



Universidade de Brasília

Curso de Gestão de Políticas Públicas

GUSTAVO RIBEIROS LIMA

Atuação do UNISUAS junto à população de baixa em situação de ocupação irregular de terras no Setor Habitacional Sol Nascente

Brasília – DF

2015

Gustavo Ribeiros Lima

Atuação do UNISUAS junto à população de baixa renda em situação de ocupação irregular de terras no Setor Habitacional Sol Nascente

Relatório de pesquisa a ser apresentado como trabalho de conclusão da disciplina de Residência em Políticas Públicas.

Professor Orientador: Dr. Luiz Fernando Macedo Bessa

RESUMO

O presente trabalho de residência em políticas públicas objetiva analisar a política UNISUAS promovida pela SEDHS - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano e Social do Distrito Federal, com foco no trabalho de contingência e na atuação desta política com a população de baixa renda que se encontra em situação de ocupação irregular de terras no Setor Habitacional Sol Nascente. Mais especificamente, o trabalho visa verificar se o serviço prestado pelo UNISUAS se mostra adequado e efetivo para a população alvo. Para compreender melhor a situação de ocupação irregular de terras no Distrito federal, o trabalho parte de uma contextualização sobre a questão do desenvolvimento urbano e habitacional no Distrito Federal. Com base em uma abordagem sobre a descentralização estabelecida pela Constituição Federal no que tange à assistência social utiliza-se como referencial teórico sobre a descentralização autores como Arretche (1996) e Pereira (1963). Para uma base teórica sobre políticas públicas, implementação e burocratas, o trabalho baseia-se em autores como Silva e Melo (2000), Secchi (2010) Lipsky (1980). A verificação sobre a adequação e efetividade dos serviços do UNISUAS foi feita por meio da observação participante da execução da política, bem como com base em entrevistas com aqueles que participam de seu processo, a saber: gestores e implementadores. Ao final, percebe-se que o UNISUAS como adequado à população de baixa renda em situação de ocupação irregular de terras no Setor Habitacional Sol Nascente, e que o formato descentralizado de políticas públicas e a atuação dos agentes que implementam a política pública têm grande valia neste resultado.

Sumário

1. Introdução.....	5
2. Referencial teórico.	11
3. Procedimentos metodológicos.....	26
4. Diagnóstico.....	29
5. Considerações finais.....	42
6. Referências.....	44

Introdução

O presente trabalho de residência objetiva **analisar a política pública UNISUAS**, desenvolvida pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano e Social (SEDHS), órgão da administração direta do Governo do Distrito Federal, que tem por atribuição a “execução das políticas de assistência social, transferência de renda e de segurança alimentar e nutricional e gestão do Sistema Único de Assistência Social e Nutricional no âmbito do Distrito Federal”. (DISTRITO FEDERAL, 2015)

O UNISUAS se orienta pelos princípios e diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), cujos objetivos, são:

“prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem; contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbanas e rurais”. (PNAS,2004)

Segundo essa política, a proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco e destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras.

Já a proteção social especial enfatiza situações de risco que demandam intervenções em problemas específicos, como por exemplo, serviços que requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas e podem ser classificados com de média e alta complexidade. De acordo com o disposto no PNAS/2004, a proteção social especial de média complexidade são abrange, serviços “que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. Neste sentido, requerem maior estruturação técnico-

operacional e atenção especializada e mais individualizada, e, ou, de acompanhamento sistemático e monitorado, tais como: Serviço de orientação e apoio sociofamiliar; Plantão Social; Abordagem de Rua; Cuidado no Domicílio.¹

A proteção social especial de alta complexidade oferta serviços que “garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário”. (PNAS, 2004)

No âmbito do Governo do Distrito Federal, a Secretaria de Desenvolvimento Humano e Social (SEDHS) é responsável, dentre outras atribuições, pela formulação de políticas de assistência social no Distrito Federal, implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), planejamento e execução de ações relativas à proteção social básica e proteção social especial, para enfrentar a pobreza e a extrema pobreza, reduzir desigualdades sociais e prover condições para superação de riscos sociais e vulnerabilidades. (DISTRITO FEDERAL, 2015)

Nesse sentido a SEDHS se submete ao Sistema Único de Assistência Social – SUAS, de âmbito federal, coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O SUAS atua de forma descentralizada e participativa, articulando esforços e recursos dos três níveis de governo para executar programas e ações definidas pela Política Nacional de Assistência Social - PNAS. É um sistema composto pelo poder público e sociedade civil - que possui a autonomia de participar diretamente em um processo de gestão compartilhada. No mesmo formato de gestão compartilhada, há um compromisso dos estados com a implantação de sistemas locais e regionais de assistência social e com sua adequação e modelo de gestão, assinando pactos de aperfeiçoamento do sistema. (BRASIL; DISTRITO FEDERAL, 2015).

¹ Disponível em:

http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf

Acesso em 10 dez de 2015.

De acordo com a Diretoria de Serviços de Acolhimento (DISA) – unidade pertencente à estrutura da SEDHS, atualmente, o serviço do UNISUAS se insere no âmbito das políticas de proteção social especial e está estruturado em três grandes áreas de atuação, estabelecidas da seguinte forma:

- **Central de vagas:** setor que organiza todas as vagas em abrigos disponíveis para acolhimento no Distrito Federal, seja para crianças, idosos, adultos, mulheres, deficientes e recebe as demandas dos indivíduos que pleiteiam por estas vagas, estes podendo buscar o serviço através do telefone de contato, pessoalmente ou solicitando através das abordagens sociais que são feitas pelos agentes da SEDHS. O serviço funciona 24 horas por dia.

- **Central de convênios:** faz o acompanhamento e a execução de parcerias firmadas pelo Governo do Distrito Federal com entidades privadas que possuem vagas disponíveis para abrigar indivíduos em situação de vulnerabilidade social, pois muitas vezes o Estado não possui o aparato necessário para suprir toda a demanda de acolhimento do Distrito Federal. Possui atribuição de acompanhar, fiscalizar e solicitar a prestação de contas destes prestadores de serviços, visando garantir um atendimento de qualidade à população. Funciona em horário comercial de segunda a sexta-feira.

- **Contingência:** serviço com funcionamento 24 horas por dia e que atende toda situação emergencial ocorrida no Distrito Federal, no que tange à assistência social. Realiza, também, ações periódicas em locais onde se sabe que há ocupação irregular de áreas públicas, ou simplesmente na atenção a pessoas em situação de vulnerabilidade social, visando verificar as condições sociais dos cidadãos que ali estão e aplica questionários que objetivam colher informações sobre esses indivíduos. Atua realizando

plantões sócias, apoio e acompanhamento sociofamiliar, abordagens de rua e cuidados no domicílio.

O UNISUAS trabalha em parceria com outros órgãos da administração pública, a exemplo dos que realizam derrubadas de moradias irregulares, agindo antecipadamente a essas operações com intuito de realizar abordagens sociais, buscando informações para verificar se aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade social estão a par de seus direitos, como ao acolhimento, por exemplo, e em caso negativo, informam os meios para sanar essa falta.

A ênfase da análise do presente trabalho está centrada em uma das ações da SDHS mencionadas acima: no trabalho de contingência – atividade que é desenvolvida 24 horas por dia no âmbito da política UNISUAS e que tem por finalidade uma ação mais abrangente em todo o Distrito Federal.

O Setor Habitacional Sol Nascente foi escolhido como local a se desenvolver a pesquisa por ser repleta de moradias irregulares e precárias, marcadas pela ausência de estrutura básica. As habitações do local se multiplicam de forma que expõe proporcionalmente as carências do local. Atualmente o Sol Nascente possui elevado índice de criminalidade e é considerada a maior favela do Distrito Federal e a segunda maior da América Latina.²

O Setor Habitacional Sol Nascente faz parte da área de Regularização e Interesse Social criada pela Lei Complementar nº785 de 14 de novembro de 2008 na Região Administrativa IX – Ceilândia. De acordo com Rocha, (2014) “ a comunidade que se desenvolveu nesse setor tem despertado os olhares do Brasil por se constituir como a maior comunidade em área irregular do país, localizada próxima à Brasília e dos poderes que deveriam evitar tal situação” .

