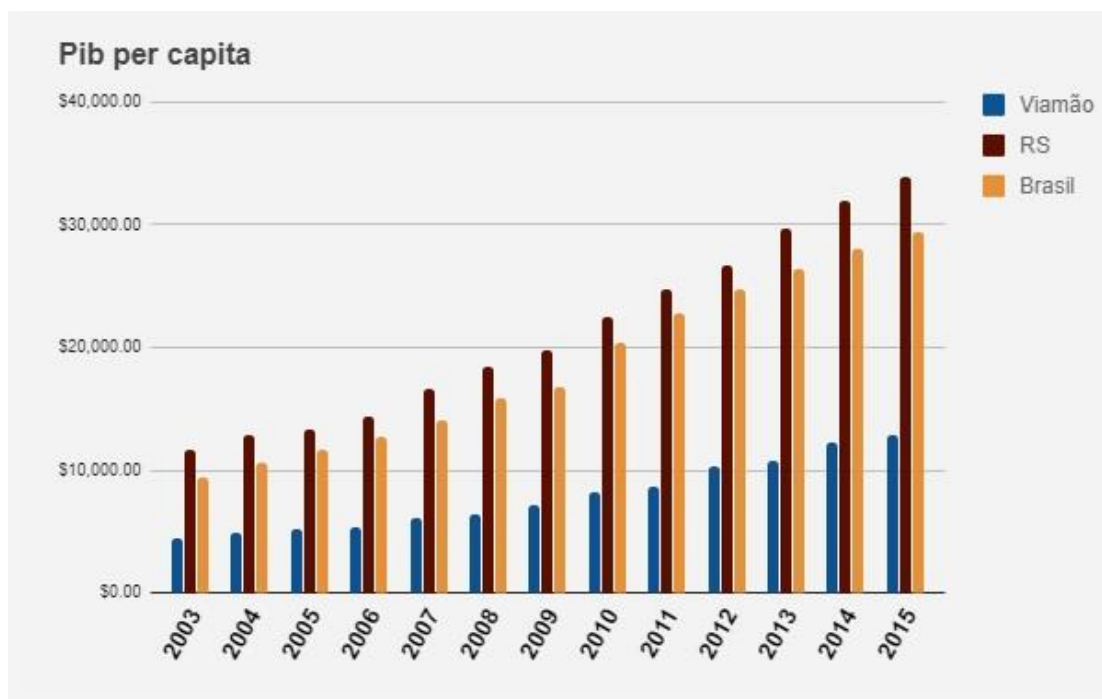
⁴ Fonte <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em 25 nov. 2018.

passagem entre montes, o que chamavam de via-monte. E existe ainda o relato de que teria como origem o antigo nome da província de Guimarães, em Portugal: Viamara.

Levando em consideração o Produto Interno Bruto (PIB) do município, a principal atividade econômica é a do ramo de serviços, abrangendo 70%, enquanto a indústria conta com 24% e, por fim, a agropecuária, com 6% (Estado do Rio Grande do Sul, Secretaria da Educação).

Figura 2: PIB per capita⁵

⁵Renda per capita é o nome de um indicador que auxilia o conhecimento sobre o grau de desenvolvimento de um país e consiste na divisão do coeficiente da renda nacional (produto nacional bruto subtraído dos gastos de depreciação do capital e os impostos indiretos) pela sua população. No original em latim, a expressão "per capita" significa "por cabeça", portanto trata-se de uma renda por cabeça, ou seja, considerando-se membros da população em particular e sua participação na renda total do país. Fonte: Infoescola.



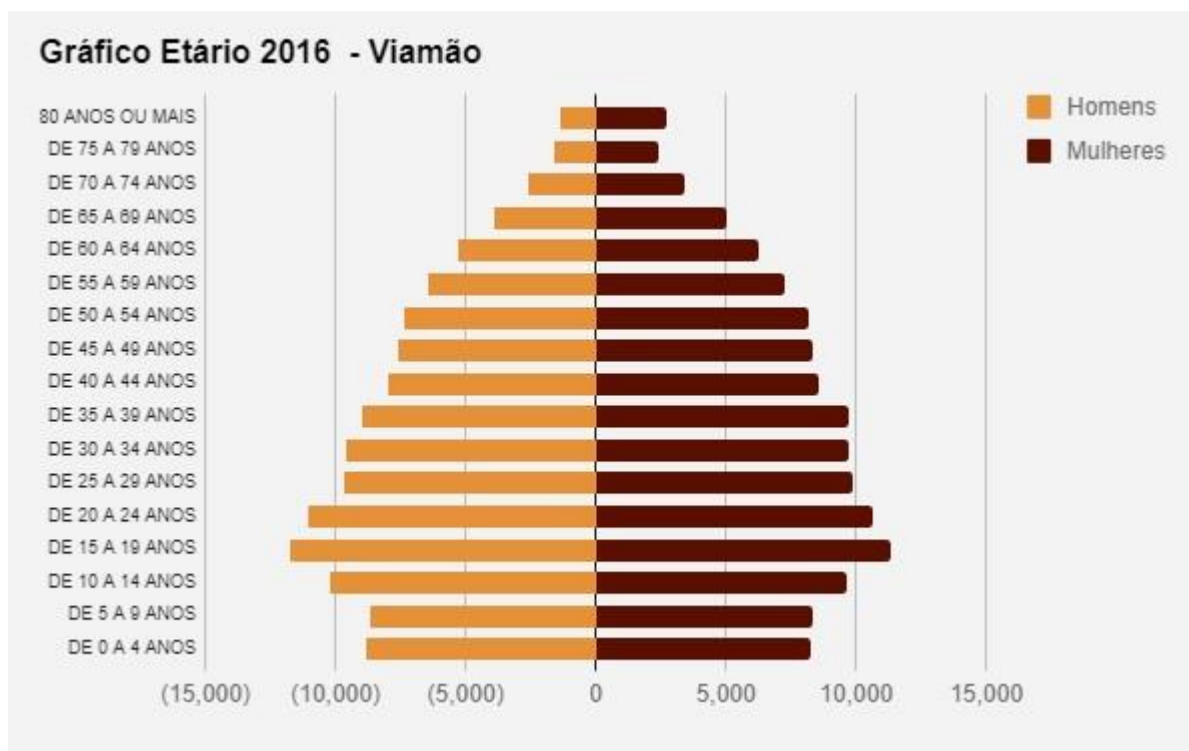
Fonte: Agenda 2020.

