



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas - FACE

Departamento de Gestão de Políticas Públicas - GPP

MARIA CLARA GUSMÃO DE MATOS

**AVALIAÇÃO PARTICIPATIVA NO SUAS: as percepções dos
burocratas de nível de rua sobre os serviços de assistência
social no CREAS da Cidade Estrutural/DF**

Brasília – DF

2021

MARIA CLARA GUSMÃO DE MATOS

AVALIAÇÃO PARTICIPATIVA NO SUAS: as percepções dos burocratas de nível de rua sobre os serviços de assistência social no CREAS da Cidade Estrutural/DF

Relatório de pesquisa a ser apresentado como trabalho de conclusão de curso na disciplina de “Residência em Políticas Públicas”.

Professora Orientadora: Prof^a Dr^a
Fernanda Natasha Bravo Cruz

Brasília – DF

2021

SUMÁRIO

1. Introdução	4
1.1 Contextualização do tema	4
1.2 Pergunta de pesquisa	11
1.3 Objetivos	11
1.4 Justificativa	12
2. Referencial teórico	15
2.1. Bem-estar social e democracia	15
2.2. Suas e a universalização da assistência social	17
2.3. Os burocratas de nível de rua e a sua importância	19
2.4. Avaliação participativa	21
3. Métodos e técnicas de pesquisa	25
3.1. Coleta de dados	25
3.2. Análise de dados	29
4. Resultados	32
4.1. Atuação dos servidores do CREAS da Estrutural	32
4.2. Perspectivas dos atores especialistas sobre o CREAS da Estrutural	33
4.3. Avaliação do CREAS da Estrutural por seus servidores	35
5. Considerações finais	43
6. Referências	46

1. Introdução

1.1 Contextualização do tema

O cenário de desigualdade social é um acontecimento que pode ser observado em todas as nações do mundo. No entanto, o Brasil é um dos países que possui um dos maiores índices desse fenômeno e, em 2018, alcançou a 9ª posição no ranking de país com maior desigualdade de renda (DINIZ, 2018).

Diante deste fato, são necessárias medidas governamentais que visem diminuir as distâncias econômicas e sociais entre a população, a fim de se tornar uma sociedade mais uniforme quanto às oportunidades de desenvolvimento humano. A assistência social faz parte dos três pilares da seguridade social, juntamente com a Previdência e a Saúde, que são garantidos pela Constituição Federal de 1988. Com isso, é assegurada a assistência social oferecida gratuitamente a qualquer cidadão que esteja em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Os serviços são hoje oferecidos por meio do Sistema Único de Assistência Social (Suas), instituído formalmente pela lei nº 12.435 de 2011, ainda que o sistema vigore desde 2005. O Suas abrange praticamente todo o país e age de maneira descentralizada, articulando os três níveis federais para a implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e seguindo as previsões da LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social).

A PNAS/2004 é a consolidação do Suas, de forma que estrutura todas as medidas a serem tomadas no âmbito da assistência social no Brasil, como os projetos e serviços que serão oferecidos a população. Possui características descentralizadas e participativas, e se ancora na LOAS, que é a lei que promove o respaldo legal sobre a responsabilidade do Estado em fornecer de maneira gratuita a proteção social aos seus cidadãos. A LOAS também prevê a organização financeira dos serviços de assistência social e a participação da população no controle desses, de maneira direta ou indireta. (BRASIL, 2011)

Outro dispositivo legal importante para entender a dinâmica dentro da área de assistência social no Brasil é a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), criada também em 2005 e com base na PNAS. Este

é o objeto regulador do Suas em âmbito nacional, de maneira que sistematiza e regula a oferta de programas e projetos socioassistenciais pelo país, garantindo o respeito às características específicas indispensáveis de cada região ou população. (BRASIL, 2011).

Antes de tratar sobre as particularidades das unidades de assistência social, cabe aqui elucidar sobre o que é considerada uma situação de vulnerabilidade social e risco social. A vulnerabilidade social se caracteriza por cenários onde existe uma possibilidade ou já acontece um processo de exclusão social de pessoas ou famílias que se encontram em um processo de privação de direitos (de renda, cultura, saúde, entre outros) ou de fragilização de vínculos afetivos por conta da discriminação, seja ela étnica, de gênero ou deficiência. Já o risco social trata da probabilidade desses eventos acontecerem na vida dos cidadãos, ainda que esteja inserido em um grupo social específico ou não, mais ligado ao processo de prevenção das situações de vulnerabilidade sociais.

Estes fatores podem acontecer diante de qualquer pessoa, afinal, todos estamos suscetíveis a passar por situações em que a fragilidade leva a uma situação de vulnerabilidade social, ou que torna esse risco mais iminente. No entanto, o contexto socioeconômico no qual o cidadão está inserido é um fator extremamente necessário de ser analisado.

Observando de maneira macro, o território geral nos diz muito sobre quais são as necessidades sociais carecidas pela sua própria população. Um lugar com altos índices de violência, baixa taxa de escolaridade e renda e dificuldade de acesso à cultura e lazer, por exemplo, é um lugar em que existe uma população que se encontra em situação de risco social, e em alguns casos já em estado de vulnerabilidade social.

O Brasil, como já dito, é um país que possui em sua população um alto índice de desigualdade social. Esse fato não se difere daquilo que é visto na capital do país, que possui regiões com um desenvolvimento social de índices altíssimos ao lado de regiões que se encontram em situações de baixo desenvolvimento e em situação de vulnerabilidade social.

É possível ver essa situação ao analisarmos a Cidade Estrutural, uma das regiões administrativas do Distrito Federal (DF). A sua formação se deu originalmente por conta de uma invasão de catadores de lixo próximo ao que já foi um dia o aterro sanitário do DF, vez que essas pessoas eram atraídas ao local ao verem nele uma fonte de sobrevivência e acabavam instalando ali suas moradias de maneira precária.

A região conseguiu ser regularizada apenas em 2011, e hoje possui equipamentos urbanos essenciais, como água encanada e luz elétrica em grande parte do seu território, mas ainda sofre com um baixo índice de desenvolvimento e níveis alarmantes de violência. Com o fim do Lixão da Estrutural, que já foi o maior aterro sanitário da América Latina, a população da região também tem sofrido para se adaptar a outros meios de geração de renda (FREITAS, 2019).

Segundo dados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD), realizada pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan) em 2018, que tem como objetivo traçar o perfil socioeconômico dos moradores do Distrito Federal, a Estrutural possui 35.520 habitantes, onde 19,3% de sua população é monoparental do sexo feminino e a maior parte da população é jovem, na faixa dos 15 aos 29 anos. No mesmo documento, foi possível observar que 61,8% da população se declara parda, enquanto 22,1% se declaram branca (PDAD, 2018).

Quanto aos dados de escolaridade, 61,1% das pessoas entre 4 e 24 anos afirmaram frequentar escolas públicas e 4,3% afirmaram frequentar escolas particulares. Na distribuição da frequência escolar por faixas de idade, 24% dos jovens entre 15 e 17 anos afirmaram não frequentarem a escola. Já na distribuição da escolaridade da população com 25 anos ou mais, 38,9% declaram ter o ensino fundamental incompleto, e apenas 4,5% da população possui ensino superior completo (PDAD, 2018).

No que diz respeito à renda domiciliar, o valor estimado foi de R\$ 1.728,20, resultando em um valor médio de R\$570,30 por pessoa. Na distribuição de rendimento bruto do trabalho principal por faixas de salário-mínimo, 42,5% da população declarou receber mais de 1 a 2 salários-mínimos. A título de comparação, na mesma pesquisa, a região do Lago Sul, uma das mais desenvolvidas do DF, teve renda domiciliar estimada em R\$21.915,50, com valor médio por pessoa de R\$8.317,20. Já na distribuição de rendimento bruto, 25,1% das famílias declararam ter renda entre mais de 10 e 20 salários-mínimos (PDAD, 2018).

Com esses dados, é possível identificar que a população da Estrutural não conta com bons índices de escolaridade e possui renda per capita relativamente baixa, enquanto na mesma cidade temos regiões com níveis de escolaridade altíssimos e mais do que o dobro de renda por pessoa. Este fenômeno comprova que as condições vividas pelos moradores da Estrutural são imensamente diferentes daquelas vividas pelos moradores do Lago Sul, por exemplo.

Outra análise que é possível fazer diante do que foi exposto é que mesmo com a regularização da região em 2011, ainda são necessárias medidas de prevenção e atuação contra a vulnerabilidade social da população da região em questão. Torna-se imprescindível que as medidas de assistência social estejam alinhadas com as necessidades dessas pessoas, fazendo com que as situações de risco social diminuam e as de vulnerabilidade social sejam apuradas. Por essas urgências, foi escolhido o estudo de um equipamento público de assistência social na Região Administrativa da Estrutural.

No governo atual, o Suas é coordenado pela Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, que faz parte do Ministério da Cidadania, e organiza a proteção social em dois tipos: a Proteção Social Básica, que age com um caráter preventivo às situações de risco e visa o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; e a Proteção Social Especial (PSE), que atende pessoas que já se encontram em situação de risco social e desestruturação familiar (BRASIL, 2005).

Para cada tipo de proteção social, existe uma medida que irá prover, na sua região previamente delimitada, os serviços de acolhimento e identificação das necessidades do cidadão levando em consideração o contexto o qual está inserido, e são coordenadas no Distrito Federal pela Secretaria de Desenvolvimento Social (Sedes). O Centro de Referência em Assistência Social (CRAS), por exemplo, é o responsável pela rede de proteção básica, voltado para a prevenção de situações de vulnerabilidade e fortalecimento dos valores familiares, além de direcionar os indivíduos aos benefícios que lhe são de direito.

Já nos Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS), o atendimento é voltado a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de ameaça ou violação de direitos, tais como: qualquer tipo de violência, seja psicológica, sexual ou física; pessoas em situação de rua; discriminação em decorrência de orientação sexual ou raça/etnia; atendimento de famílias que possuem adolescentes cumprindo medidas socioeducativas; trabalho infantil; abandono, entre outros (BRASIL, 2005).

Dentro do CREAS, além da orientação sobre os serviços de assistência social, também são oferecidas informações, orientações jurídicas e apoio ao acesso de documentos, assim como o fortalecimento familiar e comunitário. No âmbito da PSE, os serviços são divididos entre: os de média complexidade, onde os direitos do cidadão foram violados, mas os vínculos familiares ainda não foram rompidos,

buscando uma reestruturação; e os de alta complexidade, onde o objetivo é ofertar serviços de proteção e segurança integral a aqueles que se encontram afastados de sua estrutura familiar, como serviços de moradia e alimentação (BRASIL, 2005).

Os serviços que são oferecidos pela PSE de Média Complexidade são: a) o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); b) Serviço Especializado em Abordagem Social; c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; e e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua (BRASIL, 2011).

Para atuar no âmbito desses serviços, existem duas unidades de referência: O CREAS, unidade pública de atendimento que oferta, em caráter obrigatório, o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); e os Centro POP, unidade também pública de atendimento que oferta, em caráter obrigatório, o Serviço Especializado para pessoas em Situação de Rua.