Para analisar essa política, o presente trabalho se propõe a verificar a adequação do UNISUAS à real demanda dos cidadãos alvo; a autonomia do órgão gestor (SEDHS) no desenho da política, sob a ótica da gestão

² De acordo com o Censo IBGE 2010 o Setor Habitacional é a segunda maior favela da América Latina, ficando atrás apenas da Favela da Rocinha, no Rio de Janeiro.

descentralizada de políticas públicas de assistência social garantida pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica da Assistência Social de 1993; e da atuação dos burocratas de nível de rua que atuam na implementação da política.

A pergunta que norteia esta pesquisa é:

“A política pública UNISUAS se mostra adequada e efetiva para a população de baixa renda e em situação de ocupação irregular de terras?”

Conforme mencionado anteriormente, o objeto de análise será a atividade de contingência, uma das propostas e ação da política. Partindo da questão norteadora, o objetivo geral deste trabalho é verificar se a oferta proporcionada pelo Estado na prestação do serviço tem adesão por parte dos indivíduos. Esta análise será feita por meio da observação participante da execução da política, bem como com base em entrevistas com aqueles que participam de seu processo, a saber: gestores e implementadores.

Como objetivos específicos o trabalho contempla os seguintes:

- analisar se existe autonomia dos gestores da política pública em seu desenho nos moldes da gestão descentralizada disposta pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica da Assistência Social de 1993;
- analisar a atuação dos burocratas de rua que atuam na atividade de contingência;
- analisar se existem processos de avaliação da política pública com vistas à adequação a novas demandas que possam surgir.

Para que se responda aos questionamentos que orientam essa pesquisa fez-se uso de análise documental, entrevistas e observação participante das ações dos agentes que atuam na atividade de contingência. A ação de observação participante foi essencial para que se pudesse mensurar, de forma qualitativa, se a política se mostra adequada e efetiva aos cidadãos que são alvo.

Este relatório está organizado em seis partes e apresenta além dessa introdução, que traz a atual estrutura da política pública; um referencial teórico,

que traz uma análise sobre a gestão de políticas públicas descentralizadas, políticas públicas, implementação, burocratas, assistência social e uma abordagem sobre a questão habitacional no Distrito Federal; a metodologia, que relata como se deu a imersão na organização acolhedora, atividades realizadas para obtenção de informações e o modo de coleta de dados; diagnóstico da política pública, que parte da pergunta que permeia o trabalho, visando aliá-la aos temas do referencial teórico; e considerações finais, que tem a intenção de esclarecer o aprendizado obtido e tecer comentários gerais a respeito do UNISUAS.

Referencial teórico

Assistência social no Brasil

A Constituição Federal adota a postura da garantia de direitos sociais aos cidadãos em seu artigo 6º, e assim dispõe, nos artigos 203 e 204 sobre a criação e gestão de políticas públicas assistencialistas que venham a amenizar o desequilíbrio social vigente no Brasil.

De acordo com BICCA (2011), atento à miséria e à desigualdade, o legislador reconhece a assistência como um direito social, colocando-a no corpo da Carta Magna, momento em que passa a ser mais um direito a ser ofertado pelo novo modelo de estado oriundo da Constituição Federal de 1988, o de bem-estar social. A Constituição Federal de 1988 traz a assistência social como direito do cidadão e versa em seu artigo 194:

Art.194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.
(CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA
FEDERATIVA DO BRASIL, 2003, p. 193).

Mais adiante, nos artigos 203 e 204 há um enfoque maior no assunto:

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

I- a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II- o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III- a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV- a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V- a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

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

I–descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II–participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2003, p. 130)

O artigo 204, inciso I, trata da questão da descentralização político-administrativa do tema, o que implica que a União se limita a regular as normas gerais, sendo a execução, implementação e avaliação, autonomia dos estados e municípios. Essa modalidade descentralizada de organização da política assistencialista no Brasil permite que os estados e municípios criem políticas públicas que sejam adequadas e atendam a suas necessidades, visando aumentar a efetividade e eficácia das medidas.

Para entender de melhor forma o conceito de assistência social, utiliza-se Lajús, (2009, p. 166), que afirma que para compreendê-la, é necessário analisá-la por um lado, com associação à luta histórica de classes sociais frente às desigualdades, que resulta de um permanente embate entre capital e trabalho, e de outro, através da posição adotada pelo Estado de mediador desta questão, defendendo no âmbito da Assistência Social uma postura favorável à igualdade e à liberdade individual, mas que em suas práticas contraria aquilo que defende, agindo em relações de favor, dependência e clientelismo, que se afastam das reais demandas da sociedade como um todo.

Entendendo o Estado como mediador, cabe relevante afirmação feita por Sposati (2004, p.42) e citada por Leonardoni e outros, que a Assistência Social, garantida na CF/88 contesta o conceito de “(...) população beneficiária como marginal ou carente, o que seria vitimá-la, pois suas necessidades advêm da estrutura social e não do caráter pessoal” tendo, portanto, como público alvo os segmentos em situação de risco social e vulnerabilidade, não sendo destinada somente à população pobre, ou seja, expandindo o leque de atuação e abrangência da prestação social no país, abarcando todos que dela necessitarem, independente de poder econômico.

Existe uma incorreta associação constantemente feita, ainda nos dias atuais, de assistência social com ações de clientelismo, caridade, assistencialismo, situações que nada têm a ver o intuito das políticas públicas e com o compromisso assumido do Estado para com a sociedade. (PNAS, 2004)

Partindo do conceito de assistência social trazido neste trabalho, seguindo a linha de gestão descentralizada da Assistência Social e em

consonância ao disposto na Constituição Federal, existe a lei nº 8.472, de 7 de dezembro 1993 que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências, disciplinando o assunto no país e se colocando em sintonia com a Carta Maior ao deliberar em seu artigo 6º:

Art. 6º A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas), com os seguintes objetivos:

I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva;

II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º-C;

III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;

IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais

Descentralização de políticas públicas

Conhecida como Constituição Cidadã, a Carta Magna de 1988 fincou um novo marco no que se refere a formular e implementar políticas, tendo em vista que concedeu autonomia político-administrativa aos municípios, passando estes a ser entes da federação com capacidade e autonomia na formulação e implementação de políticas públicas. (SILVEIRA; COSTA; OLIVEIRA, 2015)

Inserida no contexto da redemocratização, a descentralização é processo, sobretudo político, e não simplesmente técnico-administrativo, tendo como base o objetivo de restaurar a federação por meio do aumento do poder político e tributário de outros entes federativos, e o de afirmar a democracia, através do empoderamento (empowerment) das comunidades mais próximas ao processo de decisão das políticas públicas. (SILVEIRA; COSTA; OLIVEIRA, 2015)

Entende-se por descentralização:

quando o Estado (União, DF, estados ou municípios) desempenha algumas de suas funções por meio de outras pessoas jurídicas. A descentralização pressupõe duas pessoas jurídicas distintas: o Estado e a entidade que executará o serviço, por ter recebido do Estado essa atribuição. A descentralização administrativa acarreta a especialização na prestação do serviço descentralizado, o que é desejável em termos de técnica administrativa. Por esse motivo, já em 1967, ao disciplinar a denominada “Reforma Administrativa Federal”, o Decreto-Lei nº 200, em seu art. 6º, inciso III, elegeu a “descentralização administrativa” como um dos princípios fundamentais da Administração Federal. (TECNOLEGIS, 2015)

Marta Arretche (1996), fazendo referência a obra *Democracia Local: Descentralización del Estado, Políticas EconómicoSociales en la Ciudad y Participación Popular* (1988) de Jordi Borja e colocando-o como um dos maiores defensores sobre a descentralização, debate os mais relevantes argumentos em favor do assunto. Segundo a autora, é uma forma de aumentar a participação, e dentre as mais importantes vantagens de descentralizar, teríamos: superação dos movimentos que tendem à centralização, à burocracia

do Estado, à distância entre os atores participantes do processo, possibilitando a criação de instituições que tenham a capacidade de atuar de forma global e que representem e correspondam aos anseios dos atores sociais; criação de uma democracia mais próxima no âmbito local; diminuição dos entraves existentes nas instituições do Estado de democracia representativa.

