

para  
**Texto**

# discussão

**AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DE  
UM PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO  
SOCIAL: O CASO DO SERVIÇO PROTEÇÃO  
E ATENDIMENTO INTEGRAL  
ÀS FAMÍLIAS (PAIF)**

Lídia Cristina Silva Barbosa

nº 26/junho de 2017

ISSN 2446-7502

**AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DE UM PROGRAMA  
DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL: O CASO DO SERVIÇO  
PROTEÇÃO E ATENDIMENTO INTEGRAL  
ÀS FAMÍLIAS (PAIF)**

Lídia Cristina Silva Barbosa<sup>1</sup>

Brasília-DF, junho de 2017

---

<sup>1</sup> Lídia Cristina Silva Barbosa, gerente de Estudos e Análises de Promoção Social, da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais - GEPROM/DIEPS/Codeplan.

---

## Texto para Discussão

Veículo de divulgação de conhecimento, análises e informações, sobre desenvolvimento econômico, social, político, gestão e política públicas, com foco no Distrito Federal, na Área Metropolitana de Brasília (AMB) e na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE) e estudos comparados mais amplos, envolvendo os casos acima.

Os textos devem seguir as regras da [Resolução 143/2014](#), que regem o Comitê Editorial da Codeplan, e não poderão evidenciar interesses econômicos, político-partidários, conteúdo publicitário ou de patrocinador. As opiniões contidas nos trabalhos publicados na série Texto para Discussão são de exclusiva responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, de qualquer maneira, o ponto de vista da Companhia de Planejamento do Distrito Federal - Codeplan.

É permitida a reprodução parcial dos textos e dos dados neles contidos, desde que citada a fonte. Reproduções do texto completo ou para fins comerciais são proibidas.

---

Companhia de Planejamento do Distrito Federal - Codeplan

Texto para Discussão

TD - n. 26 (2017) - . - Brasília: Companhia de Planejamento do Distrito Federal, 2017.

n. 26, junho, 29,7 cm.

Periodicidade irregular.

**ISSN 2446-7502**

1. Desenvolvimento econômico-social. 2. Políticas Públicas. 3. Área Metropolitana de Brasília (AMB). 4. Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE). I. Companhia de Planejamento do Distrito Federal. II. Codeplan.

---

CDU 338 (817.4)

---

**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
**Rodrigo Rollemberg**  
Governador

**Renato Santana**  
Vice-Governador

**SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO  
E GESTÃO DO DISTRITO FEDERAL - SEPLAG**  
**Leany Barreiro de Sousa Lemos**  
Secretária

**COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL - CODEPLAN**  
**Lucio Remuzat Rennó Júnior**  
Presidente

**Martinho Bezerra de Paiva**  
Diretor Administrativo e Financeiro

**Ana Maria Nogales Vasconcelos**  
Diretora de Estudos e Pesquisas Socioeconômicas (respondendo)

**Ana Maria Nogales Vasconcelos**  
Diretora de Estudos e Políticas Sociais

**Aldo Paviani**  
Diretor de Estudos Urbanos e Ambientais

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é avaliar a implantação de um programa de desenvolvimento social, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF), ofertado nos Centros de Referências de Assistência Social (CRAS), unidade considerada porta de entrada para a política de Assistência Social. O PAIF é responsável por executar ações de prevenção e promoção social, trabalhando de forma articulada com o principal programa de transferência de renda do Brasil, o Programa Bolsa Família (PBF). Portanto, este estudo foca em uma das estruturas de Proteção Social do Brasil concebida à luz dos princípios do *Welfare State*. Ao longo do trabalho, serão apresentadas as principais discussões teóricas sobre o *Welfare State*, o histórico da implementação de programas sociais no período democrático brasileiro após 1998. Será apresentado também um levantamento sobre o processo de implementação de políticas públicas, considerando os estudos já realizados sobre avaliação de implementação de programas sociais e as possíveis influências dos profissionais nesta atividade. Para alcançar o objetivo de analisar e avaliar a implementação do PAIF, realizou-se uma pesquisa de métodos mistos nas unidades de CRAS do Distrito Federal que executam o programa. Foi aplicado um questionário identificando o perfil dos profissionais de Nível Superior das unidades e foram entrevistados quatro profissionais de unidades localizadas em áreas de grande situação de vulnerabilidade social no Distrito Federal. Esta pesquisa proporcionou uma avaliação sobre a implementação do PAIF e contribuiu com reflexões para ajustes do programa e na futura implementação de novos programas.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Social; Avaliação. Implementação de Programas Sociais; Formação dos profissionais do PAIF.