O objeto de estudo do presente relatório é um CREAS da Região Administrativa Estrutural. Cabe, então, explicitar suas competências e em quais eixos estão direcionados a realização dos serviços. Esses serviços devem garantir que a experiência do usuário esteja alinhada com algumas seguranças socioassistenciais, como previsto na PNAS. Prover um local com estrutura física adequada para a acolhida, assim como um profissional qualificado para tal, o fortalecimento dos vínculos familiares ou a ajuda no momento de criação de projetos individuais, e a motivação para a independência famílias, são orientações que devem ser seguidas pelos servidores no momento da prestação do serviço.

Existem ainda os eixos norteadores do trabalho social no CREAS, que também correspondem aos dispositivos legais que fazem parte do PNAS e da própria Lei do Suas. “Além do desenvolvimento das atividades no âmbito dos Serviços ofertados, tais eixos devem cosubstanciar, ainda, o processo de implantação, organização e funcionamento da Unidade” (BRASIL, 2011, p. 26).

Os seis eixos principais – atenção especializada e qualificação do atendimento; território e localização; acesso a direitos socioassistenciais; centralidade na família; mobilização e participação social; e trabalho em rede – são de suma importância para a análise dos dados que serão coletados por meio dos atores da unidade do CREAS em questão, pois são eles que delimitam se o serviço que está sendo oferecido está

de acordo com aquilo que é garantido por lei por todos os brasileiros. Além disso, torna-se relevante entender quais são as características presentes em tais eixos.

Na atenção especializada e qualificação de atendimento, a principal percepção que se deve ter é sobre as particularidades de cada caso que é atendido. Questões como o contexto no qual o indivíduo está inserido, o consumo e abuso de entorpecentes lícitos e não lícitos, orientação sexual e acesso a direitos são necessários no momento de criar um conjunto de atenções específicas e de orientar sobre as formas de serviço que serão utilizadas. Dessa maneira, são necessários profissionais de áreas e níveis de escolaridade distintos para a promoção de um atendimento de qualidade.

Tratar do território e localização do CREAS é entender como as dinâmicas sociais do local em questão afetam as necessidades dessa população em risco de vulnerabilidade social. Esse tipo de compreensão é uma forma de entender padrões de incidência, analisar áreas que necessitam de uma maior atuação dos serviços de assistência social e realizar diagnóstico para planejamento das atividades da unidade.

O acesso a direitos socioassistenciais constitui em trazer para os usuários uma elucidação sobre quais os direitos socioassistenciais que abrangem a situação em que essa pessoa está vivendo. Este ponto é extremamente importante pois muitas pessoas não sabem que podem ter acesso a esse tipo de direito, além de promover a autonomia e o protagonismo do usuário diante de suas próprias decisões, sendo obrigação do CREAS fornecer essas informações (BRASIL, 2011).

Já a centralidade na família é a perspectiva que procura entender como são as relações familiares das pessoas em situação de vulnerabilidade, de modo a tentar contextualizar essa situação por meio da rotina da pessoa. Diante desse aspecto é imprescindível reconhecer que este contexto (muitas vezes representado pela dificuldade de acesso a direitos, violência, desemprego e exclusão) pode ter relação com os riscos sociais vividos. (BRASIL, 2011).

Por sua vez, mobilização social e participação social tomam conta do caráter participativo que as políticas socioassistenciais possuem, sendo de responsabilidade do CREAS promover ações e campanhas para mobilização e enfrentamento das situações de risco vividas na região, assim como viabilizar e auxiliar na defesa coletiva de direitos, como a participação em movimentos sociais e a participação nos locais de decisão e deliberação de políticas públicas, como nos conselhos.

Por fim, o trabalho em rede trata sobre a intersectorialidade e transversalidade das políticas sociais, principalmente quando estamos tratando de situações que muitas vezes irão necessitar do trabalho em conjunto de outras áreas com os serviços de assistência social. A articulação federativa e intersectorial entre ministérios e secretarias, bem como orientações sobre acesso aos equipamentos públicos de saúde, educação e de segurança pública, por exemplo, são necessários nos processos de assistência social, em uma articulação que deve ser feita de maneira coordenada e complementar (BRASIL, 2011).

Por se tratar de um sistema universal, a abrangência do Suas se estende por todo o Brasil, chegando a cobrir quase todo o seu território. No entanto, a depender da localidade do município, esses serviços muitas vezes não são conhecidos pela própria população, ou só se conhecem os serviços que fazem parte do processo de obtenção de auxílios financeiros, como o Cadastro Único.

Levando em consideração que a participação social faz parte dos pilares do Suas, e que a efetividade da política depende da forma como os atores que trabalham no atendimento e na prestação de serviços, o projeto em questão visa trazer a perspectiva dos atores envolvidos sobre os impactos trazidos pelas atividades providas pelo CREAS na vida dos cidadãos, assim como entender as percepções dos servidores sobre esses serviços.

Como os atendimentos dos CRAS e os CREAS se dividem de acordo com a localização da população – logo, os Centros atendem a população de acordo com a sua moradia – optou-se por demonstrar a realidade de uma localidade que sofre com a falta de acesso a direitos básicos e, como consequência desse fato, necessita de maior amparo das redes de assistência social, além de possuir uma população que também encontra dificuldades em participar dos processos democráticos de participação popular.

Tendo em vista as limitações técnicas do projeto, só seria possível escolher uma unidade do CREAS para que fosse feita a avaliação em questão. Levando em consideração as questões históricas e dados estatísticos sobre as cidades que fazem parte do Distrito Federal, a região escolhida foi a da Cidade Estrutural.

Diante dos fatos apresentados, o projeto em questão irá avaliar, em caráter participativo, as opiniões e percepções dos atores do CREAS da Cidade Estrutural do Distrito Federal sobre os serviços prestados. Serão ouvidos os funcionários da unidade, a fim de entender como os profissionais que atuam na área entendem os

serviços oferecidos, assim como serão consideradas suas perspectivas sobre a implementação de políticas sociais por meio do CREAS da Estrutural (DF).

1.2 Pergunta de pesquisa

Com o intuito de trazer os agentes que fazem parte da execução final da política pública em questão, que são, nesse caso, funcionários do CREAS, para o processo de avaliação dos serviços oferecidos pelo dispositivo, pretende-se avaliar as atividades prestadas, de acordo com a visão dos atores em questão, a fim de produzir uma interpretação sobre os serviços prestados e as questões vivenciadas pela comunidade em pauta. Isto posto, a pergunta de pesquisa do projeto em questão é:

De que forma os atores do Centro de Referência Especial de Assistência Social (CREAS) da Cidade Estrutural (DF) entendem a qualidade dos serviços prestados pela unidade de atendimento?

1.3 Objetivos

Objetivo geral

Entender e descrever as perspectivas dos servidores do CREAS da Cidade Estrutural (DF) sobre os serviços realizados na unidade por meio de uma avaliação participativa.

Objetivos Específicos

Como objetivos específicos, pretende-se:

- a) Investigar de que modo os servidores do CREAS da região em questão entendem o trabalho de assistência social que é oferecido para a população;
- b) Identificar a visão dos funcionários sobre a estrutura do CREAS e como esta viabiliza a qualidade do serviço;
- c) Analisar de que forma as perspectivas dos servidores do CREAS se aproximam ou se afastam dos dispositivos normativos sobre os processos dos serviços previstos pelo SUAS para a unidade de atendimento;

- d) Identificar como a pandemia do Covid-19 afetou a prestação dos serviços oferecidos no CREAS na percepção dos servidores.

1.4 Justificativa

Ao tratar sobre as motivações que levaram a este projeto de pesquisa, existem duas ideias centrais: a de que a democracia plena deve fazer parte do processo das políticas públicas, sendo exercida pelos seus todos os seus atores; e a de trazer a realidade de uma população em situação de vulnerabilidade social sobre os serviços que são oferecidos pelo Estado para que essa situação seja revertida ou, ao menos, minorada.

Para que seja demonstrada a realidade de um grupo que esteja nas circunstâncias apresentadas, é interessante que a unidade de assistência social escolhida para ser analisada se encontre em uma região com baixo desenvolvimento socioeconômico, onde as dificuldades encontradas pela sua população são mais complexas e necessitam de maior intervenção do Estado. Assim, a escolha da Cidade Estrutural acontece justamente pelas características sociais do local.

A desigualdade social, entre vários outros problemas, leva a sua população a se dividir. Aqueles que possuem melhores recursos socioeconômicos, no geral, acabam por ter acesso a boas escolas, bons hospitais e um bom índice de qualidade de vida. Já aqueles que nascem em contextos de pauperismo e baixo desenvolvimento econômico, se veem destinados a depender do Estado para conseguir o acesso aos mesmos serviços que os mais ricos, porém com qualidade defasada.

Esse fato gera, além de várias outras consequências, uma situação em que o acesso às oportunidades de crescimento social e econômico não são dadas de maneira justa, fazendo com que a situação daqueles que se encontram em condição de vulnerabilidade se agrave, levando em consideração a concorrência no mercado de trabalho que se torna cada dia mais competitiva. Essa desigualdade também acaba por ocorrer na participação política, uma vez que grupos melhores articulados possuem maior visibilidade em suas demandas no contexto institucional.

Entretanto, a democracia, para que seja exercida plenamente, não pode ser usufruída exclusivamente pelos grupos com maior influência social. Quanto às políticas públicas, muitas vezes uma população desconhece aquilo que é oferecido

por meio dos serviços públicos ou, simplesmente, os serviços não são suficientes para causar um impacto significativo no grupo em questão.

Neste aspecto, aqueles que vivenciam a implementação da política no dia a dia, logo, os profissionais que realizam atendimento, ou burocratas de nível de rua, e a população que usufrui da política pública em questão são importantes atores para avaliar os serviços prestados. Apesar da opinião dos usuários ser de extrema importância para entender essa realidade, existem situações em que não é possível atingi-las, seja por questões de viabilidade técnica ou pela própria privacidade e segurança do usuário.

Além das dificuldades apresentadas, outro fator que influenciou decisivamente no curso da pesquisa em questão foi a pandemia da Covid-19, que fez com que os atendimentos presenciais do CREAS fossem suspensos por determinado período, operando por muito tempo remotamente por conta das medidas de isolamento social e distanciamento, visando a diminuição da propagação do vírus.

Diante deste cenário onde não é possível ter acesso direto às perspectivas do usuário por uma questão de risco de saúde pública, neste trabalho os burocratas de nível de rua tornam-se os responsáveis por descreverem e demonstrarem a vivência dessas pessoas enquanto usuárias de serviços públicos. São eles que realizam, todos os dias, os serviços que são idealizados pelas instâncias governamentais superiores e, no caso da assistência social, possuem o papel de oferecer medidas que visem cessar, ou pelo menos diminuir, a vulnerabilidade social da população em questão.

A perspectiva dos atores que estão envolvidos no processo final da realização de um serviço sobre a qualidade oferecida é de fundamental importância no processo de avaliação de uma política pública, afinal, sua perspectiva é a de quem obtém o produto final de um longo processo de criação de uma política pública que visa solucionar uma questão social. Ao delimitarmos este estudo ao Suas, pretende-se identificar como estes atores entendem os serviços de assistência social que é prestado.