A respeito do assunto, Bresser Pereira (1963, p.91) afirma que, no que se refere à descentralização o poder de tomada de decisão é transferido por meio de delegação àqueles que estão perto das condições locais, àqueles que vivenciam o problema, evitando um processo oneroso e que inviabiliza a comunicação, ainda com alcance de melhores resultados.

Diante disto, este trabalho busca perceber como é feito o uso dessa autonomia permitida pela doutrina pátria, procurando aferir em que medida ela existe e a real adequação da política pública às demandas do público-alvo, através de uma análise da adesão do serviço pelos sujeitos. Busca analisar os mecanismos utilizados pela organização para constante avaliação e atendimento às necessidades, sabendo que estas constantemente se alteram.

Em relação à avaliação da política, entende-se que deve ser algo frequente, com vistas à aferição dos resultados e, de acordo com eles, realização das modificações necessárias para uma melhor prestação assistencial. Esta etapa do ciclo de políticas públicas³ por vezes é negada, fazendo com que tenhamos políticas públicas que pouco representem ou atendam as demandas dos indivíduos.

A respeito do tema, Cohen e Franco (1993, p.16) afirmam, de forma assertiva, a grandiosa importância da avaliação em programas de governo ao afirmar que a avaliação de projetos sociais assume papel de centralidade no processo de racionalização e se coloca como algo primordial no planejamento. Ainda complementam dizendo não ser possível que os projetos sejam eficazes, se não houver avaliação dos resultados de sua aplicação.

³“O ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.”(SOUZA, 2006)

Avaliar políticas públicas não é um simples modo de aperfeiçoar ou dar nova direção aos programas proporcionados pelo Estado mas, sobretudo, uma ferramenta capaz de gerar *accountability*⁴ à sociedade das ações dos governos. Neste sentido, abrange o diálogo público em seu processo, pois a qualidade das políticas públicas cresce quando há intensa e efetiva participação dos usuários. (CAVALCANTI, 2006)

Para a análise relatada neste trabalho, os temas aqui dispostos e seus enfoques específicos são de essencial utilidade para tentar responder aos pontos que circundam a pergunta norteadora, sobretudo na análise daquilo que se observa dos atores que fazem parte do processo da política pública. Assim, mais adiante será discutido o uso que é feito dessa autonomia permitida à SEDHS através da descentralização e se há uma regular adequação da política pública às necessidades dos cidadãos.

Políticas públicas, implementação e burocratas

Barbosa, Carvalho e Soares, citando Guareschi (2004, p. 180), apresentam a definição de Políticas Públicas como um “conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada demanda, em diversas áreas”.

Ainda seguindo as citações de Barbosa, Carvalho e Soares, estes também trazem a concepção de Boneti (2007, p.74) de políticas públicas como sendo o “resultado da dinâmica de forças que se estabelecem no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil”.

Uma política pública divide-se em etapas ou fases, conhecidas como *policy cycle* ou ciclo das políticas públicas. De acordo com Leonardo Secchi (2010) o ciclo de políticas públicas compõe-se de seis etapas; a saber:

⁴ “*Accountability* significa manter indivíduos e organizações passíveis de serem responsabilizados pelo seu desempenho. *Accountability* pública se refere ao conjunto de abordagens, mecanismos e práticas usados pelos atores interessados em garantir um nível e um tipo desejados de desempenho dos serviços públicos.” Paul, Samuel (1992, p. 1047)

identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação. Posteriormente à avaliação, coloca-se um fim, tendo em vista o problema ter sido sanado.

Ainda sobre o tema de etapas de uma política pública, Celina Souza (2006) o coloca como constituído dos estágios de “definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação”.

No tange às políticas públicas, observando as etapas de sua formulação dispostas nos parágrafos acima, em qualquer dos dois autores citados é comum a fase da agenda, o que, para Ruas e Romanini (2007), não é nada mais é que uma lista daquilo que é prioritário, inicialmente colocada pelos governos, às quais eles devem dedicar sua atenção e esforço. Essas prioridades constantemente se alteram com o passar do tempo, a depender da dinâmica da política pública.

Ruas e Romanini citam Secchi (2010, p.36) que discorre sobre o tema e traz as seguintes classificações:

- Agenda política: refere-se a um conjunto de problemas políticos ou assuntos que uma “comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública”.
- Agenda formal ou institucional: aquela que “elencas problemas políticos ou temas que o poder público decidiu enfrentar”.
- Agenda da mídia: é a “lista de problemas políticos que recebe atenção especial dos diversos meios de comunicação” e que pode, assim, influenciar as agendas políticas e as agendas formais ou institucionais.

Para a formação e avaliação dos temas que entrarão para a agenda, observa-se as demandas, que, ainda de acordo com Ruas e Romanini (2007), existem em três tipos, sendo elas:

- Novas: são aquelas que nunca antes foram abordadas pelo sistema político de determinada sociedade;

- Recorrentes: refere-se a demandas já processadas pelo sistema político, mas que, no entanto, não se obteve solução eficaz;
- Reprimidas: aquelas que ainda não foram reconhecidas pela agenda governamental por falta de conhecimento dos governantes e pela sociedade ou, já reconhecidas, mas negadas pelo poder de gerar alteração de determinado *status quo*

Esclarecimentos dados sobre políticas públicas, seu ciclo e formação de agenda; seguindo com o fito de elucidar as questões que permeiam este trabalho, daremos ênfase no processo de implementação da política pública que, segundo Melo e Silva (2000) “na visão clássica ou canônica, constitui fase do *policy cycle*”.

Corresponderia à implementação a “execução de atividades que permitem que as ações sejam implementadas com vistas à obtenção das metas definidas no processo de formulação das políticas públicas”. (SILVA & MELO, 2000, p. 4)

Barbosa, Carvalho e Soares trazem Najan (1995) que aponta que o fracasso na implementação de políticas públicas pode ser atribuído a duas abordagens antagônicas: *top-down* e a *botton-up*.

As teorias *top-down* partem do princípio que o processo de implementação inicia-se com uma decisão originada do topo por burocratas de médio e alto nível, que é (ou deveria ser) implementada da exata forma como foi formulada, negando qualquer influência daqueles que a implementam. (PÜLZL e TREIB, 2006, p. 90)

As teorias *bottom-up* percebem os burocratas locais como os mais importantes atores no processo de execução de políticas públicas e concebem a implementação como processos de negociação no âmbito de redes de implementadores. (PÜLZL e TREIB, 2006, p. 90)

Em relação às teorias de implementação dispostas acima, cabe observar que não são mutuamente excludentes, tendo em vista que ambas possibilitam informações úteis ao processo de implementação. Em determinadas situações uma pode se mostrar de mais valia que a outra, porém, em outros casos elas podem ter igual relevância, embora em fases diferentes do dinâmico e complexo processo de implementar uma política pública. (BARBOSA; CARVALHO; SOARES, 2010)

As abordagens bottom-up ressaltam o papel do burocrata local, definido como “Street-Level Bureaucracy”, ou “burocracia do nível de rua”, como foi traduzido de forma literal pela literatura brasileira. Este termo foi abordado de forma pioneira por Michael Lipsky para se referir a determinada parcela da estrutura burocrática dos governos modernos. (FILHO, 2014)

Ainda de acordo com Filho (2014) estas burocracias possuem características específicas que os distinguem e os fazem, assim, um grupo analiticamente coeso para os estudos sobre práticas burocráticas, governança e políticas públicas.