Através do gráfico anterior, é possível observar que o PIB do município de Viamão é bem inferior ao da média do país e, quando comparado à média das cidades do estado do RS, a diferença é mais que o dobro. A cidade não tem um setor industrial forte e, por isso, não evoluiu consideravelmente no setor, levando em consideração municípios próximos e sua população não tem grande poder aquisitivo:

[...] é um município de característica bem carente, até a população mesmo. Não se tem essa visão da política de assistência e não te esse caráter mais profissional. Tanto que as instituições, que nós temos que são mais fortes, a maioria delas ou tá vinculada à igreja católica, igrejas de uma forma geral, evangélicas, católica e, normalmente, elas vêm de POA. [...] aonde tem empresa, eu acho que tem isso. O município é um município dormitório. Viamão é caminho pra lugar nenhum, eu costumo dizer isso. Na verdade, a gente liga aqui à praia de nudismo, Quintão, Pinhal. Então, na verdade, ele leva do nada pra caminho nenhum. Canoas, São Leopoldo, olha a quantidade de indústrias, de tudo, a movimentação financeira é muito grande, são municípios que tu vai de dois a três anos lá e é uma mudança violenta, tu não conhece mais. Viamão é a mesma há séculos. (ENTREVISTA 1)

Esses fatores prejudicam o desenvolvimento da cidade e, assim, a mesma permanece dependente de ações de parceiros externos e de ajuda da igreja. A figura a seguir apresenta o gráfico etário do município, distinguindo-se homens e mulheres.

Figura 3: Faixa etária do município de Viamão

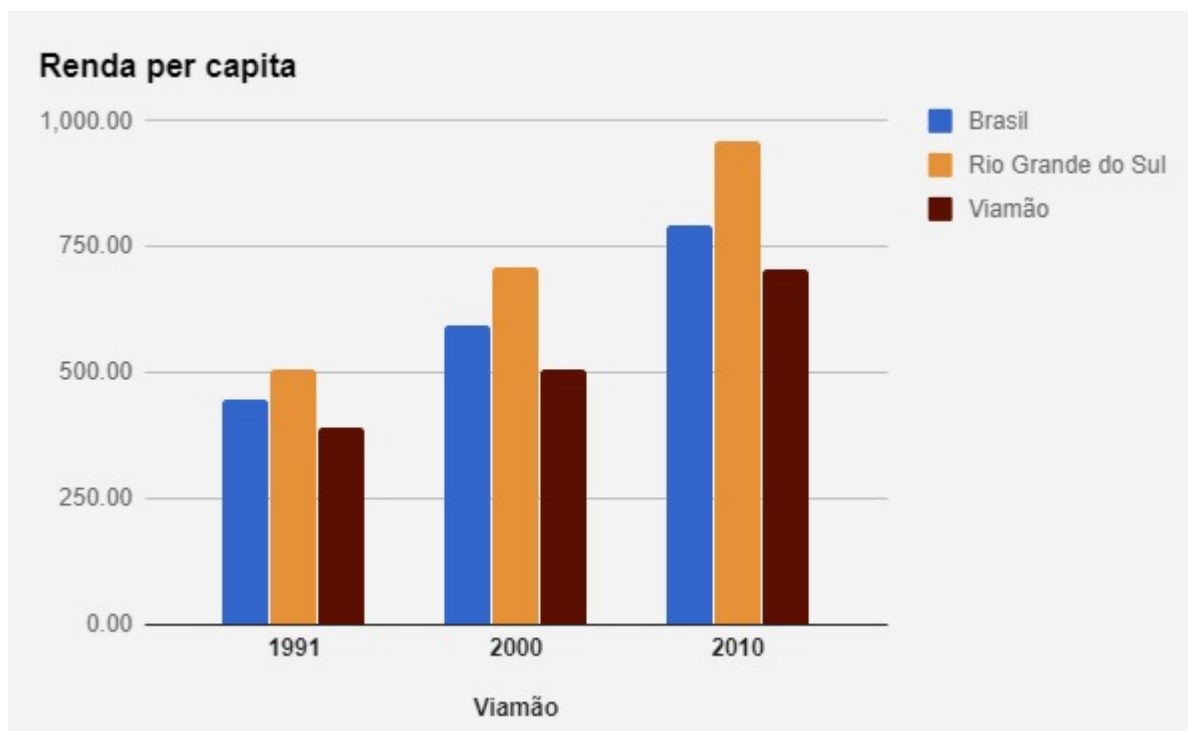


Fonte: Agenda 2020.

A faixa etária mais populosa, portanto, é a de quinze a dezenove anos e a faixa etária em menor proporção é a acima de setenta e cinco anos. Considerando as restrições do PCF/PIM, a faixa de idade atendida por ambos os Programas é significativa. Ainda, é preciso considerar que são atendidas as crianças e suas famílias/seus cuidadores, o que significa que atende a outras faixas etárias.

A renda per capita do município está bem abaixo, se comparada às rendas per capitas nacionais e do estado do RS.

Figura 4: Renda per capita



Fonte: Agenda 2020.

Sendo assim, percebe-se que as ações socioassistenciais são deveras importantes para a manutenção do bem estar de uma boa parte da população da cidade. No próximo segmento, encontra-se uma análise dos programas desta área em atividade no município de Viamão. As três entrevistas realizadas foram fundamentais para a análise da situação.

4.1 O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE VIAMÃO

No ano de 1996, é criado o Conselho Municipal de AS, aprovado através da Lei nº 2522/96, pelo então prefeito Pedro Godoy. Fica a cargo deste órgão a organização de toda a AS no município, definindo as prioridades, estabelecendo diretrizes, formulando estratégias, avaliando e fiscalizando os serviços, entre outros. Esta lei foi revogada pela Lei nº 3565/2007, e, de lá para cá, as leis sofreram revogações, até chegar ao que está vigente no município.

A Secretaria da Cidadania e Assistência Social é responsável por garantir os direitos e o acesso a bens e serviços a cidadãos e grupos em situação de vulnerabilidade, risco social e pessoal. A Secretaria está dividida em sete áreas: Direitos Humanos, Gestão do Fundo, Assistência Social, Média e Alta Complexidade,

Proteção Social Básica, Cadastro Único e Acessuas. A Lei nº 4501/2016 dispõe sobre a AS, na cidade, que é composta pela Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social (SMCAS), o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e ao Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). Sendo constituída pela participação governamental e da sociedade civil organizada, a fim de oferecer serviços, benefícios, programas e projetos para a população. Em consonância com a Lei Federal nº 12.435/2011, que dispõe o SUAS, além da NOB/SUAS, da LOAS (1993) e do MDS.

O meio de acesso da população ao SUAS é através do CRAS (Centro de referência em Assistência Social). Neles são acolhidas as famílias em situação de vulnerabilidade e risco social. Nos CRAS, são ofertados serviços de proteção social básica e, atualmente, são cinco centros que realizam cerca de 5.441 atendimentos por ano (Fonte: Secretaria de AS de Viamão).

Figura 5: CRAS Viamão



Fonte: Prefeitura de Viamão.