O projeto em questão se propõe a ouvir, diante de um contexto de pandemia e aumento das disparidades sociais causadas pela crise econômica, como os burocratas de nível de rua que trabalham no âmbito do Suas entendem a importância e a realidade da assistência social no Brasil, perante o contexto de uma população que já enfrentava sérios problemas de vulnerabilidade social e econômica no seu território. Essas opiniões transcendem os aspectos avaliativos da política de

assistência social, e representam também a participação desses atores tão importantes nos processos que fazem parte das políticas públicas.

2. Referencial teórico

2.1. Bem-estar social e democracia

A garantia dos direitos sociais passou por um longo processo investigação científica, de forma que se tornasse um meio de diminuir as disparidades sociais presentes nas sociedades capitalistas modernas. Esping-Andersen (1991) aponta que “os economistas políticos clássicos – de convicções liberais, conservadoras ou marxistas – preocupavam-se com o relacionamento entre capitalismo e bem-estar social” (ESPING-ANDERSEN, 1991, n.p).

É então que se chega à ideia de *welfare state*, conceito utilizado para se referir à responsabilidade do Estado em garantir aos seus cidadãos o bem-estar básico que não pode ser provido apenas pelo mercado, principalmente a aqueles que estão em situação desfavorecida, seja econômica ou socialmente. Apesar de existirem diversas vertentes para explicar a conceituação do que é o *welfare state*, sua estrutura provém basicamente das atividades do Estado que estão voltadas para as necessidades de bem-estar apontadas pelas famílias que fazem parte da nação (THERBORN, 1983 apud ESPING-ANDERSEN, 1991).

Por ter esse caráter diverso quanto a sua interpretação, é possível analisar diferentes regimes de *welfare-state*, que mudam de acordo com as características particulares de cada país. Temos então, três regimes que predominaram na diferenciação do conceito: o *welfare state* “liberal”, onde se predomina a assistência a aqueles que possuem, comprovadamente, uma renda baixa, com benefícios modestos e encorajamento do mercado pelo Estado; o *welfare state* “corporativista”, que coloca o mercado em papel secundário, e liga ao Estado à responsabilidade de prover os benefícios sociais, com forte influência da igreja; e, por fim, o *welfare state* “social-democrata”, onde se busca a promoção da igualdade com padrões de qualidade elevados e programas com caráter universalista, onde os direitos dos cidadãos são iguais para todos, sem distinção por renda ou status social (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Ainda segundo Esping-Andersen (1991, n.p):

A política de emancipação do regime social-democrata dirige-se tanto ao mercado quanto à família tradicional. Ao contrário do modelo corporativista-subsidiador, o princípio aqui não é esperar até que a

capacidade de ajuda da família se exaurir, mas sim de socializar antecipadamente os custos da família. O ideal não é maximizar a dependência da família, mas capacitar à independência individual. Neste sentido, o modelo é uma fusão peculiar de liberalismo e socialismo. O resultado é um *welfare state* que garante transferências diretamente aos filhos e assume responsabilidade direta pelo cuidado com as crianças, os velhos e os desvalidos. Por conseguinte, assume uma pesada carga de serviço social, não só para atender as necessidades familiares, mas também para permitir às mulheres escolherem o trabalho em vez das prendas domésticas.

Sendo assim, o regime social-democrata funde o serviço social com a capacitação para o mercado de trabalho, de forma a prover a independência individual, enquanto se responsabiliza por aqueles grupos mais fragilizados. No caso do Estado brasileiro, essa ideia é extremamente ligada às mudanças feitas nos últimos anos no quadro da assistência social no Brasil, que foca seus serviços na preservação dos valores familiares e na garantia de direitos daqueles que enfrentam situações de vulnerabilidade social, principalmente entre as crianças, os idosos e os portadores de necessidades especiais.

É possível dizer então que a concepção geral de *welfare state* se encontra ligada à democracia e às políticas públicas, vez que estas são instrumentos institucionais que visam trazer melhorias para a sociedade, e a democracia é o sistema governamental que caracteriza as decisões tomadas em sociedade, sendo esta imprescindível para a organização da representatividade nas instituições políticas.

No entanto, essa democracia nem sempre tem seus fundamentos básicos seguidos, como no caso da participação popular nas questões do sistema político. Apesar de existirem os canais de participação para a defesa dos interesses das diferentes classes, essa participação é, muitas vezes, restrita a poucos grupos melhores articulados politicamente, enquanto grupos que são historicamente conhecidos por terem sido marginalizados continuam tendo dificuldades até em entender sobre quais são as suas formas de participação nas instâncias governamentais (INGRAM; DELEON; SCHNEIDER, 2016).

Segundo Ingram, Deleon e Schneider (2016), os estudos sobre a relação entre as políticas públicas e a democracia se enfraqueceram ao longo dos anos, enquanto o foco se voltava aos seus processos e instrumentos. Ao não demonstrar a preocupação necessária com a participação popular neste âmbito, observa-se uma falta de confiança por parte dos cidadãos, uma vez que, ao não verem suas necessidades sendo supridas e suas opiniões não sendo levadas em consideração,

deixam de acreditar que sua atuação é vista como algo de importância nas decisões políticas. Enquanto “é provável que as pessoas sejam mais positivas sobre o governo e terão mais interesse em participar se os benefícios direcionados a eles são retratados como merecidos (não como caridade)” (INGRAM, DELEON, SCHNEIDER, 2016, p. 16).

A política pública é, nesta percepção, muito mais do que um instrumento político das questões enfrentadas em sociedade. Seu dever é de também se tornar um mecanismo de representação e uma forma de encorajar a população a compreender seu papel dentro dos sistemas governamentais, a fim de fazer com que os direitos fundamentais coletivos sejam superiores aos valores pessoais ou de grupos elitizados.

A ideia de analisar como as pessoas que trabalham diretamente com os serviços prestados pelo Suas entendem a política de assistência social remete justamente à necessidade de identificar como a política pública pode se tornar mais alinhada à realidade vivida pelas pessoas inseridas neste contexto, além de aproximar grupos que muitas vezes não se reconhecem nos processos políticos ou até mesmo duvidam da capacidade do Estado em promover mudanças.

2.2. Suas e a universalização da assistência social

Ao longo dos últimos anos, mais especificamente após os anos 2000, o Brasil viveu um período em que as questões sociais e de proteção aos grupos menos favorecidos se tornaram uma pauta importante na agenda política do país. Neste contexto, o Estado é visto então um “ator estratégico, senão central, para enfrentar os problemas relacionados à cidadania, à desigualdade, às oportunidades e ao bem-estar” (JACCOUD; BICHR; MESQUITA, 2017, n.p)

A criação do Suas é uma demonstração da preocupação emergente em diminuir os índices de miséria e disparidade de oportunidade entre a população brasileira, de forma que as três esferas governamentais (União, estados e municípios) trabalhassem em conjunto para que as características individuais das localidades fossem trazidas para o desenho da política.

Com três eixos centrais relacionadas à proteção do cidadão – proteção de renda, serviços continuados e equidade social – criam-se instituições próprias de assistência social, que possuem papéis bem definidos sobre sua atuação no tema.

Com o aumento de investimentos e novos modelos de financiamentos, onde a transferência de recursos já não era mais ligada a programas específicos e sim a fundos monetários, foi possível abranger a oferta dos serviços vinculados à assistência social a praticamente todo o Brasil, fazendo com que se obtivesse o número de 98,4% dos municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes que possuíam, no mínimo, um CRAS e um CREAS (JACCOUD; BICHR; MESQUITA, 2017).

Entre as principais ações tomadas pelo Suas, destacam-se: o aprimoramento do Cadastro Único como instrumento de identificação das famílias de baixa renda e sua inclusão nos programas federais; e o fortalecimento de serviços que possuem como objetivo alcançar populações mais isoladas ou em situação de extrema pobreza, como no caso das comunidades quilombolas e da população em situação de rua, respectivamente. A criação dos Centro Pop, equipamento específico para oferecer serviços de assistência às pessoas em situação de rua, é um exemplo dessa ação, mesmo que a adesão desse grupo aos serviços não ainda não seja o esperado (JACCOUD; BICHR; MESQUITA, 2017).

Para essas autoras, uma questão importante também no processo de universalização dos serviços de assistência social foi à articulação com outras esferas sociais que envolvem a melhora da qualidade de vida, como a educação e a saúde. O caráter transversal da política pública favorece a ascensão dos públicos que, devido a traços históricos de subalternidades não possuem o mesmo tipo de oportunidade que outros públicos, por fortalecer a adesão aos outros serviços.

No entanto, é importante ressaltar, com as mesmas autoras, que apesar de reconhecer que as condições socioeconômicas dos indivíduos são objetos de fundamental importância no arranjo da política, os serviços de assistência social procuram enfrentar situações que podem atingir a qualquer pessoa, independente de qual seja essa condição socioeconômica. É o caso dos auxílios prestados a famílias em situação de violência, idosos em situação de abandono ou em serviços de combate a vícios.

No que se refere a pesquisas sobre os serviços oferecidos pelas unidades de assistência social, foi realizada, em 2014, uma avaliação qualitativa em 10 CREAS de municípios brasileiros pelo extinto Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Essa pesquisa, apesar de não possuir um caráter totalmente participativo, evidenciou problemas vividos em grande parte das unidades de assistência social.

A partir da avaliação em questão, foi possível saber que existe uma grande dificuldade por parte dos CREAS em fazer um planejamento estratégico que possuam medidas de longo prazo, uma vez que o atendimento urgente das demandas diárias toma conta de quase todas as atividades oferecidas. Outra questão apresentada é sobre a estrutura física dos CREAS, onde muitos não possuem um ambiente que garanta a privacidade dos usuários e problemas sérios, como a falta de banheiros com condições estruturais adequadas e de materiais de informática (LARIÚ; VARELLA; NATALINO; DALT, 2014).

Apesar da expansão de serviços destinados a pessoa em situação de vulnerabilidade social realizada pelo Suas, a baixa participação de certos atores nos processos que executam as políticas públicas é danosa à sua eficácia, vez que as visões e percepções desses agentes muitas vezes não chegam aos burocratas responsáveis pelo processo de criação e averiguação desses instrumentos institucionais.

2.3. Os burocratas de nível de rua e a sua importância

Durante a nossa existência enquanto cidadãos, é incontestável que iremos usar de serviços oferecidos pelo Estado em algum momento da nossa vida. Seja no âmbito da saúde, da segurança ou até mesmo na resolução de questões burocráticas, o atendimento realizado para que você acesse tal serviço é feito por agentes do Estado, sendo por meio de servidores públicos ou profissionais contratados para o cargo. É compreensível que esses técnicos sejam, diante da estrutura hierárquica da dimensão social em questão, aqueles que mais conheçam o cotidiano real das políticas sociais e da situação dos usuários.