Vários países do mundo moderno construíram um arquétipo de burocracia que, tal qual definida por Max Weber, seguiria os princípios de impessoalidade nas relações, hierarquia de autoridade, padronização das rotinas e procedimentos, profissionalização, meritocracia e especialização das funções. (JORGE, 2012)

Estas características levariam a certo padrão de comportamento dos funcionários, no qual o campo para compreensão e julgamento pessoal seria pouco ou nulo. (JORGE, 2012, apud De Bonis e Pacheco, 2010, p. 334)

Esta visão corresponde à ótica weberiana e representa um tipo ideal, pois na realidade sempre haverá algum grau de desvio. O ponto principal é que o padrão burocrático de weber deveria ser buscado como algo que se deseja, tendo em vista que este modelo seria fundamental para atender às exigências políticas relacionadas à democracia, economia e ao social do estado moderno. (JORGE, 2012)



Fonte: Oliveira e Abrucio 2011:9

Figura 1 – Diferentes níveis de burocracia Fonte: <http://sistema.bibliotecas.fgv.br/>

Segundo Michael Lipsky (1980) o termo burocratas do nível de rua diz respeito aos servidores públicos que interagem diretamente com os cidadãos. Esses profissionais podem ser bombeiros, policiais, assistentes sociais, professores, médicos, etc.

Lotta (2012) afirma que estes profissionais ganharam centralidade na discussão das políticas públicas por dois motivos. Primeiramente porque o diálogo sobre serviço público está ligado de forma direta ao trabalho destes indivíduos. Segundo porque estes que fazem a burocracia no nível de rua são responsáveis diretos pela mediação entre cidadão e Estado, acumulando o bônus e o ônus do serviço público em nível de rua.

Gabriela Lotta ainda lista quatro aspectos levantados por Michael Lipsky (1980) nos quais os burocratas que atuam na rua têm papel essencial na estruturação do papel do cliente:

- a) Eles são muitos e ocupam parte considerável da burocracia estatal – o que foi fortemente impactado pelo crescimento recente dos serviços sociais;
- b) Muitos recursos públicos são alocados para pagá-los;
- c) Eles têm grande influência sobre as pessoas de baixa renda, porque servem para garantir que elas tenham acesso aos serviços, e é mais fácil contratá-los do que mudar a desigualdade de renda; e

- d) Esses profissionais estão cada vez mais fortalecidos pelos sindicatos, por meio dos quais têm grande poder de barganha.⁵

Questão Habitacional no Distrito Federal

Sabe-se que, no planejamento inicial de sua construção, Brasília se colocava como um novo e exemplar modelo de urbanização, que trazia um contexto de modernidade e boa vivência para aqueles que aqui viessem a residir.

De acordo (AGUIAR, p. 2, 2003) Brasília foi idealizada para ser o contrário das demais cidades do Brasil, as quais, como pontuou Brasilmar Ferreira Nunes, tiveram uma formação de maneira espontânea, arbitrária, em um processo em que ganharam dinâmicas e formatos próprios.

Planejada para uma quantidade determinada de habitantes, teve seu projeto posto à prova já nos primeiros anos de sua construção, quando se percebeu a falha de planejamento de não ter levado em conta os operários da construção civil que aqui vieram trabalhar.

Ocorreu que, durante a construção da cidade, com a propaganda feita por Juscelino Kubistchek sobre a moderna cidade que seria construída e o interesse de prosperar, fez-se um imenso fluxo de trabalhadores não especializados e especializados, sendo a construção civil um grande chamariz de oportunidade para estes indivíduos, o que, mais tarde, passou a evidenciar a falta de estrutura no tocante à alocação destes indivíduos que para cá vieram e não faziam parte do corpo populacional previamente esperado, que seria composto por funcionários públicos que viriam transferidos de outros estados da federação.

⁵O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. Disponível em: <https://perguntasapo.files.wordpress.com/2014/06/pend-08-gabriela-s-lotta-2-revisado-2.pdf> Acesso em 11 dez 2015.

Na situação vigente à época, os operários viam na cidade um novo lugar para tocar a vida, porém, já enfrentavam um dos primeiros desafios dessa jornada, que era a falta de habitação destinada a eles. Assim, passaram a viver em acampamentos de obras ou em invasões nas imediações do plano piloto, locais que não possuíam nenhuma estrutura adequada para habitação, como água encanada, esgoto e etc.

A capital, anteriormente à sua inauguração, em 21 de abril de 1960, já se apresentava como uma grande aglomeração, diferindo daquela cidade pensada pelo idealizador do plano piloto, Lucio Costa. Se tratava de uma cidade canteiro-de-obras, que já abrigava em torno de 127 mil pessoas, com aproximadamente 50% delas trabalhando na construção civil. (ENAMPUR, p. 3, 2015)

Diante deste contexto, começaram a proliferar as invasões pela cidade e:

“em 1969, com apenas nove anos de fundação, Brasília já tinha 79.128 favelados, que moravam em 14. 607 barracos. Naquele ano, foi realizado em Brasília um seminário sobre problemas sociais no Distrito Federal. O favelamento foi o mais gritante. Reconhecendo a gravidade do problema e suas conseqüências, o governador Hélio Prates da Silveira (gaúcho de Passo Fundo) solicitou a erradicação das favelas à Secretaria de Serviços Sociais, comandada pelo potiguar Otamar Lopes Cardoso. No mesmo ano, foi criado um grupo de trabalho que mais tarde se transformou em Comissão de Erradicação de Favelas”.⁶

Foi criada, então, a Campanha de Erradicação das Invasões – CEI, presidida pela primeira-dama, dona Vera de Almeida Silveira.⁷

No período dos anos 50 e 60 ocorreu, por conta da Novacap, um nítido interesse em transformar a área do Plano Piloto em local para trabalho e

⁶ Disponível em: <https://www.achetudoeregiao.com.br/df/ceilandia/historia.htm> Acesso em: 5 nov 2015

⁷ Disponível em: <https://www.achetudoeregiao.com.br/df/ceilandia/historia.htm> Acesso em: 5 nov 2015

residência clara intenção de transformar a área do Plano Piloto em local de trabalho e residência dos funcionários públicos e técnicos mais graduados, afastando e excluindo deste espaço as camadas mais populares da sociedade. (ENAMPUR, 2015)

Os indivíduos das invasões de área pública foram alocados em áreas distantes do plano piloto, a fim de resguardá-lo e preservar suas características originais, porém, isso ocorreu sem proporcionar a estes cidadãos locais que dispusessem de satisfatória qualidade de vida. (CATALAO; GASPAR; ARRUDA, 2008, p.55)

Cabe ressaltar que o cometimento de invasões de área pública no Distrito Federal não é exclusividade das classes mais prejudicadas socialmente, bem pelo contrário, pois os mais ricos são os que mais o fazem, conforme revela estudo feito pela Câmara Legislativa do Distrito Federal (p. 22, 2014) que afirma que as invasões feitas na orla do Lago Paranoá – uma das regiões de maior poder aquisitivo do país – superam a área somada pelas três ocupações mais carentes da capital federal – a Vila Estrutural, o Por do Sol e o Sol Nascente.

Ocorre que os cidadãos de baixo poder aquisitivo estão mais vulneráveis socialmente, logo, mais suscetíveis às consequências dos locais precários que são alvo de ocupações irregulares, como a falta de amparo e estrutura estatal e assim, o UNISUAS atua diretamente na atenção a esses indivíduos.

Essa situação fica mais nítida quando se observa Andréa Mendonça de Moura (p. 203, 2015) afirmar que:

“A demanda habitacional é maior para a população da faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos. A falta de programa habitacional destinado a atender especificamente essa faixa de renda e a ênfase na regularização das ocupações resulta no incentivo a ocupação irregular, num ciclo vicioso. Buscando

melhores condições de vida, de forma a deixar de pagar aluguel, só lhes resta a alternativa de invadir terras – públicas ou privadas – ou a aquisição de lotes irregulares por meio de grileiros”.

Nos dias atuais, de acordo com AGUIAR, p. 403 (2003), Brasília está distante daquilo que imaginaram seus fundadores. A cidade se estrutura em um colar de cidades-satélites que se espalham pelo quadrilátero, situação essa que expõe as carências e problemas que as autoridades locais lidam de forma omissa. Ainda, grande parte das cidades-satélites aqui existentes foram geradas pelo próprio poder público, em um modo populista e irresponsável de agir que alavancou a miséria, atraso e a destruição ambiental na capital do país.