Segundo o Art. 12 da Lei nº 4501/2016, a AS é composta por dois tipos de proteção:

I - Proteção Social Básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social que visa prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. O CRAS é responsável por ofertar este serviço.

II - Proteção Social Especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos. A proteção social especial abrange a proteção social especial de média complexidade e de alta complexidade. O

Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) fica responsável pela oferta deste serviço (BRASIL, 2016)

Entretanto, para dar-se início às atividades de AS no município de Viamão, a sociedade civil teve um papel muito importante na construção do que se chamou de Plano Municipal de Assistência Social:

[...] na época nós não tínhamos o Conselho. Nós fizemos um processo de um ano e meio de construção do Conselho. Fazendo reuniões mensais nas entidades, estudando, na época, a LOAS. Foi em (19)94 que a gente começou isso. Começamos da Lei Orgânica de Assistência Social. E o primeiro Plano foi construído por levantamento de dados e com a construção de informações da sociedade civil organizada. Foi aprovado na primeira conferência em 1997. (ENTREVISTA 2)

Isso demonstra a preocupação que a comunidade da cidade tinha acerca do tema e, inspirados no LOAS (1993), criaram um meio de gerir esta política. Historicamente, a política de AS no município não tinha uma secretaria própria:

[...] A partir de 2005 para 2006 que a gente chegou ao status de secretaria. Antes a gente era um departamento de dentro da política de saúde, aí conseguimos nos emancipar [...] mas aí depois nos tornamos secretaria e de lá pra cá entrou em um processo de ampliação, de crescimento, de fortalecimento, mas nestes últimos anos, com todo o problema que está acontecendo a nível nacional a gente tem sentido muito uma desmobilização dentro da secretaria. Ah, gente, dá uma tristeza. (ENTREVISTA 1)

Com relação ao SUAS, na entrevista 1 foi relatado um enfraquecimento na política de AS no município. Após um período de fortalecimento da política dentro do município, a mesma enfrentou alguns problemas, dado o contexto atual do país.

Com as mudanças no cenário político nacional, onde foi criado um novo Programa desta área, houve um retrocesso no que diz respeito ao fortalecimento da política no município. Apesar disso, no quesito oferta de serviços, não houve prejuízo, mas também não houve aumento, visto que a demanda não permaneceu a mesma:

É, e uma das coisas que eu achei mais interessante nesta gestão, eu acho muito positivo, que o prefeito fez questão de nos dizer que nós não vamos diminuir nenhum serviço, não vamos fechar nenhum serviço. A gente pode não fazer a ampliação deles ou criar novos serviços, mas que a gente vai fazer a manutenção e tentar qualificar o máximo possível que está aí, dos serviços que nós temos. E isso eu acho uma

coisa importante. Ele fala muito disso em todas as reuniões, eu já vi ele falando assim, ó: “OK, nós não vamos ampliar isso que vocês estão dizendo que precisa. Por exemplo, a gente teria que fazer o reordenamento do albergue, nós não vamos fazer agora porque não tem recurso, o município não tem recurso pra bancar um abrigo 24h, mas vai conseguir recurso para manter o albergue que nós temos que é de atendimento noturno para a população de rua. [...] os gastos das instituições aumentaram muito, então para as instituições de acolhimento, o município tem que estar repondo porque a gente está fazendo o reequilíbrio sempre. De todos os anos, quando termina o contrato, a gente faz uma avaliação: olha, houve uma inflação de tanto, nós temos que fazer uma reposição de tanto. Então, essa conta sobrou pro município, e o repasse desse valor, não. (ENTREVISTA 1)

Como foi relatado, o serviço de atendimento já em vigor no município não diminuiu, mas, partindo da premissa de que os recursos devem acompanhar o aumento da demanda, esta escassez prejudica o funcionamento das instituições.

A gestão da política não é feita por um profissional qualificado da área:

Vou te dar um exemplo. Hoje a nossa gestora vem da área da saúde, então, a terminologia que ela usa não é de usuário, mas de paciente. Então, seguidamente vem um pedido de cadeira de rodas, de muleta, para nós. Isso é muito triste de se ver porque a gente já tinha feito um grande avanço nesse sentido. (ENTREVISTA 1)

Tal declaração demonstra que o enfraquecimento da política se faz presente, inclusive, na gestão da mesma e que, constantemente, são demandadas solicitações que não cabem a sua responsabilidade.

Uma das formas de se analisar uma política pública é através do estudo do papel das ideias, as quais levaram a sua formulação e implementação. Faria (2003 *apud* NATALINO, 2017, p. 97) afirma que as ideias podem ser atribuídas a valores, ideologias, concepções de mundo, relações causais, soluções de problemas, entre outros. As ideias podem ser adotadas pelos implementadores de políticas públicas ou influenciar parcialmente o processo decisório (JOHN, 1999 *apud* NATALINO, 2017, p. 97). Sendo assim, é necessário que se faça uma análise das concepções que estão permeando o programa que está sendo executado pelos municípios atualmente, a fim de avaliar as mudanças que trouxeram para a institucionalização do SUAS em nível local:

Até porque se vincula muito ainda a questão político-partidária. A política de assistência infelizmente ela foi engolida como um discurso de esquerda. Então se diz assim “não, se tu é assistente social você

automaticamente é PT". Gente, eu não sou PT. Defendo uma ideia, uma ideologia, eu tenho valores que talvez conjuguem com o que eles diziam defender, mas não necessariamente que eu esteja do lado deles. [...] E ainda eu acho que muito disso para empobrecer a política de assistência, entende. Tirar um pouco do valor disso. De quinze anos aqui dentro, é o que eu sinto. Existe uma rotulação de assistente social, ainda mais se for do quadro, "tudo PT". E não é. (ENTREVISTA 1)

A percepção da própria população beneficiária do serviço também muda conforme o cenário atual. Em um trecho da entrevista, a assistente social relata que a concepção da política já não é mais a mesma:

Nós voltamos a ser as moças boas e, se a gente não fornece cesta básica e não dá benefícios, nós somos as moças más. Não se trabalha a cunho de empoderamento da pessoa ou de emancipação, mas sim de benéficie. (ENTREVISTA 1)

Portanto, pode-se perceber que o campo da Assistência Social, desde o início, vem passando por constantes mudanças estruturais, administrativas e qualitativas.

4.2 A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA CRIANÇA FELIZ NO MUNICÍPIO DE VIAMÃO

Considerando-se o objetivo proposto neste trabalho, que é a análise da implementação do PCF no município de Viamão, cabe identificar a relação entre as ideias de formulação em âmbito central e a realidade da implementação a partir do papel dos burocratas da área da AS, na cidade. Portanto, a fim de alcançar tais objetivos, a análise dos documentos e as entrevistas foram fundamentais para a realização deste trabalho. Através de diversos pontos de vista, os entrevistados relataram suas reflexões referentes ao cenário local e nacional, suas percepções acerca do que foi proposto nas diretrizes do Programa e como foi exposto pelo Governo Federal.