Lipsky (1980), ao estudar o processo de implementação de políticas sociais, voltou parte de seus estudos para analisar a dinamicidade necessária por aqueles que ele chama de “burocratas de nível de rua”, que são justamente aqueles funcionários da Administração Pública que irão ser a ponta de encontro entre os serviços oferecidos pelo Estado e a população em questão. São esses os professores, policiais, funcionários de unidades de saúde públicas e outros profissionais que possuem grande interação com os cidadãos, como os assistentes sociais.

Ainda segundo Lipsky (1980, p. 39):

Os burocratas de nível de rua dominam as controvérsias políticas sobre serviços públicos por duas razões. Primeiro, os debates sobre o escopo adequado e o foco dos serviços públicos são, essencialmente, debates sobre o escopo e a função desses funcionários públicos. Em segundo lugar, os burocratas de nível de rua têm um impacto considerável na vida das pessoas.

Como já abordado anteriormente, a necessidade de diminuir a desigualdade dentro das sociedades fez com que o Estado se tornasse não apenas responsável pela garantia do bem-estar social, mas também o agente que responde pelos problemas causados pelos problemas vividos dentro do sistema capitalista. Este fato leva a uma maior cobrança da população para que as medidas tomadas pelo governo sejam efetivas e a uma maior reivindicação de ações para sanar demandas já existentes.

O ato da reivindicação citada deve ser visto não como um ato de generosidade do Estado para com o cidadão, e sim como concretização de um direito que é seu. Neste ponto, os burocratas de nível de rua exercem um papel importante, pois “ou é de sua responsabilidade fornecer diretamente os benefícios públicos por meio de serviços prestados; ou é sua responsabilidade atuar como mediadores entre os cidadãos e esses novos benefícios, quando não podem ser assegurados” (LIPSKY, 1980, p. 43). Se este cidadão se encontrar em uma situação de vulnerabilidade social, o papel do burocrata de nível de rua se torna ainda mais importante, visto a influência que o profissional possui diante do usuário do serviço em questão.

Apesar dos instrumentos legais que tratam sobre a prestação de serviços e das normas instituídas pelos órgãos superiores, os burocratas de nível de rua vivem situações no dia a dia que fogem daquilo previsto em regulamentação. Isso pode ocorrer tanto na própria realização do serviço, como quando não existe tempo, informação ou recursos para atender aquilo que está sendo vivido, ou no poder discricionário que é substancial na atuação desses agentes a fim de realizar as funções atribuídas a eles.

A discricionariedade necessária por esses profissionais se dá justamente por saber quais são as reais situações e problemas vividos por aqueles que recorrem até a unidade de atendimento e, conseqüentemente, saber qual será a melhor forma de realizar o serviço para que a situação se normalize. O engessamento e a falta de flexibilidade não se traduzem à realidade dos burocratas de nível de rua, assim como não devem nortear o processo avaliativo (GUSSI; OLIVEIRA, 2015).

Entretanto, esse poder discricionário não sugere que o trabalho dos profissionais de nível de rua não tenha que ser regrado e regulamentado por instâncias superiores. O papel dos gestores de alto escalão nesse aspecto é de muita relevância, justamente por serem esses servidores que, por meio das normas institucionais, estruturam o serviço oferecido e as escolhas políticas que devem ser tomadas pelos servidores de ponta (LIPSKY, 1980).

É possível analisar então como a perspectiva e os relatos da rotina dos burocratas de nível de rua se torna indispensável no processo de regulamentação do seu próprio trabalho, pois se o gestor de alto escalão não conhece a realidade desses servidores não será possível definir como o serviço deverá ser executado.

Esta é apenas uma dentro das várias questões que fazem parte da complexa relação entre os gestores e os burocratas de nível de rua. Mesmo com as suas diferenças de interesses, os profissionais devem estar alinhados para que o objetivo final da política alcance a população, visto que uma profissão necessita da outra: uma para atingir resultados consistentes com os objetivos da organização; outra para realizar seu trabalho de acordo com as suas preferências (LIPSKY, 1980).

O artigo de Oliveira (2019), ainda que tratando sob a ótica de implementação de políticas educacionais, auxilia na compreensão da importância que a forma com que os profissionais que atuam diretamente com o público realizam seus serviços possuem no entendimento das políticas públicas.

A implementação desses programas não se dá apenas pelos dispositivos legais, mas também pela interpretação que será feita por aqueles servidores que irão cumprir com a sua função. Interpretação esta que também está sujeita a dinamicidade das pessoas, como o contexto a qual ela se insere, sua formação profissional e condições individuais (BALL et al, 2012 apud OLIVEIRA, 2019).

Essas concepções traduzem a intenção de trazer os burocratas de nível de rua da unidade de atendimento de assistência social em questão para dentro do processo avaliativo dos serviços que vêm sendo oferecidos, como forma de entender se as técnicas e normas condizem com a realidade vivida por aqueles profissionais que atendem pessoas em situação de vulnerabilidade social, diante da perspectiva história do território no qual está inserido.

2.4. Avaliação participativa

Assim como a criação de agenda, a formulação e a implementação, a avaliação possui papel fundamental no ciclo das políticas públicas, por ser a forma de analisar a eficácia e a eficiência do programa em questão. Essa avaliação pode se dar de diversas maneiras, a depender do programa, do local, do projeto inicial, entre outras características. A avaliação participativa é um dos meios encontrados para justamente trazer a percepção de atores sociais que vão além dos próprios avaliadores, como os próprios beneficiários, gerentes de serviços, gestores, profissionais de ponta, grupos pouco ou mal atendidos por programas sociais, entre outros (FURTADO, 2012).

Essa ferramenta é uma forma de promover o caráter participativo das políticas públicas, que muitas vezes é esquecido, principalmente nas avaliações realizadas. Essa falta de participação, além de reforçar estigmas produzidos pela desigualdade social, diminui a amplitude e a profundidade da própria política, que se tratam, respectivamente, da variedade de atores sociais envolvidos e da inserção dos grupos de interesse nas fases do processo das políticas públicas (FURTADO, 2012).

Além dos benefícios que são obtidos com as visões trazidas por grupos de ponta nas políticas sociais, a participação também possui uma condição libertadora para os indivíduos. A promoção do direito de ser considerado diante das questões sociais se torna uma característica da avaliação participativa, mesmo com as características próprias e diferenças entre os cidadãos que justamente refletem a necessidade da dinamicidade dessas políticas. O propósito se torna evitar a uniformização da avaliação, por vivermos em grupos que são essencialmente diferentes nas suas visões e concepções (FURTADO, 2012).

Torna-se claro então que as políticas públicas, mesmo que muitas vezes direcionadas a grupos específicos, não podem abandonar as singularidades existentes dentro de cada um desses grupos. De maneira institucional, pensando como agentes do Estado para sanar problemas e questões sociais, a análise dessas características específicas só existe se feita de maneira integral, desde os usuários e os burocratas a nível de rua até as posições com maior influência.

Tradicionalmente, quando tratamos de políticas governamentais, existe uma tendência a delimitar esses programas de maneira verticalizada – onde o órgão de maior influência define os critérios e as atividades que serão feitas nos outros agentes institucionais – e com um planejamento normativo (BRUSZTYN; RIBEIRO, 2005). Seguindo esse modelo, muitas vezes torna-se difícil a comunicação entre a instância

superior, que é responsável pela política, e aqueles gestores que são encarregados de atender a população e colocar em prática aquilo que lhes foi passado.

Ainda segundo Brusztyn e Ribeiro (2005), ao comparar a abordagem participativa atual ao modelo tradicionalmente usado, a postura dos avaliadores e financiadores demonstram diferenças quando tratamos da participação comunitária como um eixo de destaque:

Trata-se, no caso participativo, de uma postura colaborativa, em contraposição à tradicional postura de especialistas externos. No primeiro caso, a participação e engajamento dos interessados seriam estimulados até o ponto de partilharem as decisões e controle do projeto. No segundo, os interessados são no máximo valorizados como informantes, porém, as decisões e o controle permanecem na esfera do grupo técnico (p. 405).

A avaliação de programas sociais deve ser, como já explicitado, um componente importante no processo de reconhecimento das reais necessidades daqueles que estão inseridos no contexto abrangido pelo programa. Para que isso ocorra, é indispensável pensar em na avaliação como um processo que exceda o caráter meramente regulatório e administrativo, levando em consideração as singularidades das diversas conjunturas existentes dos grupos de interesse da sociedade e do Estado (GUSSI; OLIVEIRA, 2015).

Sob essa ótica de analisar além dos dispositivos normativos, estimular a participação de profissionais que atuam no contato direto com a população se torna indispensável justamente por serem esses atores que sabem quais são as questões vividas na rotina da organização. As visões trazidas então irão representar de maneira mais concreta a realidade de uma comunidade que se encontra em situação de violação de direitos básicos e fragilizada pela desigualdade social, no caso da presente pesquisa.

Entretanto, também existem dificuldades quando estamos tratando do modelo de avaliação participativa. Além da necessidade de convencer, em um primeiro momento, os diversos grupos que fazem parte do processo de participarem, também é necessário que exista uma motivação para que continuem interessados em continuar essa participação (FURTADO, 2012).

Outra situação que pode ocorrer é a descrença com a própria participação, acreditando que não irá trazer soluções para as questões vividas no dia a dia e demonstrando também uma descredibilidade na imagem das instituições governamentais e do Estado como um todo. A paciência perante tais circunstâncias é

algo imprescindível, justamente pelo avaliador estar lidando com diversas visões sobre a mesma questão.

Diante da complexidade do tema, é possível perceber que existe dentro das práticas um equívoco em qualificar algumas avaliações como participativas. No âmbito avaliativo, a participação não deve ser encarada como uma mera forma metodológica ou como mais um tipo de instrumento da avaliação, gerando uma situação na qual o agente avaliador se encontra com o poder de decisão diante daquilo que é trazido pelos atores em questão (WAISELFISZ, 1990).

O avaliador, dentro do contexto da avaliação participativa, deve ser apenas o mecanismo de ligação entre as instâncias institucionais e os serviços de ponta. Não cabe aqui que os resultados encontrados diante das percepções dos atores seja apenas uma ferramenta de sustentação para sua tese, uma vez que essas percepções são justamente a estratégia da avaliação, que também fomenta a participação social nos serviços públicos.

3. Métodos e técnicas de pesquisa

Com a intenção de analisar se existem lacunas entre as percepções dos trabalhadores que realizam o atendimento de pessoas em situação de vulnerabilidade social e o serviço final de que é prestado, e de aproximar esses atores ao processo de avaliação dos programas governamentais, o projeto em questão se propõe a levantar informações que supram as indagações feitas e elucide sobre a realidade vivida pelos profissionais de assistência social.

Para que isso aconteça, é necessário que os dados coletados passem por processos metodológicos pré-definidos, de forma a garantir a credibilidade do projeto e produzir conteúdo científico de qualidade. Assim, pretende-se realizar uma pesquisa de caráter misto, buscando obter informações qualitativas e quantitativas sobre os funcionários do CREAS e incentivar o fenômeno da participação social no Suas, levando em consideração as características e particularidades dos atores envolvidos neste processo.