A contextualização da situação habitacional do Distrito Federal se faz necessária para que se compreenda, em parte, o que leva à frequente situação de ocupações irregulares. O local onde se desenvolveu a pesquisa *in loco* – Setor Habitacional Sol Nascente, se coloca como mais um local onde se prolifera esta prática.

Procedimentos metodológicos

O processo de imersão se desenrolou em visitas realizadas à instituição acolhedora, que ocorreram em um intervalo de aproximadamente dois meses e ainda em dois acompanhamentos realizados junto à equipe de contingência do UNISUAS.

Para realização do trabalho fez-se uso de análise documental, entrevistas pré-estabelecidas e observação participante. Os documentos analisados se referem à prestação assistencial no Distrito Federal e no Brasil, como a política nacional de assistência social (PNAS), lei orgânica da assistência social, Constituição Federal de 1988, cartilha do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), etc.

As primeiras visitas da imersão ocorreram na SEDHS, localizada na 515 norte, Brasília-DF, onde se deu o primeiro contato com os gestores da política pública UNISUAS. Lá foram dados esclarecimentos a respeito da criação, implementação e avaliação da política pública. Também foi possível conhecer mais sobre a realidade do órgão.

O objeto deste trabalho refere-se a uma noção qualitativa da política pública, e para isso, foram feitas entrevistas com questões pré-elaboradas, método que, conforme Boni e Quaresma (2005), combina perguntas fechadas e abertas, e aquele que transmite as informações tem a possibilidade e oportunidade de discorrer sobre o tema, algo que ocorria e as questões se desdobravam em diálogos que sempre acrescentavam para o objeto. Ressalte-se que as entrevistas realizadas foram gravadas em áudio, mediante autorização dos participantes.

O primeiro contato presencial com a organização ocorreu junto a uma servidora de carreira, psicóloga, que trabalha na Subsecretaria de Assistência Social – SUBAS, e também na gestão da política pública analisada neste trabalho. Esta servidora transmitiu um panorama geral do serviço prestado. Nas visitas subsequentes à SEDHS o acompanhamento foi junto a outras servidoras, sendo uma Especialista em assistência social e a Coordenadora da

Diretoria de Serviços de Acolhimento (DISA). Elas transmitiram de forma mais aprofundada um histórico da política pública, formato atual, entraves para a execução do serviço e objetivos.

Os outros contatos realizados com o fito de dirimir as questões que orientam esta pesquisa foram junto à equipe de contingência – atividade do UNISUAS escolhida para análise. A equipe de contingência é composta por quatro servidores públicos da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano e Social do Distrito Federal, sendo um motorista e três técnicos em assistência social. O Setor Habitacional Sol Nascente foi o local escolhido para realização do trabalho por fornecer as características para aferimento das questões que norteiam o trabalho.

Durante o contato na SEDHS com as gestoras da política, foi firmado que o acompanhamento da atuação da equipe de contingência se limitaria a uma observação participante em relação à ação dos agentes com o público alvo, pois isso eximiria o pesquisador da realização de termos de aceite em caso de ocorrência de entrevistas com os sujeitos que são atendidos pela política.

Já em relação aos técnicos de assistência social foram realizadas entrevistas com questões pré-estabelecidas que objetivavam verificar como se dá sua atuação e se o serviço é bem recebido pela população. Com a equipe de contingência foram realizadas duas idas ao Setor Habitacional Sol Nascente. Nas ações presenciadas, os agentes realizaram abordagens sociais com o intuito de verificar as condições dos cidadãos que ali estavam. Durante o acompanhamento, o pesquisador se manteve próximo aos agentes, realizando anotações e observando o desempenho de suas atividades.

A escolha do procedimento metodológico de observação participante foi feita com base na especificidade da UNISUAS, pelo trabalho dos agentes não ser algo estritamente pragmático devido às características do serviço desempenhado, conforme descrito pelas gestoras do programa. Foram feitas anotações minuciosas de tudo aquilo que era considerado importante e houve abertura às sugestões vindas da organização, sugestões estas que se

mostraram de grande valia para que chegasse a um objeto que, com limitações como pesquisador, fosse possível analisar.

Diagnóstico

O diagnóstico possui o objetivo de esclarecer as questões que permeiam este trabalho, aliando o referencial teórico à metodologia utilizada para coleta de informações. As informações coletadas permitiram que se fizesse uma análise dos temas presentes no referencial teórico, verificando como se dá a atuação da política pública e a importância da atuação dos implementadores em um contexto que carece de serviços de assistência social.

Este trecho do trabalho divide-se em cinco partes, sendo elas: O UNISUAS, adequação e efetividade da política, o sol nascente, população de baixa renda e ocupação irregular de terras.

O UNISUAS

O UNISUAS é uma política pública que existe no Distrito Federal, em seu formato, e de forma pioneira no país, desde 2009, quando a cidade era governada por José Roberto Arruda, governador este que perdeu seu cargo pela descoberta de um grande esquema de corrupção no governo conhecido como mensalão do DEM.⁸.

Atualmente, o UNISUAS se trata de um *modus operandi* desenvolvido pela instituição e executado por meio de sua estrutura, não havendo legislação específica a respeito da mesma. As informações aqui presentes são fruto de entrevistas realizadas com os gestores e executores do programa, servidores estes que possuem a *expertise* necessária para organizar, gerenciar e executar uma política que sequer se encontra tipificada em lei. Vale ressaltar que, conforme a Especialista em assistência social e gestora do programa, Rafaela Câmara, o processo de criação de uma legislação própria do programa já se encontra em tramitação, mas ainda não obteve sua sanção pelo chefe do executivo devido à recente troca de governo ocorrida no Distrito Federal.

O UNISUAS é uma política pública que pertence à área da assistência social e se encontra na fase de implementação e avaliação, tendo sofrido variações em seu formato nesses seus seis anos de existência. De acordo com

⁸ Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Jos%C3%A9_Roberto_Arruda> Acesso em 30 de nov de 2015 às 11:57.

Rafaela Câmara: “a política surgiu, inicialmente, como um plantão social, já atendendo algumas contingências”. Já em seu início trazia a essência que se mantém até os dias atuais, que seria de uma prestação assistencial mais flexível, disponível 24 horas por dia e que tivesse abrangência em todo o Distrito Federal.

O modo como entrou na agenda política se encaixa nas três definições trazidas por Secchi (2010), pois se trata de uma demanda política, formal e midiática. A questão da assistência social e seus assuntos correlatos, constantemente estão em voga na grande mídia, exercendo, assim, grande influência para que façam parte das outras agendas.

A política atua diante de uma demanda recorrente, conforme a definição de Ruas e Romanini (2007), que se refere a demandas já processadas pelo sistema político, mas que, no entanto, não se obteve solução eficaz.

Analisando o UNISUAS, percebe-se que é reflexo da modalidade descentralizada de gestão disposta na Constituição Federal de 1988 e na lei orgânica da assistência social de 1993, na qual é transferida autonomia e responsabilidade aos estados e municípios para que sejam criadores e gestores de seus programas com o fim de orientá-los e adequá-los a suas necessidades, o que se coaduna a Bresser Pereira (1967) que afirma que, no que se refere à descentralização o poder de tomada de decisão é transferido por meio de delegação àqueles que estão perto das condições locais, àqueles que vivenciam o problema.

No que se refere às políticas públicas de assistência social os dispositivos legais transferem autonomia aos estados e municípios, estes tendo que seguir apenas orientações gerais de nível federal, *in casu* do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

A política surgiu de um gargalo existente na prestação gerada pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano e Social (SEDHS), gargalo esse que se referia a um atendimento que fosse executado com equipes de plantão, que estivessem disponíveis a qualquer hora para atender demandas abrangidas pela assistência social e que atendesse a totalidade do Distrito

Federal, diferentemente do que se tinha, que era limitado a uma atenção que muitas vezes só era exercida em horário comercial e de forma regionalizada.