Tendo em vista que a adesão ao PCF seria de forma voluntária, ou seja, os municípios não foram obrigados a adotar tal atividade e, por decisão do prefeito em exercício, o município de Viamão adere ao Programa no fim do ano de 2016. A partir dessa data, iniciou-se o trabalho de planejamento para a sua execução no município, e este processo durou aproximadamente um ano. A implementação ocorreu de forma gradual, sendo inaugurado um CRAS por ano. Sendo assim, nem todos os CRAS do

município participam do PCF. O primeiro a implementar o Programa foi o CRAS Monte Alegre, no dia 11 de setembro de 2017. No ano de 2018, houve a inauguração no CRAS São Tomé/Martinica, e o próximo a ser beneficiado é o CRAS Centro Tarumã, previsto para o ano de 2019.

Através de um decreto municipal, ficou estabelecido que haveria uma fusão com o Programa Primeira Infância Melhor (PIM), o que designou o nome do Programa na cidade: Programa Criança Feliz/PIM. O PIM foi desenvolvido no ano de 2003, tornando-se Lei Estadual n.º12.544, em 03 de julho de 2006. Sua finalidade é fazer ação transversal de promoção do desenvolvimento integral na primeira infância. É voltado para o desenvolvimento pleno das capacidades físicas, intelectuais, sociais e emocionais do ser humano, e tem como eixos de sustentação a comunidade, a família e a intersetorialidade. Essa intersetorialidade é composta por três áreas: a educação, a assistência social e a saúde. Ou seja, apresenta características semelhantes ao Programa Criança Feliz (Fonte: Governo do RS)⁶.

O programa Criança Feliz foi formulado com objetivos muito semelhantes, o que poderia sugerir uma sobreposição de políticas públicas e, conseqüentemente, maior nível de gasto. Entretanto, o governo federal entendeu como relevante tal programa e lançou-o para implementação aos municípios.

Segundo a entrevistada que compõe a gestão da AS, a fusão entre os Programas qualificou os atendimentos que já eram feitos, entretanto, o PIM era mais voltado para a área da saúde. Inclusive, a adesão ao PIM foi realizada através de uma Plenária do Conselho Municipal de Saúde de Viamão. Com a adesão ao PCF, a interlocução entre as três áreas foram beneficiadas e, conseqüentemente, qualificou os atendimentos ao público alvo. Todo o público atendido pelo PCF faz parte também do PIM, mas nem todo o público atendido pelo PIM é também atendido pelo PCF,

[...] porque a prioridade do CF, tu já deve ter visto, é zero a três, famílias beneficiárias do BF ou zero a seis, criança com deficiência que tem o BPC, mas o PIM ele não tem essa abrangência. O PIM é simplesmente gestantes e zero a seis. [...] Aquelas crianças que a família não recebe o bolsa família ou as crianças que já têm três anos e seis meses, que já completaram os três anos, elas seguem sendo atendidas pelo programa, mas elas não vão entrar no registro do prontuário eletrônico, que é o registro do MDS, né, pro CF, mas elas seguem sendo atendidas pelos visitantes. Então pode existir uma

⁶ Fonte: PIM. Disponível em: <<http://www.pim.saude.rs.gov.br/v2/o-pim/o-que-e/>> Acesso em 25 de nov. de 2018.

discrepância no registro no banco de dados do CF porque elas não estão dentro dos critérios prioritários do PCF, mas como em Viamão a gente faz o programa e a política juntos, eles estão sendo atendidos só que pelo PIM, não pelo PIM, mas somente pelos critérios do PIM e não nos critérios do PCF. (ENTREVISTA 3)

Quanto ao orçamento, a unificação dos dois Programas beneficiou as ações que já eram praticadas pelo PIM, então, quando questionado a respeito deste tema, o entrevistado relatou que tem sido suficiente devido à fusão dos Programas:

[...] como aqui nós fizemos a junção com o PIM, né, e o PIM é do governo estadual e o PIM também tem repasse financeiro e o repasse é o pagamento da bolsa auxílio dos visitantes. Então todos os visitantes que a gente tem são pagos pela saúde via estado, então já é menos um gasto que tem que ter do CF, né. Então, atualmente o dinheiro que tá vindo do CF tá sendo suficiente pra nós, ainda mais que aqui a gente tem essa parceria. (ENTREVISTA 3)

O PCF/PIM conta com seis funcionários concursados e quarenta e cinco estagiários de nível superior ou técnico, que são os visitantes. Os estagiários são supervisionados durante os atendimentos e as pessoas atendidas não tem distinção entre as que fazem parte de ambos os Programas ou só do PIM. São realizadas visitas domiciliares semanais, que duram em torno de quarenta minutos à uma hora. Do ponto de vista da abrangência e qualificação do programa, parece haver progressos; porém, a sobreposição de ações e ampliação de recursos pode afetar outras áreas de políticas públicas.

O foco do Programa, como foi relatado em entrevista, é o desenvolvimento infantil através do fortalecimento do vínculo entre a criança e o cuidador. Assim, os visitantes orientam as famílias sobre como atuar no desenvolvimento da criança. São realizados cerca de 300 atendimentos por mês. Para se obter um retorno quanto às atividades realizadas, todas as sextas-feiras são feitas reuniões com todos os visitantes e, também, capacitações a fim de aprimorá-las.

O Programa não abrange todas as regiões do município, sendo alocado, primeiramente, para as regiões mais populosas. Conta com coordenação e equipe próprias, além de contar com recursos específicos para sua realização:

[...] Para o CF, tanto que o CF tem camiseta própria, tem material gráfico, tem tudo que você puder imaginar. É a nossa “prima rica”, não

é?! Claro que a gente sempre usa isso também como uma fórmula, uma estratégia de atingir a nossa população, melhorar as condições de vida, mas não posso te dizer que eu fico feliz com isso que eu acho que a gente ainda continua usando de subterfúgio para uma coisa que deveria ser específica pra a área da AS, para trabalhar os grupos de famílias, não só na primeira infância, mas em todas as fases. ” (ENTREVISTA 1)

A fala do entrevistado explicita a prioridade que o governo Federal dá ao novo Programa, em detrimento das ações já existentes nesta área. Acrescenta, ainda, que é “ótimo, tudo bem, a gente tem que investir na área da primeira infância, mas a gente não pode deixar tão descoberto o resto”, e que seus recursos são “bem gordinhos, diga-se de passagem. E a gente louco que viesse recursos para o resto das políticas, não é? ”. (ENTREVISTA 1)

Em relação à dimensão organizacional do programa, especificamente ao local de funcionamento, ele funciona nos CRAS, juntamente com outros programas de AS como, por exemplo, o SUAS. Entretanto, segundo o entrevistado, isto não tem prejudicado o andamento das atividades, pelo contrário, beneficia o acesso das pessoas atendidas pelo PCF aos seus direitos básicos. Além de ser uma maneira de aproximar o público atendido com as demais políticas públicas de AS, presentes no município.