O processo metodológico é de suma importância quando tratamos da produção de pesquisas científicas, pois é nele em que as informações coletadas são transformadas em conteúdo de relevância e com embasamento teórico. Sem ele, os dados apresentados não possuem valor técnico, logo, não podem ser levados em consideração. Dessa forma, serão apresentadas a seguir de que maneira as informações coletadas na presente pesquisa terão valor quanto aos serviços oferecidos pelo CREAS da Estrutural.

3.1. Coleta de dados

Como forma de coleta de dados, a principal dela ficará em cargo das entrevistas, em que será possível colher as percepções dos funcionários da unidade de atendimento em questão, sendo estes atores também o grupo focal do projeto. Essas entrevistas serão realizadas de maneira semi-estruturada, onde será delimitado um roteiro com questões já pré-definidas, mas que não interfira na liberdade de se adicionar novas questões, a depender do entrevistado, e deixá-lo à vontade para fazer suas conclusões sobre o tema, de forma onde suas respostas não sejam limitadas pelas próprias perguntas (ANGROSINO, 2009).

Inicialmente, o objetivo da pesquisa era também realizar a observação participante, com imersão na unidade de assistência social, com o objetivo de analisar a forma com que a política pública é implementada e obter reflexões sobre o seu processo. No entanto, com as atuais circunstâncias por conta da pandemia da Covid-19, tornou-se inacessível a presença física na instituição. Essa questão faz com que a imersão na unidade de assistência social se dê de maneira remota, por meio de entrevistas por vídeo conferência para a coleta das percepções dos funcionários. Pretende-se, além disso, colher informações adicionais sobre as características dos atores que farão parte do grupo da pesquisa. Como forma de sistematização do que será encontrado por meio dessa observação à distância, será usado o diário de campo para o registro das informações (ANGROSINO, 2009).

Por fim, a utilização de pesquisa documental visará à obtenção de informações sobre as definições da forma como os serviços devem ser oferecidos, por meio da análise de documentos como a Norma Operacional Básica (NOB/Suas), a LOAS e o PNAS, a fim de comparar com o serviço que está de fato sendo oferecido e identificar se as percepções dos usuários e funcionários sobre a prestação desses serviços vão de encontro com aquilo previsto pelas resoluções normativas. Também serão utilizados documentos, se existentes desde que sejam disponibilizados pela instituição em questão, sobre a qualidade do serviço oferecido pelo CREAS da Estrutural.

Com base nos conceitos metodológicos, as entrevistas serão realizadas de maneira semi-estruturada, com perguntas abertas que promovam a identificação da perspectiva dos atores quanto aos assuntos abordados. O CREAS possui, atualmente, uma equipe com oito funcionários, onde pode-se contar com a participação de cinco deles nas entrevistas realizadas (coordenador(a)-geral, agente social, psicólogo(a), especialista em direito e educador(a) social). Propõe-se, então, a criação de três blocos de perguntas: um bloco de perguntas introdutórias; um bloco de perguntas específicas sobre a área de atuação do servidor; e um comum a todos os entrevistados, com cinco perguntas gerais sobre o entendimento dos serviços de assistência social

No quadro 1 abaixo, estão indicadas as perguntas feitas de caráter introdutório, para maior conhecimento sobre a trajetória do entrevistado na instituição:

Quadro 1 – Perguntas introdutórias:

Perguntas introdutórias	<ul style="list-style-type: none"> - Há quanto tempo trabalha na Sedes? - Há quanto tempo trabalha no CREAS da Estrutural (DF)? - Já conhecia o território antes de trabalhar no CREAS?
--------------------------------	--

O quadro 2 corresponde às perguntas específicas, que foram realizadas de acordo com a área de atuação do servidor.

Quadro 2 – Perguntas específicas:

Função	Perguntas específicas
Coordenador(a)-Geral	- Existe um planejamento estratégico para os atendimentos realizados no CREAS?
Psicólogo(a)	- Existe dificuldade por parte dessa população de realizar acompanhamento psicológico? Se sim, esse fato é relevante na condição de vulnerabilidade social?
Especialista em Direito	- O direcionamento de pessoas que se encontram em situação de violência ou de supressão de direitos para as outras instâncias (jurídicas ou de segurança, por exemplo), ocorre de maneira efetiva?
Educador(a) social	- De que forma ocorrem as atividades (coletivas ou não) de fortalecimento dos vínculos familiares?

Agente social	<ul style="list-style-type: none"> - Como o trabalho que você realiza contribui para os serviços de assistência social efetuados na unidade? - Há algo na estrutura do CREAS que poderia ser melhor para possibilitar maior qualidade de sua atuação?
----------------------	---

Por fim, o quadro 3 representa as perguntas gerais que foram feitas a todos os servidores.

Quadro 3 – Perguntas gerais:

Eixos de análise	Perguntas gerais
Percepções sobre os serviços realizados no CREAS	<ul style="list-style-type: none"> - As particularidades do território influenciam na questão do atendimento à população? - Na sua percepção, como os serviços de assistência social realizados no CREAS possuem efeito ou resultado na vida dos cidadãos da Estrutural (DF)? - A equipe da unidade é suficiente para atender a região?
Estrutura física e como afeta no serviço	<ul style="list-style-type: none"> - A estrutura física atual do CREAS atende as necessidades tanto dos funcionários quanto dos cidadãos?
Conformidade com os dispositivos legais	<ul style="list-style-type: none"> - Na sua percepção, os dispositivos legais que estruturam as funções do CREAS

	estão sendo observados na unidade e conseguem ser seguidos?
Percepções sobre a pandemia no serviço de assistência social	- As medidas tomadas pela Sedes quanto a pandemia foram efetivas e suficientes?

3.2. Análise de dados

Por se tratar de uma avaliação participativa, onde os próprios-trabalhadores do CREAS irão trazer suas percepções individuais sobre a forma como o serviço em questão é oferecido, torna-se de extrema importância a maneira em que os dados encontrados serão interpretados. Como forma de garantir que essa interpretação seja feita de maneira correta, serão utilizadas as técnicas de análise de discurso.

A análise de discurso é uma ciência que defende a ideia de que o sujeito possui, em sua fala, independente do que está sendo debatido ou falado, traços de sua história e sua ideologia que devem ser levados em consideração ao estudar uma visão de mundo sobre dado assunto. Além disso, tudo aquilo que se é dito ou escrito possui uma carga histórica, seja essa por meio da linguagem e a forma como ela é passada à sociedade, ou pelos fatos que trouxeram o sujeito a posição em que se encontra. Cabe então ao analista de discurso entender de que maneira as opiniões apresentadas a ele estão ligadas ao processo evolutivo daquele que é escutado e investigado.

Segundo Orlandi (2001), a análise de discurso se baseia nos conhecimentos dos campos das Ciências Sociais e da Linguística para trazer a concepção de que a ideologia afeta a forma com que a linguagem se manifesta diante a nossa sociedade. As especificidades apresentadas pelos indivíduos terão impacto na maneira em que as pessoas se expressam e se posicionam diante de indagações e opiniões, assim como suas posições enquanto sujeitos políticos e de direito. “Consequentemente, o discurso é o lugar em que se pode observar essa relação entre língua e ideologia, compreendendo-se como a língua produz sentidos por/para os sujeitos” (p. 17).

Sendo assim, utilizou-se dos processos de análise de discurso para interpretar as informações trazidas pelos servidores do dispositivo de assistência social sobre os serviços ali oferecidos, assim como levar em consideração o que vem por trás daquilo que está sendo dito. O discurso em si não é o mais importante a ser analisado nessa situação, e sim na forma como a linguagem representa uma forma de garantia de direitos fundamentais no processo democrático.

As perguntas realizadas aos entrevistados precisam também serem adequadas a tal embasamento teórico, de forma a abranger as características dos atores escutados. Numa posição de analisador, é necessário que se entenda o que levou aquilo que foi dito a chegar até essa posição, sendo mais importante do que se foi dito de fato. A compreensão dos sentidos do discurso analisado é o que trará conteúdo científico para a pesquisa, e indicará a maneira como tais atores enxergam o serviço de assistência social realizado pelo CREAS.

No entanto, os princípios de análise de discurso não puderam ser observados na pesquisa de maneira integral, devido aos limites de tempo e de logística em relação às entrevistas, que não puderam ser realizadas de maneira presencial, o que acabou por interferir na busca pelas questões ideológicas dos discursos analisados. Assim, a metodologia é utilizada na presente pesquisa como forma de sistematização dos discursos ouvidos, onde foram trazidos os principais assuntos abordados e que concernem aos objetivos de pesquisa, a fim de obter a compreensão de quais são as perspectivas dos servidores sobre os serviços prestados.

A promoção da participação dos funcionários que lidam com a rotina da assistência social por meio das entrevistas é o eixo central da pesquisa, vez que são essas pessoas que entendem da realidade vivida pelos usuários da unidade e como o serviço oferecido se torna uma maneira de lidar com a situação de vulnerabilidade social enfrentada pela população da região em questão. A qualificação da avaliação como “participativa” é possível justamente pela necessidade de se entender as singularidades envolvidas CREAS da Estrutural, e isso se dá por meio das perspectivas que serão apresentadas por esses trabalhadores.

Como já citado, a pandemia da Covid-19 impossibilitou que a imersão na unidade de assistência social fosse realizada presencialmente. Com as medidas de isolamento e distanciamento social, as plataformas de videoconferências online se tornaram uma maneira de continuar com a realização de reuniões nos âmbitos

profissionais e acadêmicos, assim como se tornaram a principal forma de viabilização das entrevistas da pesquisa em questão.

A validação científica dos dados coletados durante as entrevistas realizadas no âmbito virtual se dá por meio dos conceitos de netnografia e etnográfica virtual, porém cabe, antes de apresentá-los, informar o que seria a etnografia se trata da descrição densa de “práticas sociais de indivíduos ou redes de indivíduos (coletividades), com o propósito de entender diferentes aspectos de diversas culturas” (GEERTZ, 1978 apud POLIANOV, 2013, p. 2).

A etnografia pode ser analisada então tanto quanto método de pesquisa quanto como o produto que resulta dessa pesquisa, se tornando uma descrição densa sobre uma cultura. Já a netnografia e a etnografia virtual derivam do conceito de etnografia, mas se aplicam a comunicação realizada por meio da internet, entendendo que o ciberespaço é um lugar onde é possível colher dados sobre determinado grupo ou cultura (POLIANOV, 2013).

No entanto, a passagem da etnografia tradicional (off-line) para etnografia virtual (on-line) acarreta mudanças, como a entrada do pesquisador no campo e os modos de interação com os informantes, apesar de as características principais da etnografia – como a imersão em um caso específico e a observação participante – ainda precisem se manter no escopo da pesquisa (POLIANOV, 2013).

Em suma, a análise das entrevistas pela perspectiva apresentada, aliada a observação participante da organização e da análise dos dispositivos legais que sustentam os serviços prestados no âmbito do Suas, significará na apresentação dos dados coletados pela avaliação participativa, a fim de responder a pergunta de pesquisa apresentada e os objetivos que foram apontados para garantir o embasamento técnico da pesquisa em questão.