Como mencionado, diferentemente de outras políticas públicas, a respeito do UNISUAS muito pouco se encontra em sítios eletrônicos, documentos ou legislações, o que torna difícil a obtenção de dados a respeito do programa. A política pública materializa e se orienta por dispositivos de nível federal, como a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A questão da não existência de um normativo dispositivo que se refira especificamente à política pode ser analisada de duas formas:

A primeira trata da liberdade conferida aos gestores para que realizem quaisquer alterações, pois não estão presos a nenhum dispositivo legal que possa vir a limitá-los - não podendo apenas suprimir as normas gerais tratadas pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), tendo total autonomia na formulação da política, seu formato e execução. Ainda percebe-se baixo nível de burocracia no processo de avaliação e posterior adequação, caso seja necessário, o que se alinha à autora Jordi Borja (1998), citada por Marta Arretche (1996), que afirma ser característica dos processos descentralizados superação à burocracia do Estado.

A segunda análise observa a questão da legitimidade conferida à política, o que pode ser visto de forma defasada pela não existência de algo que legisle especificamente sobre ela. Ao tipificar algum assunto, isso o transfere autonomia e validade - no sentido de afirmação perante a sociedade e o Estado.

Os dados coletados nas entrevistas com a Especialista em Assistencial Social, Rafaela Câmara e com a Coordenadora da Diretoria de Serviços de Acolhimento (DISA) apontam para uma real autonomia na formulação e implementação da política pública, estando o UNISUAS em constante avaliação e adequação, visando direcioná-lo às necessidades dos cidadãos em situação de vulnerabilidade social, seguindo em consonância com (SILVEIRA; COSTA; OLIVEIRA, 2010), que afirmam que este processo descentralizado de

gestão concede autonomia político-administrativa aos municípios (no caso, ao Distrito Federal como ente híbrido da federação), transferindo a eles a capacidade e poder na formulação e implementação das políticas públicas.

Como já afirmado neste trabalho, a base da política pública UNISUAS se refere a uma prestação assistencial que abranja todo o território do Distrito Federal e atue 24 horas por dia. As informações coletadas com os servidores técnicos em assistencial social que atuam na implementação da política sugerem que em seus seis anos de existência, essa essência nunca se alterou, porém, foi relatada certa volatilidade nas atribuições a serem exercidas por estes agentes que desempenham a atividade fim, o que pode vir a gerar alguma confusão de atribuições e deveres.

É possível se inferir que a autonomia e liberdade permitida aos gestores na disposição das atribuições do UNISUAS leve a política a essa “volatilidade” e constantes alterações. Cabe ressaltar que aqui não se critica a autonomia proporcionada pela modalidade descentralizada de gestão, mas pontua-se o uso que se faz dessa liberdade, apontando possíveis gargalos que se observa. A adequação de uma política às reais demandas de cidadãos é algo a se louvar, tendo em vista ser deficitária no país a fase da avaliação no ciclo das políticas públicas.

É provável que as constantes alterações em suas atribuições sejam efeito da falta de um instrumento normativo que se refira especificamente à política, que a regule e a prenda, de certa maneira. As consequências da falta de algum mecanismo do tipo vão desde o sentimento de volatilidade percebido, até a falta de identidade da política pública como algo que queira se afirmar perante os indivíduos como um meio de prestação assistencial e amparo para aqueles que dela necessitam.

Adesão à política pública

Neste trecho, buscou-se analisar a política tendo em vista aquilo a que ela se propõe e os fatores que influenciam ou não em sua adesão.

Como relatado, a política UNISUAS se encontra na fase de implementação e avaliação. De acordo com o aferido no processo de imersão e pesquisa, percebe-se a política como tendo uma implementação top-down, tendo em vista que seu desenho é feito pelos burocratas de alto e médio escalão. Porém, a especialista Rafaela Câmara relatou que a atuação dos agentes que atuam na implementação não é algo pragmático, levando-se em conta a especificidade do UNISUAS. Isso nos levar a perceber a importância e a existência de algum grau de discricionariedade conferido aos técnicos em assistência social.

Estes técnicos se enquadram na definição de Lipsky (1980) de “*street level Bureaucracy*”, que são os servidores públicos que trabalham diretamente com o público. A abordagem de implementação que leva em conta a importância da atuação desses indivíduos que atuam na burocracia em nível de rua é a bottom-up. Assim, percebe-se que na política pública UNISUAS há características das duas modalidades de implementação, o que se coaduna a Barbosa, Carvalho e Sores (2010), que afirmam que as teorias bottom up e top down não são excludentes, podendo coexistir em um contexto de uma mesma política pública, tudo dependendo da fase do dinâmico processo de implementação que se observa.

Estes servidores que atuam na implementação, de acordo com Lotta (2012) são responsáveis diretos pela mediação entre cidadão e Estado, acumulando o ônus e o benefício do serviço público em nível de rua e ainda têm grande influência sobre as pessoas de baixa renda, porque servem para garantir que elas tenham acesso aos serviços públicos.

A equipe de contingência do UNISUAS, composta por técnicos em assistência social, no desempenho de uma de suas atividades fins, passa de casa em casa, realizando a aplicação de um questionário que afere diversas informações a respeito dos moradores daquela residência, dentre elas:

- tempo de moradia no local;
- se o imóvel é próprio;
- estado civil;

- quantidade de pessoas que habitam no imóvel;
- naturalidade;
- renda;
- tempo de moradia no Distrito Federal;
- se possuem documentos de identificação;
- se são beneficiários de alguma política pública de transferência de renda.

Em conversa com as gestoras da Subsecretaria de Assistência Social, foi explicado que este questionário aplicado visa aferir dados quantitativos dos cidadãos alvo da política pública com vistas à formulação de estatísticas, estatísticas estas, as quais não se obteve acesso. Ainda em posse dos dados coletados pelos agentes, há um posterior direcionamento das políticas públicas geridas pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano e Social (SEDHS). para que atendam diretamente às necessidades existentes, caso seja necessário, e isso se alia à fala de Cohen e Franco (1993, p.16) que exaltam a grandiosa importância desse processo em programas de governo, ao afirmar que a avaliação de projetos sociais assume papel de centralidade no processo de racionalização e se coloca como algo primordial em seu planejamento.

Uma situação de adequação da política, com base nos dados coletados seria, por exemplo: caso perceba-se um crescente número de pessoas que não são proprietários dos locais que ocupam e que pleiteiem por abrigo, a SEDHS tenderia a aumentar a atividade da Central de convênios – que faz parte da estrutura do UNISUAS - visando executar mais parcerias com entidades que acolham indivíduos, para que se adequasse à nova demanda.

Conforme relatado nas entrevistas com os gestores da Subsecretaria de Assistência Social, o serviço prestado pela equipe de contingência é bem aceito pela população. Essa afirmação dada pelos médios e altos burocratas se confirmou durante o acompanhamento realizado junto aos técnicos em assistência social. Estes atuam, como dito acima, fazendo abordagens sociais, realizando entrevistas com o fito de preencher relatórios e coletar dados. É

também papel destes agentes, em caso de haver desamparo destas pessoas, a exemplo de crianças fora da escola, não gozo de benefícios a que possuem direito; indicar os meios para sanar essa falta. Em caso de pessoas que não possuam para onde ir após ações de derrubadas de moradias, e também para aqueles que não são proprietários do imóvel que habitam, há indicação de direcionamento para abrigos, por meio da central de vagas, auxílio que é muito pouco aceito, conforme relatado pelos servidores.

Percebe-se que a negativa na aceitação do abrigo, se deve ao receio dos moradores da localidade em perder suas moradias, ainda que estas estejam em situação de risco, como em locais onde o esgoto corre à céu aberto e há grande perigo de contaminação por doenças, por exemplo. São recorrentes as ações orquestradas pelo Estado de derrubada dessas moradias, quando em situação irregular, e assim, os que lá habitam, protelam sua saída até o último instante.

Durante o acompanhamento realizado junto à equipe constatou-se que o serviço se mostra de grande valia para os indivíduos que são alvos, pois ainda que seja uma política pública que age de forma reativa, é uma ação que vai até a porta das pessoas alertá-las sobre situações de fato e de direito a que estes possam fazer *jus* e não estarem em pleno gozo. Exemplo disso são os indivíduos que se enquadram nas condições para serem beneficiários de outras políticas públicas geridas pelo Governo do Distrito Federal e não tem conhecimento disso, cabendo aos agentes, através da verificação das respostas dos questionários, indicar-lhes os meios para que possam sanar esta situação.