[...] a gente tá num processo de formular um protocolo municipal, agora, no final de setembro ele vai ser lançado, né, aonde toda a proteção social básica, né, que é o nível do CRAS, que é o nível da prevenção, “sentou” junta pra pensar os seus processos e trabalho, pensar um protocolo. Então a gente também tá sempre no processo de aprimoramento. (ENTREVISTA 3)

No tocante à dimensão, concepção assistencialista que se apresenta a nível federal e o reflexo em nível local, não foi possível perceber um alinhamento claro. Apesar disso, foi relatado em entrevista que a primeira-dama do município, como no caso da primeira-dama da República, iniciou seu trabalho voluntário, o que não era visto antes da adesão ao PCF. Nesse caso, fica evidente a questão político-partidária no sentido de influenciar as ações destas mulheres, como nos tempos anteriores à CF/88, no sentido de demonstrar sua benevolência para com a população.

Diante desse não alinhamento perceptível na implementação do programa, abriram-se novas hipóteses de interpretação sobre o caso, chamando a atenção para

a autonomia dos burocratas de nível de rua. No caso de Viamão, os burocratas de nível de rua tiveram um papel relevante para que não ocorresse que o discurso federal, com conteúdo assistencialista e de incentivo ao trabalho voluntário, interferisse na política que já era consolidada no município. No âmbito local, dado o histórico da AS e da institucionalização da burocracia, o programa fortaleceu as bases de atendimento do PIM, em conjunto com o novo PCF.

No próximo bloco, encontra-se uma análise sobre a implementação do PCF no município e como o trabalho dos atores locais influenciou na execução e na concepção do novo Programa.

4.3 A IMPLEMENTAÇÃO EM VIAMÃO E O PAPEL DA BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA

O município de Viamão tem uma característica em especial: a parceria entre dois programas direcionados à primeira infância. A proteção na primeira infância já era consolidada no município, desde 2003, graças ao Programa estadual PIM que, recentemente, foi beneficiado com a adesão do município ao Programa federal PCF, que ficou denominado PCF/PIM. Entretanto, o PIM se concentrava mais na área da saúde, apesar de ser intersetorial, então o PCF, concentrado na área da AS, incentivou a articulação entre saúde, educação e assistência social. Além disso, incentiva a aproximação da política do SUAS, como foi relatado em entrevista:

[...] aproxima da política do SUAS também, né, fazendo a interlocução com o serviço de convivência⁷, que a gente ainda tá em fase de projeto, a gente ainda não tem implementado, mas já tem essa parceria, então ele aproxima mais esse programa pra dentro, vai trazendo pra dentro da assistência, que o PIM já tava um pouco mais afastado, mais vinculado na saúde. (ENTREVISTA 3)

Então, o que se tem são três programas de governo trabalhando conjuntamente no trabalho de assistência social do município. A iniciativa beneficia a população que precisa do serviço e, além disso, articula o trabalho desta área em questão:

⁷ O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) faz parte do serviço de Proteção Social Básica do SUAS. É uma forma de complementar o trabalho social com famílias. Fonte: MDS

[...] A gente agora tá fazendo frente a essa questão da primeira infância aqui no município de Viamão, né, e os benefícios do programa, além da metodologia dele de visita domiciliar, de acompanhamento semanal, as crianças e as famílias, como ele prevê ali, também, o acompanhamento de grupo, a gente tá fazendo uma integração com o serviço de convivência, que é um outro serviço do CRAS, de zero a seis anos e, a partir do CF tá alavancando, então, a implantação deste outro trabalho de primeira infância. Então, está sendo super bom, as equipes estão se unindo, trabalhando em conjunto, escrevendo projeto, planejando como é que vai ser esse outro trabalho. Tá sendo muito bom. (ENTREVISTA 3)

O extrato da entrevista acima demonstra como a leitura local do programa veio a fortalecer uma área que já existia no município: a proteção à primeira infância, mas que não contava com articulação com o campo da AS. O programa, no caso do município de Viamão, favoreceu a articulação entre burocracias da saúde e AS, devido às iniciativas dos próprios funcionários:

[...] A gente tá trabalhando aqui de tal forma que se acontecer do programa não continuar, que a metodologia do CF possa ser encampada até pela metodologia do serviço de convivência de zero a seis, porque ali no serviço de convivência prevê mais atendimentos coletivos, mas a gente tá considerando tão rica essa metodologia de as visitas domiciliares que a gente pensa que não deva-se perder porque qual é o programa, né, tanto da assistência, saúde, educação, qualquer política que entra na casa da família semanalmente? Tem algum programa assim? (ENTREVISTA 3)

As visitas são realizadas diretamente na casa das pessoas, ou seja, não é preciso que o cidadão saia de sua casa para ser atendido por profissionais de diversas áreas:

[...] No momento que um visitador tá dentro da casa, ele consegue levar uma informação que muitas vezes não chega por outros meios, então acaba que essas famílias começam a acessar mais e acabam a desenvolver um pouco mais a sua cidadania, conhecer os seus direitos, conhecer aquilo que elas podem ter acesso, tá acessando tanto o CRAS quanto a saúde, quanto a educação, coisas que em outros processos, talvez, elas não tivessem esse acesso. (ENTREVISTA 3)

Considerando esta proposta do Programa, deve-se levar em conta o que a família atendida pensa a respeito disso. Quando questionado a respeito, foi relatado na entrevista que esta metodologia tem bastante aceitação por parte do público. A

maneira como o Programa é realizado, na prática, consiste em o visitador estimular o cuidador da criança a observar sobre a importância de seu desenvolvimento pleno. Isso inclui fortalecer o vínculo familiar e, até mesmo, a edificação dos sentimentos. Também, durante as atividades práticas são utilizados objetos diversificados como, por exemplo, um espelho, que tem por finalidade refletir a própria imagem da criança, para que se identifique como indivíduo. Ainda, o visitador utiliza-se de técnicas para demonstrar como produzir brinquedos a baixo custo para as famílias:

[...] O visitador constrói a partir da sucata, ou ele leva o material e constrói junto com a família o brinquedo. Pra ela ver que, por exemplo, olha no atendimento da uma olhada se tem tampinha de garrafa da pra fazer um móbile e aí tu vai estimular que a criança olhe pras cores e fixe o olhar, quando é bebezinho, então tu vai expandindo as possibilidades, né. [...] pedrinha, dentro de uma garrafa pet, virou um chocalho. Um chocalho, cada vez que a criança ouve aquele som são bilhões de sinapses, isso ali que ela vai, conexões mentais que acontecem, né, então... e mostrar pra família que isso faz muita diferença. (ENTREVISTA 3)

Essa forma de atendimento considera a incipiência do cuidador para com a criança. Cabe aqui questionar o grau de interferência da individualidade de cada família, que pode ser afetado por um padrão de criação pré-determinado.