4. Resultados

A seguir, serão apresentadas as informações coletadas por meio das entrevistas realizadas com os servidores do CREAS da Cidade Estrutural (DF). Por meio dessas informações, será possível analisar de que maneira esses profissionais entendem o serviço prestado na unidade e os demais eixos de análise do relatório em questão.

Para um melhor entendimento, os dados serão apresentados de acordo com a divisão de perguntas realizadas nas entrevistas: perguntas introdutórias, perguntas específicas e perguntas gerais. As respostas às perguntas introdutórias serão tratadas por “Atuação dos servidores do CREAS Estrutural”; as respostas às perguntas específicas serão tratadas por “Perspectivas dos atores especialistas sobre o CREAS Estrutural”; e as respostas gerais serão tratadas por “Avaliação do CREAS Estrutural por seus servidores”.

4.1. Atuação dos servidores do CREAS da Estrutural

As perguntas iniciais das entrevistas tinham como objetivo entender melhor sobre a trajetória dos servidores até chegarem ao CREAS da Estrutural (DF), além de serem uma forma de iniciar a conversa com os entrevistados. Durante esse momento inicial, foi possível entender se a unidade de atendimento conta com uma equipe que já trabalha em conjunto por um longo período, ou se foram realizadas novas contratações, por exemplo.

O CREAS Estrutural conta com oito servidores. Destes, foi possível conversar com cinco deles: 01 coordenador(a)-geral, 01 psicólogo(a), 01 especialista em direito e questões jurídicas, 01 educador(a) social e 01 agente social. Entre os entrevistados, todos trabalhavam na Sedes entre 11 e 12 anos, demonstrando um período relativamente longo dentro da secretaria.

Quando questionados sobre a quanto tempo estavam no CREAS da Estrutural, apenas um estava a menos de um ano na unidade, enquanto os outros quatro já possuíam entre 2 e 5 anos de serviço no local. Também foi informado que ocorreram duas novas contratações no ano de 2021 que estavam a pouco tempo na

unidade, uma de um especialista em serviço social e outra de um técnico administrativo.

Ao tratar sobre o território da Estrutural e se os servidores já haviam tido contato antes de trabalhar no CREAS, apenas um afirmou ter tido esse contato previamente, mas porque trabalhou na unidade entre 2014 e 2017, retornando em 2020. Outro ponto interessante levantado durante as entrevistas foi o receio com a região antes de frequentarem com assiduidade por causa do trabalho, por ser conhecida pela falta de segurança.

4.2. Perspectivas dos atores especialistas sobre o CREAS da Estrutural

As perguntas específicas foram realizadas de acordo com a área de atuação e a função do entrevistado. Dessa forma, a compreensão sobre as esferas de atuação dos profissionais se torna mais abrangente e é possível obter uma visão técnica sobre as situações que são vivenciadas no CREAS.

O coordenador-geral do CREAS é o cargo de maior responsabilidade dentro da unidade, sendo responsável pela estratégia de atendimento e de gerenciamento de equipe, além de ser o servidor que possui contato direto com as instâncias superiores. Quando questionada se existe um planejamento estratégico para os atendimentos realizados pelo centro de assistência social, a servidora afirmou que existe um padrão pré-definido que é seguido pela unidade. Com o que pode ser observado durante as entrevistas, o cidadão que procura a unidade tem um primeiro contato com o agente social, que realiza um atendimento inicial e identifica o que levou o cidadão a se encontrar em situação de vulnerabilidade, e, quando necessário, direciona o caso para os especialistas.

Ao questionar o profissional de psicologia da unidade se existe dificuldade por parte da população de realizar acompanhamento psicológico e se esse fato era relevante na condição de vulnerabilidade social apresentada, foi informado que o atendimento psicoterapêutico é realizado pelas unidades de saúde, não cabendo às unidades de assistência social realizar esse acompanhamento profundo e periódico do indivíduo por meio de análise das experiências pessoais, por mais que esse equívoco sobre o serviço da área psicológica realizado pelo CREAS seja comum, até por outros órgãos da administração pública.

Dentro das funções do profissional de psicologia no CREAS, estão a de realizar avaliações psicológicas e intervenções psicoterapêuticas, efetuando o atendimento psicossocial, que leva em consideração as questões sociais que tornejam o cidadão. Por meio da avaliação psicológica também é possível direcionar aquelas pessoas que necessitam de um atendimento psicoterapêutico a procurarem as unidades de saúde que realizam esse tipo de serviço, como nos casos de violência doméstica e de abusos sexuais e emocionais, demonstrando como as políticas de assistência social possuem um caráter intersetorial que é extremamente necessário na efetividade do serviço.

Ainda assim, o profissional afirma que a situação de vulnerabilidade social e de violação de direitos pode sim ser agravada pela falta de um atendimento psicológico, seja no âmbito da saúde ou da assistência social. A promoção da atuação do psicólogo é um fator importante no enfrentamento das questões que levam e perpetuam a vulnerabilidade social e na quebra de tabus que ainda existem sobre a área na sociedade.

Na entrevista realizada com a especialista em direito do CREAS da Estrutural, foi questionado se existia alguma dificuldade em direcionar aqueles indivíduos que se encontravam em situação de violência ou de outras supressões de direitos às instâncias, como jurídicas ou de segurança. A servidora afirmou que essa articulação existe, mas a falta de recursos humanos nas demais áreas do serviço público prejudica a efetivação dos serviços.

Como forma de facilitar esse processo, a servidora afirmou tentar ter um contato prévio com a unidade que irá direcionar o cidadão, e que esse fato tem ajudado na viabilização do atendimento. Também afirmou que a assistência social funciona, muitas vezes, como uma porta de entrada para a busca de direitos sociais, mesmo que muitas vezes não seja de sua competência, e que a escuta das questões que levam aquela pessoa a procurar o atendimento de assistência social é muito importante para identificar situações em que nem o próprio indivíduo entende como uma supressão de direitos.

Entre as funções do CREAS e dos serviços de assistência social como um todo, o fortalecimento dos vínculos familiares é uma das medidas mais importantes no processo de mudança na situação de vulnerabilidade social. Quando questionado ao educador social da unidade como ocorriam as atividades (coletivas ou não) de fortalecimento desses vínculos familiares, o servidor respondeu que quando entrou no

CREAS, em 2019, existia uma terapia coletiva que era conduzida por um psicólogo que não atua mais na unidade, e que esta atividade não ocorria mais.

Ainda, foi informado que todos os especialistas que atuam na área de assistência social possuem funções similares no atendimento à comunidade, fazendo pouca distinção em relação a sua formação. A pandemia da Covid-19 também afetou a possibilidade de realização de atividades em grupo, uma vez que se torna inviável gerar aglomerações e a situação socioeconômica da população da Estrutural dificulta que essas atividades ocorram à distância, por meio de videochamadas.

Por fim, foi indagado ao profissional que atua como agente social sobre de que forma o seu trabalho contribuía para os serviços de assistência social e se existia algo na estrutura do CREAS que poderia melhorar para que seu serviço tivesse maior qualidade. A agente social explicou que a sua função representa a porta de entrada do CREAS, pois é ela que faz o primeiro atendimento e levanta o que fez aquele cidadão procurar a unidade.

Também foi informado que, na maioria das vezes, o serviço que a pessoa procura não faz parte da atuação da assistência social, como nos casos de benefícios previdenciários ou quando a situação de risco social faz parte da atuação do CRAS. A agente direciona então essa população para os órgãos responsáveis para a intervenção na situação, ou inicia o atendimento abrindo o prontuário do cidadão e agendando um atendimento com os especialistas da unidade. Além disso, também é responsável pelo cadastro de cidadãos nos serviços de benefícios financeiros, como no caso do Cadastro Único.

Quanto às melhorias que poderiam ser feitas para aumentar a qualidade do serviço prestado, a questão da estrutura física foi levantada pela servidora, ao informar que a sala onde as duas agentes sociais atendem a população é pequena, fato agravado pela situação de pandemia que necessita de um distanciamento social, e que a questão levantada pode gerar filas e demora no atendimento.

4.3. Avaliação do CREAS da Estrutural por seus servidores

As perguntas gerais do presente relatório tiveram como embasamento os eixos de análise da pesquisa, definidos pelos objetivos específicos informados

anteriormente¹. Essas perguntas foram fundamentais no processo para o entendimento das questões vividas no CREAS e importantes no processo de analisar as diferenças nas percepções dos entrevistados sobre um mesmo assunto.

O primeiro eixo de análise abordado foi sobre as percepções dos envolvidos nos serviços realizados pelo CREAS. Entre as perguntas, pretendia-se entender se os servidores achavam que o território da Estrutural (DF) possuía particularidades que afetavam os serviços que eram oferecidos; como que esses servidores achavam que os serviços prestados possuíam efeitos ou resultados na situação de vulnerabilidade vivida pelos cidadãos; e se a equipe que atuava no CREAS era suficiente para atender a região.

De maneira unânime, todos os servidores afirmaram que a região da Estrutural possui características próprias que consternam os serviços realizados no CREAS. Além de afetarem no serviço de fato, também são fatores limitantes, como já citado no caso da dificuldade em realizar atividades à distância por conta da pandemia. Quando comparado a outras unidades de serviço social em que os servidores trabalhavam anteriormente, em regiões com características diferentes, como o CREAS Brasília e o CREAS Ceilândia, foi dito que é possível ver como a população da Estrutural enfrenta uma situação de vulnerabilidade maior do que a das outras áreas do DF, principalmente nas questões econômicas, o que gera uma maior necessidade por parte dessa população de acesso a serviços de assistência social.

Entre os problemas da região que foram abordados, os principais foram as questões referentes a violência (de todos os gêneros), trabalho infantil e as questões de moradia. Outro ponto levantado por dois servidores é que a maioria das pessoas que buscam pelo atendimento no CREAS são mulheres, o que faz sentido levando em consideração que a maior parte das famílias da região é monoparental do sexo feminino. Por existirem diversos problemas relacionados a questões

¹ Conforme apresentado na página 13, os objetivos específicos desta pesquisa são: investigar de que modo os servidores do CREAS da região em questão entendem o trabalho de assistência social que é oferecido para a população; identificar a visão dos funcionários sobre a estrutura do CREAS e como esta viabiliza a qualidade do serviço; analisar de que forma as perspectivas dos servidores do CREAS se aproximam ou se afastam dos dispositivos normativos sobre os processos dos serviços previstos pelo SUAS para a unidade de atendimento; e identificar como a pandemia do Covid-19 afetou a prestação dos serviços oferecidos no CREAS na percepção dos servidores.

socioeconômicas, também foi relatado existir uma dificuldade em encontrar respostas para os problemas dessa população.

Quando indagados sobre suas percepções em relação aos efeitos e resultados dos serviços de assistência social na região, os servidores trouxeram pontos interessantes e que dizem muito sobre as dificuldades enfrentadas por eles e nos efeitos gerados por esses serviços na população. Citados por todos os entrevistados, os benefícios econômicos foram colocados como essenciais no processo de diminuição da vulnerabilidade social, uma vez que a minoria dos atendidos pela unidade não necessitam de auxílio financeiro.