5.3. O Sol Nascente

O Setor Habitacional Sol Nascente, apontado pelo censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística como a maior favela do Distrito Federal⁹, localiza-se entre os Setores “P” Sul, “P” Norte e Quadras QNQ da Cidade de Ceilândia. É constituído pela Área de Regularização de Interesse Social – ARIS

⁹Disponível em: <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2015/03/maior-favela-do-df-sol-nascente-e-alvo-de-gangues-e-grileiros.html> Acesso em 08/11/2015 Acesso em: 23 out de 2015 às 23:50

Sol Nascente e por uma área de preservação permanente (APP) (PDAD, p. 17, 2013)

Figura 2



Mapa do Setor Habitacional Sol Nascente dividido em três trechos (Foto: Agefis/Reprodução)

A área destes setores se situa em terreno de concessão de uso que foi fracionado de forma irregular a partir da década de 1990 e intensificada a partir de 2000. (PDAD, p. 17, 2013)

A população que compõe o local se constitui de pessoas que tem renda média de 2,7 salários mínimos, de acordo com a PDAD 2013 e segundo afirma Andréa Mendonça de Moura (p. 203, 2015) A falta de programa habitacional focado em atender diretamente a população com essa margem de renda (0 a 3 salários mínimos) e a ênfase na regularização das ocupações tem como resultado um incentivo à invasão, num ciclo-vicioso. Em busca de melhores condições de vida, com o intuito de deixar de pagar aluguel, só resta a eles a alternativa de invadir terras – sejam públicas ou privadas – ou a aquisição de lotes não regularizados através de grileiros.



Figura 3: conjunto onde foi realizada a coleta de dados. (Foto: Gustavo Ribeiros Lima)



Figura 4: conjunto onde foi realizada a coleta de dados. (Foto: Gustavo Ribeiros Lima)

Como se pode observar nas fotos acima, o local é precário e carece de serviços públicos de toda natureza, assim, há um acompanhamento constante das equipes do UNISUAS visando verificar a situação dos moradores do local.

De acordo com o que apontam (CATALAO; GASPAR; ARRUDA, 2008, p.55), nos primórdios da capital, os indivíduos que realizavam invasões de área pública eram alocados em áreas distantes do plano piloto, com a intenção de resguardá-lo e preservar suas características originais, mas isso, porém, ocorria sem que lhes fossem proporcionados locais com qualidade satisfatória de vida. Fazendo uma análise do que é apontado pelos autores supracitados e o que se observa do Setor habitacional Sol Nascente, aproximadamente 50 anos depois, esta prática não se alterou e mais ainda, tornou-se cultural, estruturando o Distrito Federal em um cinturão de cidades satélites espalhadas pelo quadrilátero, situação essa que expõe os problemas e carências que as autoridades locais omitem.

O Setor Habitacional Sol Nascente reflete a cultura de invasões existente aqui no Distrito Federal e exalta a necessidade de políticas públicas de caráter assistencial, reforçando o papel de mediador do Estado.

Diante do exposto, percebe-se a parcial falta de planejamento habitacional no Distrito Federal, no tocante aos indivíduos que poderiam vir a habitar a região, mas que não eram abrangidos pelos planos iniciais dos idealizadores da capital, e isto se reflete na atual situação, onde ocupações irregulares de área pública se proliferam por toda a cidade, problema que somente se agrava e não recebe a devida atenção do Estado, com vistas a solucioná-lo.

População de Baixa Renda

Conforme a questão que norteia este trabalho, o objetivo era aferir a atuação da política pública com a população de “**baixa renda**” que se encontra em situação de ocupação irregular de terras. Sobre o assunto, o conceito de

baixa renda existente em lei no país é o da Lei Orgânica da Assistência Social e o do Estatuto do Idoso, que definem como a pessoa integrante de grupo familiar cuja renda per capita corresponde a um quarto de salário mínimo.

Porém, diante das variações e especificidades existentes em cada região do país, sabendo que os custos de vida oscilam a variar da localidade do indivíduo, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade desta definição em ambas as legislações, por verificar que esse critério está ultrapassado para caracterizar a situação de miséria. (SANTOS, 2013)

O Ministro do Supremo Tribunal Federal relator do voto vencedor, afirmou que outras normas que vieram a instituir benefícios de caráter assistencial, como a lei 10.836/2004 que cria o Bolsa Família, a lei 10.689/2003 que cria o programa nacional de acesso à alimentação e a lei 10.219/2001 que institui o bolsa escola, trazem uma definição de baixa renda que divergem da lei orgânica da assistência social e do estatuto do idoso, levando o judiciário a integrá-la pelo valor de meio salário mínimo como referência para verificação da renda familiar per capita. (SANTOS, 2013)

Na situação em apreço, cabe ao julgador analisar as peculiaridades do indivíduo, sempre visando proporcioná-lo assistência, não se prendendo a critérios defasados e taxativos que possam vir a suprimir direitos das pessoas, fazendo com que estas sejam marginalizadas.

Em relação ao local onde se desenvolveu a pesquisa – Setor Habitacional Sol Nascente, buscou-se verificar se o ambiente fazia jus à população de baixa renda citada na pergunta norteadora deste trabalho, com vistas a dar validade à pesquisa.

Conforme a Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílio – Setores Habitacionais Pôr do Sol e Sol Nascente – PDAD 2013:

Indicadores Socioeconômicos	2011	2013
Renda Domiciliar (em salários mínimos)	2,12	2,70
<u>Renda Per capita (em salários mínimos)</u>	0,52	0,69
Nº médio de moradores por domicílio	3,65	3,81
% de moradores analfabetos	2,16	2,25
% de moradores com nível superior completo	1,42	1,79

Figura 4. Fonte: Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – Setores Habitacionais Pôr do Sol e Sol Nascente – PDAD 2013. Grifo nosso.

A renda média dos domicílios apurada na PDAD 2013 consta valor de R\$ 1.833,25, o que corresponde a 2,7 salários mínimos, chegando-se ao valor 0,69 salário mínimo per capita. Ainda conforme a PDAD 2013, verifica-se que 34,50%, mais do que 1/3 da população auferem uma renda que varia de 1 a 2 salários mínimos, a um número médio de 3,81 moradores por domicílio na média geral da localidade. De acordo com o entendimento adotado pelos tribunais para definição da situação de “baixa renda” e em sintonia com os dados colhidos e aqui apresentados, esta pesquisa acredita ter sido o Setor Habitacional Sol Nascente uma excelente amostra para verificação da questão que orienta este trabalho.

Ocupação Irregular de Terras

Ainda a respeito da questão que orienta este trabalho, fala-se em população de baixa renda em **situação de ocupação irregular de terras**, e mais uma vez, recorre-se à PDAD 2013.

Tabela 1.3 - Domicílios ocupados, segundo a condição - Setores Pôr do Sol e Sol Nascente - Distrito Federal - 2013

Condição do Domicílio	Nº	%
Próprio (quitado e em aquisição)	-	-
<u>Próprio em terreno não regularizado</u>	16.537	79,94
Alugado	3.148	15,22
Cedido	996	4,82
Funcional	-	-
Outros	5	0,02

Figura 5. Fonte: Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – Setores Habitacionais Pôr do Sol e Sol Nascente – PDAD 2013. Grifo nosso.

Conforme se observa na tabela acima, quase 80% dos domicílios são declarados como “em terreno não regularizado”, situação que, mais uma vez adéqua o Sol nascente aos objetivos da pesquisa.

Considerações finais

O desenvolvimento do presente trabalho de residência em políticas públicas objetivou auxiliar na compreensão da imensa capacidade, abrangência e necessidade de políticas públicas de cunho social, como medidas promovidas pelo Estado com o intuito de, ao menos, amenizar determinadas situações, e assistir cidadãos em situação de vulnerabilidade social.