Na intenção de qualificar os atendimentos prestados às famílias, foi relatado na entrevista que são realizadas, pelo menos, uma capacitação mensal sobre temas que tenham apresentado dúvidas aos visitantes ou sobre seus atendimentos. O PCF/PIM conta com seis funcionários concursados, dentre eles, monitores, técnicos e gestores. Os visitantes são quarenta e cinco estagiários de nível superior e técnico que recebem bolsa auxílio. Todos os participantes do Programa são pagos pela verba recebida pelo PIM, que consta na área da saúde, e isso significa que é um gasto a menos em relação à verba recebida pelo Governo Federal para o PCF em si. Portanto, quando questionado se há déficit no orçamento, foi relatado em entrevista que o PCF/PIM tem um orçamento suficiente para exercer suas atividades. Ainda, a verba advinda do PCF é utilizada para produção de coletes, crachás, camisetas, material pedagógico, mochilas, dentre outros objetos necessários, que são utilizados para a execução do trabalho no PCF/PIM.

Investir na primeira infância é fundamental para formar adultos mais conscientes, conforme relatado na entrevista três: “gera mais resultados tu investir na

primeira infância porque depois tu vai gastar muito dinheiro, se tu não investir, vai gastar muito dinheiro lá com problemas de violência, de evasão escolar”. Entretanto, esta política não tem o objetivo de tirar o lugar da educação infantil, ela é para ser complementar. O foco do programa é estimular o desenvolvimento infantil. Isso ocorre no CF, a partir do fortalecimento do vínculo entre a criança e o cuidador. Então, o visitador vai até a casa para estimular a criança, orientar e sensibilizar o cuidador da importância de, ele mesmo, fazer essa estimulação:

[...] Pra que as crianças de baixa renda, as crianças que estão em situação de alguma vulnerabilidade, elas tenham maior condição de igualdade de acesso às oportunidades num futuro, aquelas crianças que têm todo um processo de investimento na sua primeira infância, né, de investir numa educação privada, de estímulos em creche ou com cuidador em casa, que elas talvez não vão ter esse acesso, então o programa vem pra contribuir com isso. (ENTREVISTA 3)

Como o PCF é uma política do governo atual, na troca de governo pode ocorrer o seu cancelamento. Os entrevistados demonstraram bastante preocupação com isso, pois prejudicaria todo o trabalho que eles vêm planejando e implementando, durante todo o processo. Tudo isso, com vistas a uma adequada articulação e funcionamento entre os Programas. A ideia é que essa metodologia possa ser utilizada em outras políticas públicas de assistência social, especialmente na primeira infância. Além disso, os gestores do Programa, que foram entrevistados, deixaram clara a sua “paixão” pelo Programa, bem como as ações voltadas à primeira infância, que são fundamentais. Acrescentam, também, que a sociedade deve “olhar para a infância com muito carinho”:

[...] eu sempre defendi, junto com a minha secretária, né, a gente precisa de pessoas concursadas pra levar adiante a política da primeira infância independente de programa, tem que continuar esse trabalho. Não tem mais: se acabar o CF esse trabalho não pode acabar. [...] Pode ter outro nome, mas que ele permaneça. (ENTREVISTA 3)

Os funcionários da AS do município ainda realizam três festas temáticas de datas marcantes, especialmente para as crianças: Natal, Páscoa e Dia das Crianças. Eles se empenham na realização de quatro eventos por data, a fim de abranger diferentes áreas do município. Esta atividade é autônoma, visto que não pode ser

utilizado o orçamento de nenhum Programa para a sua realização. Por esse motivo, são concretizadas através de doações da sociedade civil, solicitadas através da Secretaria da Saúde.

Devido a área da AS já estar legitimada no município, desde 2003, normalmente a população contribui voluntariamente na arrecadação dos insumos para estas festas. Os funcionários também fazem solicitações, diretamente na sociedade, em mercados, entre outros, *porque “eles veem os visitantes todos os dias, com uniforme, passando, então já tem uma legitimidade aqui no território” (ENTREVISTA 3)*. Habitualmente, no Natal, as pessoas envolvidas se empenham na arrecadação de brinquedos. Porém, essa tarefa encontra maiores dificuldades devido ao custo. Em outras datas festivas, como a Páscoa e o dia das crianças, são distribuídas guloseimas.

Essas atividades voluntárias, em que pese da boa intenção dos burocratas de nível de rua, podem prejudicar a concepção das ideias acerca da AS que foram trabalhadas, ao longo dos últimos anos, em especial com a CF/88 sobre os direitos garantidos. O SUAS foi uma forma de concretizar os direitos sociais básicos a toda a população, de forma gratuita, assim como o PIM, no que tange as ações voltadas à primeira infância. Existe a preocupação dos burocratas em garantir que a comunidade saiba que seus direitos são assegurados por lei.

Apesar de iniciativas voluntárias, como as festas realizadas com patrocínio da comunidade local, é perceptível o engajamento dos burocratas de nível de rua em tornar o PCF em mais um incentivo para o cuidado com a primeira infância. O programa, por iniciativa dos trabalhadores, conseguiu avançar na articulação intersetorial entre saúde e assistência social, e percebe-se uma intenção elencada pelos entrevistados em dar continuidade ao programa, por iniciativa local, caso ele acabe com a troca de governo federal.

É notório que a cidade de Viamão é um caso bem sucedido do novo Programa Federal. Mesmo assim, cabe questionar o quão eficaz esta política seria, caso não houvesse a ação destes burocratas. Percebe-se que o modelo *Bottom-up* se faz presente na política socioassistencial do município, o que influenciou no êxito e na articulação do Programa com os demais. Como já existe um programa de mesma intenção no município, não deveria o Governo Federal estar ciente de tais ações e formular meios de aperfeiçoá-lo? Ou o interesse em demonstrar sua benevolência e

de sua esposa para com a população é superior à avaliação das políticas, já em exercício?

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme foi visto neste trabalho, a área da Assistência Social passou por diversas fases ao longo dos anos, tendo diferentes propósitos e visões que a encaminharam ao que se tem em prática hoje. É dever do Estado garantir os direitos a todos os cidadãos que precisarem de auxílio, portanto, é importante destacar seu papel de provedor de meios para que estas ações se concretizem. A começar pela Constituição Federal de 1988, que proporcionou o acesso universal e gratuito à população e o Estado assumiu o compromisso com a política de AS. Desde então, os governos em exercício têm atuado conforme suas diretrizes e premissas, ocasionando a criação de programas para atuarem frente a esta questão.