Dois desses profissionais afirmaram em entrevista que os recursos financeiros também são importantes como forma de interferir em questões como o trabalho infantil, por exemplo, onde é possível ver uma relação significativa entre a entrada do benefício e o interrompimento da prática.

O atendimento às famílias também tem um papel importante na quebra de padrões culturais que causam a vulnerabilidade social, como no caso da violência doméstica, onde várias mulheres não sabem que estão sofrendo abusos por terem normalizado esse tipo de atitude que foi perpetuada pela nossa sociedade. O mesmo acontece novamente no trabalho infantil, onde existe uma desconstrução da ideia de que as crianças devem trabalhar para ajudar na renda familiar.

Entre todos os entrevistados, a perspectiva de que os serviços de assistência social prestados pelo CREAS geram resultados na situação de vulnerabilidade vivida pelas famílias prevalece, por mais que existam ressalvas. Entre elas, uma servidora levantou o tema da sobreposição de políticas públicas, como ocorreu com a criação de serviços de atendimento que possuem atividades similares as do CREAS, enquanto poderia ocorrer um fortalecimento daquelas unidades que já atuavam em situações parecidas, enquanto outro servidor citou a baixa redução dos fatores externos (dificuldade de acesso à cultura, educação, unidades de saúde básica, entre outros) à assistência social que levam a população à vulnerabilidade social.

Quando questionados se a equipe da unidade era suficiente para atender a região da Estrutural, ocorreram divergências de perspectivas entre os entrevistados. Um deles afirmou que considerava a equipe suficiente; outro servidor acredita que com as novas contratações realizadas neste ano, a equipe de atendimento se tornou suficiente, mas ainda necessitam de um motorista para a realização de visitas

domiciliares e entregas de documentos; e outros três servidores acreditam que a equipe não é suficiente.

Entre os motivos que levaram alguns servidores a acreditar que a equipe não é suficiente, foi citado por um deles que as demandas continuam crescendo em virtude da crise econômica que aflige o Brasil nos últimos anos, e que a região da Estrutural tem casos de violência, trabalho infantil e negligência recorrentes. Outro motivo apresentado por outro servidor foi o sobrecarregamento da equipe, não só do CREAS em questão, mas na assistência social no DF como um todo. A contratação de novos servidores foi uma solução apresentada para esse tipo de adversidade, entre todos que afirmaram não achar a equipe suficiente.

Já o segundo eixo de análise abordava a questão da estrutura física do CREAS, em uma perspectiva de atender ou não as necessidades tanto dos funcionários quanto dos cidadãos. Nesse aspecto, foi unânime entre todos os entrevistados que essa estrutura não atende aos grupos citados e pareceu ser o pior problema enfrentado na unidade.

As dificuldades enfrentadas relacionadas à estrutura física do CREAS são diversas. Os pontos levantados durante as entrevistas iam desde a falta de condições mínimas para realizar os serviços, como salas quentes e sem ar-condicionado, e problemas com a estrutura do ambiente físico – que necessita de reformas –, até questões de instabilidade com o prédio em que estão localizados, que é um centro de convivência que pertence à Administração Regional do Setor Complementar de Indústria e Abastecimento (SCIA) e Estrutural.

Segundo três dos servidores, essa falta de estabilidade quanto a localização do CREAS e não possuir um espaço próprio dificultam a prestação de serviço que é realizado na unidade, além das questões de trabalho básicos já citados. O CREAS da Estrutural conta atualmente com três salas pequenas, que acomodam ainda armários de arquivos, piorando a situação. Ainda assim, foi citado que existem salas ociosas no prédio que não podem ser utilizadas, mesmo que isso significasse em uma melhora significativa na qualidade dos serviços prestados.

A título de comparação, segundo as Orientações Técnicas do Centro de Referência em Assistência Social (BRASIL, 2011, p. 81):

Para promover uma acolhida adequada e escuta qualificada aos usuários, o ambiente físico do CREAS deve ser acolhedor e assegurar espaços para a realização de atendimentos, familiar, individual e em grupo, em condições de sigilo e privacidade. Para isso, recomenda-se que seja implantado em edificação que disponha dos espaços

essenciais para o desenvolvimento das suas atividades, não devendo, portanto, ser implantado em local improvisado.

No mesmo documento, é estabelecido que o ambiente em que o CREAS está localizado conte com artifícios que promovam o sigilo dos atendimentos, condições de trabalho básicas – como iluminação, ventilação e conservação – e segurança dos profissionais e do público que é atendido na unidade (BRASIL, 2011).

Diante do que foi apresentado durante as entrevistas com os servidores do CREAS em questão, essas condições estão em extrema divergência da realidade vivida na unidade. A questão da ventilação é especialmente preocupante no contexto atual, dado o risco de contaminação pelo vírus SARS-CoV2.

A conformidade com os dispositivos legais foi o tema trazido no próximo eixo de análise do relatório, onde se questionou se, na percepção dos entrevistados, os dispositivos legais que estruturam as funções do CREAS estavam sendo observados na unidade e conseguiam ser seguidos.

Neste ponto, três entrevistados afirmaram que os dispositivos legais são adequadamente observados e seguidos pela unidade. Principalmente porque existem legislações que regulam o provimento de benefícios financeiros, que contam com auditorias e fiscalizações, fazendo com que o servidor em questão seja responsabilizado caso ofereça esses recursos de maneira equivocada.

Entretanto, esse fato não necessariamente é um amparo à população, como nos casos em que pessoas não podem receber benefícios financeiros por habitarem regiões de invasão, mesmo que esses fossem os mais necessitados desse tipo de recurso, como no caso dos moradores da Chácara Santa Luzia, que faz parte do território da Estrutural e representa uma população em situação de extrema vulnerabilidade social e diversas supressões de direito.

Além disso, também foi apontado que a equipe do CREAS da Estrutural é taxativa na questão de atender as famílias dentro das tipificações legais, mas que também existem lacunas nessa regulamentação, principalmente nas questões cotidianas dos atendimentos. Até onde vai esse atendimento e em que ponto a situação pode ser considerada superada foram exemplos citados, e essa discricionariedade do especialista em determinar certas situações podem ser boas ou ruins.

Entre os motivos apresentados pelos outros dois servidores que afirmaram não conseguir seguir os dispositivos legais de maneira efetiva, estão a falta de

estrutura – que de fato inviabiliza a qualidade e eficiência do serviço –, e a carência de uma melhor definição das funções de CRAS e CREAS no DF. Hoje, os CREAS realizam funções de CRAS por um sobrecarregamento dessas unidades, como no registro de cidadãos no Cadastro Único. Esse fato pode ser considerado positivo na perspectiva da população, que não precisa se locomover a outro órgão para realizar esse cadastro, mas também sobrecarrega os servidores por conta de uma desvirtuação das funções previamente estabelecidas do CREAS, em razão de questões de logística que não foram planejadas pelos gestores de alto escalão.

A última pergunta realizada aos entrevistados foi relacionada à pandemia da Covid-19. Como as medidas sanitárias de saúde pública trouxeram muitas mudanças ao mundo e, conseqüentemente, ao relatório inicialmente idealizado, entender as percepções dos servidores da unidade de assistência social sobre o tema se tornou indispensável para este trabalho. Assim, foi perguntado a equipe se consideravam que as medidas tomadas pela Sedes em relação à pandemia foram efetivas ou suficientes para o CREAS Estrutural.

De forma geral, foram apontados pontos positivos e negativos, tanto da atuação da Sedes no enfrentamento à pandemia quanto na qualidade dos serviços prestados pela unidade de assistência social. Em relação aos atendimentos, aqueles que não conseguem ser realizados por meio de videochamada ou telefone estão ocorrendo presencialmente, mas quando muito necessário. O mesmo ocorre com as visitas, que só são realizadas em casos estritamente necessários. Os atendimentos presenciais respeitam os protocolos de saúde recomendados pelas organizações de saúde internacionais, mas ainda assim existe o risco de exposição ao vírus.

Algumas ambivalências foram percebidas no que se refere aos atendimentos por meio de telefone ou videochamada. Os atendimentos remotos muitas vezes facilitam o processo, como no caso de mulheres com jornadas duplas que antes precisavam se deslocar presencialmente até o CREAS, mas também perde o contato físico que acaba apontando outras questões que não são abordadas remotamente pelos cidadãos.

Os dispositivos de proteção, como máscaras e álcool em gel, que foram disponibilizados pela Sedes não foram suficientes para toda a equipe, fazendo com que muitos tivessem que despender de recursos próprios para se proteger do vírus. Ainda assim, foram apontadas melhorias que ajudam no atendimento e na facilidade da população.

No caso da possibilidade de registro de cidadãos no Cadastro Único via telefone, por exemplo, a medida foi vista como um ponto positivo para um dos servidores, por facilitar no deslocamento do cidadão, mas também foram apresentadas dificuldades em relação à realização desse cadastro no ponto de vista de outro servidor.

Outra questão trazida por dois dos servidores foi que existiu uma pressão da classe e do sindicato da classe diante à Sedes para que o teletrabalho fosse implementado e para a criação de escalas de revezamento. Também foram relatadas dificuldades na adequação de rotinas de trabalho e que os equipamentos de proteção, como máscaras e álcool em gel, seriam insuficientes para a equipe, por mais que tenham sido disponibilizados.

Em relação aos benefícios e políticas tomadas pela Sedes quanto aos serviços de assistência social, foi citada de maneira positiva por um dos servidores a criação das unidades de acolhimento provisórios. Entretanto, esse apoio foi desligado depois de um tempo que não necessariamente foi suficiente. Outra política informada por outro servidor durante as entrevistas foi a mudança do recurso da cesta emergencial para o benefício do prato cheio.

Antes, os itens da cesta emergencial eram entregues presencialmente às famílias para tratar das questões de segurança alimentar. Com o intuito de diminuir esse contato físico, foi criado pela Sedes/DF o benefício financeiro de R\$250,00, direcionado diretamente ao indivíduo – fato que promove a autonomia do cidadão para escolha das compras. O benefício só pode ser utilizado em alimentação, como em mercados e afins.

No entanto, por ser um valor muito maior do que o orçamento da política anterior oferecia, o benefício atende uma quantidade menor de famílias, criando “filas” para receber o auxílio. De acordo com dois dos entrevistados, os auxílios financeiros, extremamente necessários na situação atual, se não forem utilizados em conjunto com outras medidas de atuação, não vão resolver o problema enfrentado pela população de maneira eficiente. É necessário um acompanhamento desses casos como forma de proteger esses cidadãos.

Por fim, a situação da população da Estrutural foi um ponto que dificultou a realização de atividades à distância, no ponto de vista de três servidores, já que nem sempre os indivíduos que necessitam desse atendimento possuem os equipamentos necessários, como celulares e internet. Além disso, também foi apontada por um dos

servidores a falta de informação dessa população quanto às medidas de proteção e isolamento, fazendo com que essas pessoas não se previnam corretamente e acabem pondo os servidores em risco.