Percebe-se que o modelo descentralizado de gestão de políticas públicas sociais parece ser adequado, tendo em vista o que se propõe: políticas que estejam sob a gestão daqueles que vivenciam o problema de perto, buscando a melhor adequação possível às necessidades dos indivíduos que serão abrangidos por ela.

O UNISUAS se coloca como efeito do modelo descentralizado de gestão disposto pela Constituição Federal e, conseqüentemente, Lei Orgânica da Assistência Social. A transferência de autonomia e responsabilidade de fato existe, mas há que se pontuar o uso que se faz desta. Constata-se uma parcial volatilidade das atribuições a serem desempenhadas pelos agentes que implementam a política, conforme relatado por indivíduos que participam do processo.

Seguindo a linha do disposto no diagnóstico, a falta de uma legislação específica do UNISUAS talvez seja algo que contribua para esse quadro. Em momento posterior, caso seja de fato aprovado o dispositivo referente à política pública, talvez essa situação tenha uma melhora.

Apesar dos gargalos percebidos na política, com base no que se propõe, conclui-se o UNISUAS como um modelo adequado na prestação assistencial à sociedade, iniciativa que deve ser fortalecida, expandindo cada vez mais a abrangência de suas ações.

A política pública UNISUAS, preenche uma lacuna na prestação de serviço assistencial e além disso, a atuação da atividade de contingência cumpre um papel de aproximar o Estado daquele indivíduo que fora outrora marginalizado, e se aproxima de forma amistosa, proporcionando a ele, quando devidos, o caminho para obtenção de determinados benefícios.

Nesse sentido, o não pragmatismo decorrente da atividade exercida, confere aos burocratas do nível de rua alguma discricionariedade na execução de seus serviços. Essa discricionariedade parece ser responsável por parte do êxito da política pública, pois os agentes lidam da melhor forma possível com os indivíduos e conseguem desenvolver um contato que, à primeira vista se mostra desconfiado, por parte dos cidadãos que são alvos da política pública.

No tocante à questão habitacional local, enquanto os governos não abordarem o assunto com a atenção devida e não mudarem sua postura de reativa para pró-ativa, criando uma política habitacional que abranja com eficácia as parcelas da sociedade menos provida de recursos financeiros, teremos sempre este quadro de invasões e mais invasões, algo como “enxugar gelo”, pois o Estado os tira de algum lugar e eles ocupam outro.

Referências

ACHE TUDO E REGIÃO. **História da Ceilândia**. Disponível em: <<https://www.achetudoeregiao.com.br/df/ceilandia/historia.htm>> Acesso em: 02 nov. 2015

AGUIAR, Ronaldo Conde. Brasília, da utopia à dura realidade. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 401-403, jan./dez. 2003

ARRETCHE, Marta T.S. **Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?** Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.31, ano 11, junho de 1996.

BARBOSA, Telma Regina da Costa Guimarães; CARVALHO, Maria de Lourdes de; SOARES, Jeferson Boechat. **Implementação de política pública: uma abordagem teórica e crítica**, 2010.

BICCA, Carolina Scherer. A ASSISTÊNCIA SOCIAL APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. UMA NOVA FASE. **Caderno Virtual**, Brasília Nº 24, v. 1, p. 2, jul-dez/2011. Disponível em: <<http://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/index.php/cadernovirtual/article/viewFile/588/420>> Acesso em 24 de out 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf> Acesso em: 30 out. 2015

BRASIL.Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004 Norma Operacional Básica-NOB/SUAS**. Brasília, novembro, 2005. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf> Acesso em 10 dez de 2015

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **SUAS – Institucional**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/assistencia-social/pse-protECAo-social-especial/suas-sistema-unico-assistencia-social/suas-institucional>>

.BONI, Valdete & QUARESMA, Sílvia Jurema. **Aprendendo a entrevistar: Como fazer entrevistas em Ciências Sociais**. Revista eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia da UFSC. p.68-80. Vol. 2. Número 1 (3). Janeiro-Julho/2005

CATALAO, Igor; GASPAR, Leni; ARRUDA, Raquel Carvalho de. Reflexões sobre o patrimônio de Brasília. **Caderno Prudentino de Geografia**, São Paulo, p. 55-68, 2008

CAVALCANTI, Mônica Maria de Arruda. **AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS - UMA ABORDAGEM CONCEITUAL**, 2006. Disponível em: <<http://www.socialiris.org/antigo/imagem/boletim/arq48975df171def.pdf>>

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL DO DISTRITO FEDERAL. **A história**. Disponível em: <<http://www.codhab.df.gov.br/pagina/3>> Acesso em: 24 out. 2015

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Desenvolvimento Humano e Social. **Sobre a SEDHS**. Disponível em: <<http://www.sedest.df.gov.br/sobre-a-secretaria/a-secretaria/a-secretaria.html>> Acesso em: 4 out. de 2015

DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa do Distrito Federal. **Estudo sobre questões relativas à ocupação da orla do Lago Paranoá de Brasília**, Brasília, 2014.

DISTRITO FEDERAL. **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD**, 2013.

Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. **Brasília, modernidade e exclusão**. Disponível em: <http://xviananpur.com.br/anais/?wpfb_dl=619> Acesso em: 05 nov 2015

FILHO, Tarcísio Perdigão Araújo Filho. **Burocratas do Nível de Rua: uma análise interacionista sobre a atuação dos burocratas na linha de frente do Estado**, 2014. Disponível em: https://revistaaskesis.files.wordpress.com/2014/07/04_dossie_askesis2014_tarcic3acc281sioperdigac3acc692o.pdf

JORGE, Ilza Valéria M. **A importância da burocracia do “nível de rua” em processos de mudança organizacional: o caso do hospital municipal infantil menino Jesus**, 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10055/trabalho%20final%20individual%20MPGPP%20-%20ILZA%20V.M.JORGE%20-%20AGO-2012.pdf?sequence=1>

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

LAJÚS, Maria Luiza de Souza. **A Política Pública de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social – SUAS** p. 166, 2009 Cadernos do CEOM – Políticas públicas: memórias e experiências. Ano 22, n. 30

LOTTA, Gabriela S. **O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a**

discricionariede, 2012. Disponível em:
<https://perguntasapo.files.wordpress.com/2014/06/pend-08-gabriela-s-lotta-2-revisado-2.pdf>

LEONARDONI, Eliana et al. O processo de a afirmação da assistência social como política social. **Serviço Social em Revista**, Volume 8, - Número 2, Jan/Jun 2006

MOURA, Andréa Mendonça de. Organização social do território e formas de provisão de moradia. **Brasília: transformações na ordem urbana**, Brasília, p 201-230, 2015.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. **Introdução à Organização Burocrática**, São Paulo, 1963.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para aprender políticas públicas**, 2006

SANTOS, Jamille dos. **O Conceito de Baixa Renda para o Benefício Assistencial**, 2013. Disponível em:
<http://www.escriitorio previdenciario.adv.br/artigo-5-conceito-baixa-renda-para-beneficio-assistencial>

SANTOS, Marize Raimunda dos Santos. **Lado a lado: questão habitacional e questão ambiental num recorte sobre o Setor Habitacional Sol Nascente e a Lagoa do Japonês em Ceilândia, no DF**. Brasília, UnB, 2014. Monografia , Faculdade de Educação. Universidade de Brasilia , junho 2014

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, p 33, 2010.

SILVA, Pedro Luiz Barros da; MELO, Marcus André Barreto. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**, 2000. Disponível em: https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf

SILVEIRA, Heber Rocha; COSTA, Renato Eliseu; OLIVEIRA, Vivian Satiro. **A Descentralização de Políticas Públicas no Brasil e o Sistema Único de Assistência Social**, 2010

PULZL, Helga; TREIB, Oliver. 7 Implementing Public Policy. **Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods**, 2006.

TECNOLEGIS. **Concentração e Desconcentração, Centralização e Descentralização**. Disponível em: <<http://www.tecnolegis.com/estudo-dirigido/tecnico-mpu-administrativa/concentracao.html>> Acesso em: 4 nov. 2015

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**, 2006.