Como foi dito anteriormente, o Programa foi uma tentativa do atual presidente para demonstrar a sua generosidade, de promover seu governo e de salientar que não é inimigo das políticas públicas. Neste contexto, a imagem da bondade da primeira-dama também foi utilizada com a finalidade de mostrar à sociedade o quanto ela se preocupa com bem-estar da população mais carente. Em especial, às crianças e às gestantes, reforçando o papel da mulher na criação, na formação e no desenvolvimento na primeira infância.

O Programa Criança Feliz demonstrou em seus preceitos a concepção assistencialista, sobretudo pelos discursos proferidos por sua embaixadora, a atual primeira-dama da República, Marcela Temer. De modelo *Top-down*, o Programa foi formulado de acordo com os conceitos weberianos de organização burocrática do governo central, através de um “sistema de comandos centralizados e hierárquicos associados a uma estrita separação entre política e administração” (RUA, 2013, p. 92). Em nível federal, demonstrou, também, a volta da atuação das primeiras-damas, encarregadas de realizar e incentivar o trabalho voluntário, sendo exemplo para a sociedade civil. O incentivo da sociedade em praticar o trabalho voluntário, da mesma forma, fez-se presente. Isto nada mais é do que uma forma de tirar a responsabilidade do Estado para com as pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Igualmente, na cidade de Viamão, a primeira-dama desempenhou seu papel no Programa, graças à importância atribuída a ele, pelo prefeito. Esse incentivo pode influenciar o retorno das atividades filantrópicas, bem como este discurso pode por em risco a concepção de AS como um direito dos cidadãos do município.

Contudo, os achados do campo demonstraram que os agentes do Programa no município, aqui compreendidos como burocratas de nível de rua, têm grande preocupação de que a população não tenha perdas no tocante aos seus direitos garantidos por lei. Tendo em vista o cenário nacional recente, o PCF beneficiou as atividades voltadas à primeira infância no município de Viamão, que já estavam institucionalizadas desde a implementação do programa estadual, denominado PIM. O PIM, que era mais pensado para a área da saúde, uniu-se ao PCF, mais voltado para a área da AS. Esta fusão dos Programas e a união dos recursos recebidos beneficiou o trabalho na cidade. Apesar da utilização dos CRAS em conjunto com os demais programas socioassistenciais, os atendimentos dos mesmos não foram prejudicados. Pelo contrário, foram um meio de aproximação da comunidade e de conhecimento dos seus direitos. Representando o modelo *Bottom-up* de implementação de políticas

públicas, os burocratas de nível de rua foram fundamentais para que se obtivesse êxito na execução dos Programas, bem como garantir o acesso da população aos seus direitos estabelecidos através da CF/1988. Eles foram os responsáveis por formular a realização das atividades, bem como as ações, e planejamento dos próximos passos para a melhora da implementação da política na cidade. Apesar do cenário de ideias retrógradas propostas pelo governo federal, estes burocratas foram fundamentais para que as ideias acerca de caridade e assistencialismo não prejudicassem os avanços obtidos anteriormente, no tocante à garantia de direitos básicos prestadas pelo Estado, de forma gratuita e universal.

O PCF/PIM conta com seis funcionários concursados, sendo que os visitantes são estagiários, ou seja, funcionários com vínculo temporário. Isso pode prejudicar o andamento dos trabalhos, dado o grau de rotatividade que se tem com este tipo de contrato. Seria benéfico, para as pessoas atendidas, profissionais fixos, já que proporcionaria mais concretude nas atividades realizadas e também pouparia tantos cursos elaborados para a capacitação dos mesmos.

Quanto aos recursos, sabe-se que o trabalho com a primeira infância é de relevância social. Entretanto, frente ao cenário de crise nacional e de cortes na área da AS, como mencionado pela CFM, cabe questionar se a melhor solução não seria investir na área da AS como um todo, fortalecendo os Programas já existentes. Como foi relatado em entrevista, os recursos recebidos têm sido suficientes para a execução do Programa, mas cabe ressaltar que, como ele é executado em conjunto com outro Programa, fica o questionamento sobre se estes repasses seriam suficientes, caso não houvesse a fusão dos Programas. Apesar da constante preocupação por parte dos burocratas de nível de rua em assegurar que não se retorne com ideias de cunho caritativo, existem ações de caráter voluntário na cidade, que é o caso da arrecadação de fundos para festas voltadas à comunidade. Estas festas têm o intuito de proporcionar momentos aos quais estas pessoas, provavelmente, não teriam condições de arcar financeiramente. Nestas atividades, a sociedade civil tem um papel importante na doação de recursos que possibilitem o sucesso destes eventos. Sendo assim, apesar da boa vontade com que se são planejados, demonstra que ainda há muito trabalho pela frente, para que não sejam mais necessárias ações voluntárias voltadas à população carente.

Como o Programa é muito recente, não é possível chegar a uma conclusão concreta acerca da sua efetividade no âmbito social. Caso o Programa persista aos próximos governos, será possível mensurar o seu impacto na sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARCO, S.N. Políticas focalizadas. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. **DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM

BRANCALEON, Brigida B. YAMANAKA, Jessica S. CASTRO, José M. de. CUOGHI, Kaio G. PASCHOALOTTO, Marco A. C. **Políticas Públicas: Conceitos básicos**. São Paulo, 2015.

BRASIL. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO. Brasília, 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em 16 de nov. de 2018.

BRASIL. **Criança Feliz: guia para visita domiciliar.** – 2ª versão. -- Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano, 2017.

BRASIL. Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Lei da Assistência Social.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm>. Acesso em 26 set. 2018.

BRASIL. **Norma Operacional Básica SUAS.** Brasília, 2012. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/nob_suas.pdf> Acesso em 26 set. 2018.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004).** Brasília, 2005. Disponível em <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf>. Acesso em 26 set. 2018.

BRASIL. **Orientações sobre o recebimento e utilização dos recursos federais transferidos a estados e municípios para implantação e execução do Programa Primeira Infância no SUAS - Criança Feliz.** Brasília, 2017.

CARVALHO, Graziela F. de. **A Assistência Social no Brasil: da caridade ao direito.** Rio de Janeiro, 2008.

CAVALCANTI, Sérgio. LOTTA, Gabriela S. PIRES, Roberto Rocha C. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. In: **IPEA, Burocracia e políticas públicas no Brasil.** Capítulo 9. Brasília, 2018.

Confederação Nacional dos Municípios. Disponível em:
<<http://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/governo-reduz-orcamento-da-assistencia-social-para-criar-programa-crianca-feliz>>. Acesso em: 24 maio 2018.