5. Considerações finais

O presente relatório se baseou em dispositivos teóricos e legais para identificar as perspectivas dos servidores de uma unidade de assistência social, o CREAS, da Cidade Estrutural (DF) sobre como os serviços prestados auxiliam no processo de diminuição de vulnerabilidade social da população do território em questão, que possui um passado marcado pelo seu nascimento já em decorrência das questões de desigualdade social e de oportunidades, no caso do Lixão da Estrutural. Também se descobriu, com o andamento do presente relatório, que o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), publicado pela Codeplan em dezembro de 2020 com base nos dados da PDAD de 2018, colocou a região do SCIA e da Estrutural no topo do índice que retrata a vulnerabilidade social vivenciada pela população do Distrito Federal (BRASIL, 2020).

A assistência social no Brasil possui um caráter fundamental, além de ser um dos pilares da seguridade social previstas na Constituição Federal de 1988. Ainda que tenha existido uma promoção e ampliação desses serviços nos últimos anos, principalmente com a criação do Suas, a desigualdade social é uma questão que aflige todo o Brasil, e essas características são vistas também dentro das próprias políticas de assistência social, seja na participação dos grupos que sofrem com a vulnerabilidade social ou na baixa valorização dos profissionais da área.

Entender como esses profissionais percebem o serviço que realizam é um processo de promoção da democracia e da participação social de grupos que muitas vezes não são levados em consideração nos processos de avaliação de políticas públicas, muito causado por uma hierarquização de funções e pela baixa promoção do caráter participativo das políticas públicas.

O conceito de avaliação participativa que fez parte da presente pesquisa almejava, além de aumentar a participação social, entender de que forma os servidores entendiam o próprio serviço realizado. Dessa forma, foi possível analisar diversas perspectivas sobre o mesmo tópico, obtendo uma visão ampla sobre as questões vivenciadas na unidade de assistência social. A escuta de diferentes cargos e funções que atuam diretamente no atendimento da população pode revelar situações que não seriam contempladas se não houvesse o caráter participativo da avaliação.

As divergências de opinião entre os servidores podem ser analisadas, em alguns pontos, diante da perspectiva de suas funções. No caso da possibilidade de realização de Cadastro Único via telefone, por exemplo, um servidor apontou esse fato como positivo, mas o servidor que realiza o procedimento informou ter dificuldade com alguns cidadãos para que sejam informados os dados corretos para cadastro. Este fato só pode ser analisado justamente por terem sido escutados ambos os profissionais.

A avaliação participativa, além de fomentar a participação social e os conceitos democráticos das políticas públicas, é um instrumento que revela visões e pontos de vista que vão além daqueles obtidos por meio de avaliações realizadas por entidades da administração pública que não abrangem todos os envolvidos no processo da política pública. Essas perspectivas que podem ser alcançadas por meio da avaliação participativa enriquecem a eficiência das políticas públicas, uma vez que as demandas levantadas pelos participantes sejam de fato resolvidas, ou minoradas.

Dessa forma, as percepções desses servidores se tornaram fonte de dados para a realização de uma avaliação participativa sobre os serviços realizados pelo CREAS da Estrutural. A perspectiva desses funcionários representa a realidade vivida pela população em questão, uma vez que são eles que realizam essas funções todos os dias e são a ponte entre o Estado e os cidadãos. São esses profissionais que entendem quais são os benefícios mais procurados e quais os direitos que são mais violados dentro do território, e se as suas opiniões fossem levadas em maior consideração nos processos avaliativos, talvez pudéssemos ter políticas mais eficientes e que representassem melhor a população do local.

Sendo assim, foram realizadas entrevistas com cinco funcionários do CREAS da Estrutural, onde foram obtidas diversas opiniões – muitas vezes distintas dentro de um mesmo assunto – que transmitiram quais são as principais dificuldades enfrentadas pela equipe, como que os serviços prestados auxiliam a população e se as legislações que respaldam as políticas de assistência social do Brasil representam as situações encontradas no território em questão.

Entre as principais dificuldades enfrentadas pelos servidores, em unanimidade se encontra a questão do espaço físico e de estrutura do CREAS. Além de não poderem contar com equipamentos básicos, como iluminação apropriada e de ventilação, existem problemas em relação ao prédio, que não é de propriedade do CREAS e sim cedido pela Administração Regional da região, fato que vem causando

problemas relacionados a adequação nos padrões de atendimento impostos e na realização dos serviços.

Ainda sobre as principais adversidades vividas na unidade, pode-se citar as medidas de enfrentamento contra a pandemia da Covid-19 realizadas pela Secretaria de Desenvolvimento Social do Distrito Federal (Sedes). Apesar de existirem pontos positivos levantados pelos servidores, também existiram problemas e questões onde a atuação da Sedes poderia ter sido melhor, como no caso da quantidade de equipamentos de proteção que não atendiam todos os servidores.

Ainda que com todas as dificuldades que foram apresentadas por esses servidores quanto à realização dos serviços, todos afirmaram que é possível afirmar que as políticas de assistência social possuem efeito na diminuição dos efeitos da vulnerabilidade social nessa população.

No caso dos benefícios socioassistenciais, por exemplo, é possível ver uma relação entre o provimento de recursos financeiros e a diminuição do trabalho infantil em certas famílias, por exemplo. Além disso, o CREAS possui um papel fundamental no direcionamento da população a outros órgãos da administração pública que atuam em conjunto nas questões assistenciais, como no caso das unidades de saúde e de segurança pública.

Diante dos dados apresentados, foi possível realizar a avaliação participativa junto aos servidores de modo a entender, a partir de suas perspectivas, a realidade de atendimento desses servidores e em como esses ajudam a população da região da Estrutural a enfrentar as questões de vulnerabilidade social. No entanto, são necessárias diversas mudanças para que a efetividade da política de assistência social seja plenamente vista pelos cidadãos.

É importante também ressaltar que as atividades de assistência social não podem e nem devem atuar sozinhas nesse processo. Além de serem necessárias medidas que promovam a intersetorialidade da política com as esferas de saúde, cultura, segurança e educação, o contexto externo que levam essas pessoas à situação de vulnerabilidade social também é um fator decisivo na melhoria da qualidade de vida. Enquanto a assistência social continuar procurando maneiras de resolver questões sociais que só se agravam com crises econômicas e políticas, o problema da vulnerabilidade social e da desigualdade no Brasil não terá resultados significativos.

6. Referências

ANGROSINO, M. **Etnografia e Observação Participante**. Porto Alegre. 2009.

BRASIL. **Índice de Vulnerabilidade Social do Distrito Federal**. Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan). 2020. Disponível em: < <http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/IVS-DF-Resultados-2020.pdf> >. Acesso em: 14 de abril 2021.

BRASIL. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS**. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Brasília. 2011.

BRASIL. **Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) – Construindo as Bases para a Implantação do Sistema Único de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2005.

BRASIL. **O que é e para que serve o Cadastro Único**. Ministério da Cidadania. 2015. Disponível em: < <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve> >. Acesso em: 18 de nov. 2019;

BRASIL. **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD)**. Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan). 2018. Disponível em: < <http://www.codeplan.df.gov.br/pdad/> >. Acesso em: 18 de nov. 2019.

BURSTYN, I., RIBEIRO, J. **Avaliação participativa em programas de saúde: um modelo para o Programa de Saúde do Adolescente**. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, p. 404-416, 2005.

DINIZ, M. **Renda recua e Brasil se torna o 9º país mais desigual**. Agência Brasil. Brasília, 2018. Disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2018-11/renda-recua-e-Brasil-se-torna-o-9%C2%BA-pa%C3%ADs-mais-desigual>>. Acesso em: 14 de set. 2019.

ESPING-ANDERSEN, G. **As três economias políticas do welfare state**. Lua Nova, São Paulo, n. 24, p. 85-116, 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006>. Acesso em: 9 de nov. 2019.

FREITAS, C. **A Estrutural é uma cidade teimosa, resiste a tudo, ao começo e ao fim**. Metrôpoles. Brasília, 2019. Disponível em <<https://www.metropoles.com/colunas-blogs/conceicao-freitas/a-estrutural-e-uma-cidade-teimosa-resiste-a-tudo-ao-comeco-e-ao-fim>>. Acesso em 1º de out. 2019.

FURTADO, J. P. **A avaliação participativa**. In: Otero, M.R.. (Org.). Contexto e prática da avaliação de iniciativas sociais no Brasil: temas atuais. 1ª ed. São Paulo: Peirópolis, 2012, p. 21-42. Disponível em: <<http://www.ensp.fiocruz.br/portal-ensp/informe/site/arquivos/anexos/e0afdd754a882b06a0a8e0b12f0549dc06c16979.PDF>>. Acesso em 14 de set. 2019.

GUSSI, A., OLIVEIRA, B. **Discutindo paradigmas contra-hegemônicos de avaliação de políticas públicas.** I Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ENEPCP). 2015. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/32504/1/2015_eve_afgussibroliveira.pdf>. Acesso em 24 de fev. 2021.

INGRAM, H., DELEON, P., SCHNEIDER, A. **Conclusion: Public Policy Theory and Democracy: The Elephant in the Corner.** In: Contemporary Policy Approaches, Theories, Controversies and Perspectives. 1ª ed. Palgrave Macmillan. 2016.

JACCOUD, L; BICHR, R; MESQUITA, A.C. **O Suas na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas.** Novos estud. CEBRAP, São Paulo , v. 36, n. 2, p. 37-53, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010133002017000200037&lng=en&nrm=iso> Acesso em 11 de nov. 2019.

LARIÚ, C., VARELLA, J., NATALINO, M., & DALT, S. (2014). **Avaliação qualitativa dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social: gestão, organização e implementação dos serviços socioassistenciais.** *Revista Brasileira de monitoramento e avaliação*, 56-81.

LIPSKY, M. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos.** Tradução de Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília. Enap, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4158/1/Burocracia%20de%20n%C3%ADvel%20de%20rua_Michael%20Lipsky.pdf>. Acesso em 24 de fev. 2021.

MELO, I. **Análise do discurso e análise crítica do discurso: desdobramentos e intersecções.** Revista Eletrônica de Divulgação Científica em Língua Portuguesa, Lingüística e Literatura. Ano 05, n.11, 2009. Disponível em: <http://www2.eca.usp.br/Ciencias.Linguagem/Melo_ADeACD.pdf>. Acesso em: 16 de nov. 2019.

OLIVEIRA, B. **A implementação de políticas educacionais no nível micro: uma análise a partir dos profissionais da escola no contexto da prática.** Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa, v. 4, p. 1-17, 2019. Disponível em: <https://www.repositorio.ufop.br/bitstream/123456789/12431/1/ARTIGO_%20Implementa%3%a7%c3%a3oPol%c3%adticasEducativas.pdf>. Acesso em 24 de fev. 2021.

ORLANDI, E. **Análise de discurso: princípios & procedimentos.** Pontes, Campinas. 2001.

WASELFISZ, J. **Avaliação participativa.** Ideias, São Paulo, nº 8, p. 59-66, 1990