Conselho Federal de Serviço Social. Disponível em:
<<http://www.cfess.org.br/arquivos/2017-NotaPublicaCFESS-NaoAoProgramaCriancaFeliz.pdf>> Acesso em: 30 maio 2018.

Estado do Rio Grande do Sul. Secretaria da Educação – Departamento de Planejamento. **Diagnóstico do município de Alvorada.** Disponível em:
<<http://servicos.educacao.rs.gov.br/dados/diagnostico/2010/Analise%20CRE%2028.pdf>> Acesso em 09 jun. 2018.

FARAH, Marta F. S. **Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”.** São Paulo. 2016.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** Vol. 18 nº 51, 2003.

Fundação de Economia e Estatística. Disponível em: <<https://www.fee.rs.gov.br/>> Acesso em: 09 jun. 2018.

Infoescola. **Renda per capita.** Disponível em:
<<https://www.infoescola.com/economia/renda-per-capita/>>. Acesso em: 26 set. 2018.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em:
<<https://www.ibge.gov.br/>> Acesso em: 09 jun. 2018.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Burocracia e políticas públicas no Brasil : interseções analíticas.** Brasília, 2018.

Leis Municipais. Disponível em:<<https://leismunicipais.com.br/a/rs/v/viamao/lei-ordinaria/2016/450/4501/lei-ordinaria-n-4501-2016-dispoe-sobre-a-politica-de-assistencia-social-no-municipio-de-viamao-revoga-a-lei-municipal-3565-2007-e-da-nova-redacao-ao-conselho-municipal-de-assistencia-social-e-ao-fundo-municipal-e-da-outras-providencias>>. Acesso em 30 ago. 2018.

LOTTA, Gabriela. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (org). **Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática**. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

Ministério Público do Estado do Espírito Santo. **Histórico Político da Assistência Social**. Espírito Santo, 2000.

JACCOUD, Luciana, HADJAB, Patricia Dario El-Moor, CHAIBUB, Juliana Rochet. **A Consolidação da Política de Assistência Social no Brasil**. Brasília, 2010. Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo.

MEDEIROS, Moíza S. S., FROTA, Maria H. de P. **A Ascensão da mulher à esfera pública e a intervenção no social: Primeiro-damismo e assistência social**. 2011.

Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em <<http://mds.gov.br/>> Acesso em: 12 abr. 2018.

NATALINO, Enrique Carlos. O Papel das Instituições e das Ideias nas Escolhas de Políticas Públicas. **Rev. Estudos Legislativos**. Porto Alegre, ano 10, n. 10, p. 88-115, 2016.

OLIVEIRA, Gercina Alves de. A Burocracia Weberiana e a Administração Federal Brasileira. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 1970.

PAPI, Luciana. **A DINÂMICA FEDERATIVA DE BRASIL E ARGENTINA: Estudo comparado sobre as mudanças nos desenhos de formulação e Implementação de políticas de combate à pobreza e de assistência social**. Porto Alegre, 2017.

PAPI, Luciana. **Repactuação das relações intergovernamentais na implementação da política de assistência social: uma análise na região metropolitana de Porto Alegre**. Porto Alegre, 2014.

PERONI, Vera Maria Vidal. As relações entre o público e o privado nas políticas educacionais no contexto da terceira via. In: **Currículo sem fronteiras**. V.13, n.2, p.234-255, maio/ago 2013

Prefeitura Municipal de Viamão. Disponível em: <<https://www.viamao.rs.gov.br/>> Acesso em: 09 jun. 2018.

Primeira Infância Melhor. Disponível em: <<http://www.pim.saude.rs.gov.br/v2/>>. Acesso em 05 maio 2018.

RUA, Maria das Graças. ROMANINI, Roberta. **Para Aprender Políticas Públicas.** 2013. Disponível em: <http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2018.

SANTOS, Angela Penalva. Autonomia Municipal no Contexto Federativo Brasileiro. **Rev. Paranaense de Desenvolvimento.** Curitiba, n. 120, janeiro/junho 2011.

SANTOS, Agnaldo dos. **Construção das Políticas Públicas – processos, atores e papéis.** 2009. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/1244/1244.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2018.

SCORSIM, Silvana Maria. A filantropia no Brasil: entre a caridade e a política de assistência social. In: **Espaço Acadêmico**, n.86, 2008.

Sinaleira 2020. Disponível em: <<http://agenda2020.com.br/sinaleira/viamao/>>. Acesso em: 26 set. 2018.

SOUZA, Celina. **Governos locais e gestão de políticas sociais universais.** São Paulo, v.18, n. 2, p. 27 – 41, 2004.

SUAS: Configurando Eixos de Mudança. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - 1 ed. Brasília, 2008.

VENTURA, Magda Maria. O Estudo de Caso como Modalidade de Pesquisa. **Revista SOCERJ.** Rio de Janeiro, 2007.

Viamão. Disponível em: <<http://www.viamao.net/index.php>> Acesso em: 09 maio 2018.

ANEXO 1 – ROTEIRO DE ENTREVISTA

Histórico do município:

- 1) Como você avalia a gestão da AS antes da implementação do Programa Criança Feliz?
- 2) Qual a data de adesão do município ao Programa?
- 3) Como foi o processo de implementação do Programa no município?
- 4) Qual a participação do município na composição dos recursos destinados ao PCF atualmente? (divulgue a fonte)

- 5) Como as ações estão sendo planejadas e executadas em relação ao SUAS (dois programas ao mesmo tempo)? As famílias que participam de um Programa não participam do outro ou podem participar de ambos?

Sobre o Programa:

- 1) O Programa sofre alguma mudança na gestão/implementação com relação ao que foi previsto a nível federal?
- 2) O Programa tem local próprio? Como é sua relação com CRAS, abrigos, etc?
- 3) São destinados/designados funcionários específicos ou grupos próprios para a gestão e implementação?
- 4) Como é feita a contratação dos profissionais que atuam no Programa?
- 5) O Programa dispõe de quantos profissionais no município? Qual a sua escolaridade? São concursados ou contratados?
- 6) O Programa CF dispõe de material para atuação dos profissionais e divulgação? O material é suficiente para a atuação dos profissionais?
- 7) O Programa tem ajudado as famílias a superarem suas dificuldades e garantir os direitos básicos?
- 8) Quantas famílias são atendidas pelo Programa?

Gestão e recursos:

- 1) Como se diferenciam os recursos do SUAS e do Programa Criança Feliz?
- 2) O governo tem feito os repasses regularmente ou ocorrem atrasos?
- 3) O Programa exige alguma ajuda financeira advinda do município ou consegue atuar com os recursos que recebe?
- 4) Que impactos o Programa está trazendo a nível local de governo?
- 5) O que os funcionários da rede socioassistencial pensam a respeito do Programa Criança Feliz?