# SUMÁRIO

## RESUMO

1. INTRODUÇÃO.....	5
1.1. Justificativa da pesquisa .....	5
1.2. Objetivo geral.....	6
1.3. Objetivos específicos .....	6
1.4. Problema e questão de pesquisa .....	6
2. REVISÃO DE LITERATURA .....	8
2.1. O Estado de bem-estar social - Concepções .....	8
2.2. A desigualdade social em democracias modernas.....	9
2.3. Histórico e discussões sobre a implementação do Sistema de Proteção Social no Brasil.....	13
2.4. A Política Nacional de Assistência Social no Brasil e o Serviço de Proteção de Atendimento Integral às Famílias (PAIF).....	15
2.5. A implementação de políticas públicas - Orientações versus realidade.....	18
3. METODOLOGIA .....	23
4. RESULTADOS DO TRABALHO DE CAMPO.....	24
4.1. Resultados quantitativos .....	24
4.2. Resultados qualitativos .....	29
4.3. Categorias de análise descritiva para os resultados obtidos nas entrevistas .....	30
4.4. Os profissionais .....	30
4.5. Orientações técnicas.....	32
4.6. Conhecimento sobre o PAIF .....	34
4.7. Influência e discricionariedade, escolhas na implementação do programa .....	37
5. DISCUSSÃO - O TEÓRICO E O OBSERVADO .....	40
6. DISCUSSÃO.....	48
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	51
ANEXOS.....	54

# 1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, de 1990 a 2015, o Brasil vivenciou um período democrático com grandes mudanças sociais. Uma série de programas sociais foi implantada seguindo as diretrizes da Constituição de 1988, um texto que defende a construção de sistemas de proteção social universal (com a implementação) nas áreas da saúde, educação, previdência e assistência social. Neste período, o Brasil cresceu economicamente e, conforme apontam diversos estudos, observou-se uma redução significativa da pobreza e das desigualdades sociais (ARRETCHE, 2015; BARROS *et al.*, 2007; SOARES, 2010).

Este trabalho busca refletir sobre o processo de implementação do serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF). O PAIF é o serviço estruturante da Política de Assistência Social, sendo responsável por executar ações de prevenção e promoção social, trabalhando de forma articulada com o principal programa de transferência de renda do Brasil, o Bolsa Família. É importante destacar que, mesmo se tratando de um serviço da Política de Assistência Social, ele será avaliado, no presente estudo, como um programa de desenvolvimento social. Para tanto, ao longo da revisão teórica, também serão abordadas discussões sobre (i) as concepções e histórico do Estado de bem-estar social, (ii) sobre as desigualdades em democracias modernas e (iii) histórico da implementação do Sistema de Proteção Social no Brasil. Outra linha de estudo abordada neste trabalho são as teorias e pesquisas realizadas sobre a implementação de políticas sociais.

Deste modo, a revisão teórica ajudará a embasar a pesquisa sobre como aconteceu a implementação do PAIF, como se deu a divulgação e a produção de orientações técnicas e como os profissionais incorporam essas orientações na execução de suas atividades.

Além disso, será identificado como as orientações técnicas, capacitações e metodologias de trabalho utilizadas podem modificar a natureza e os resultados esperados da política. A linha de estudo deste trabalho será verificar como o conhecimento e as práticas anteriores dos profissionais responsáveis pela execução das atividades podem influenciar os resultados esperados do programa. Por fim, este estudo também trabalhará analisando a influência e adaptações realizadas pelos profissionais que atuam diretamente com o programa na execução de suas atividades.

## 1.1. Justificativa da pesquisa

Na última década, observamos uma grande expansão de políticas sociais. Neste período, o Sistema Único de Assistência Social - SUAS foi implantado com uma gama de ofertas de serviços em praticamente todo o Brasil. Portanto, trata-se de uma política de implementação recente e com orientações técnicas produzidas nos últimos anos e com pouca reflexão sobre os seus resultados<sup>2</sup>.

Em relação à discussão sobre avaliação da implementação de políticas sociais, ainda há pouco consenso sobre o tema (PEREZ, 2007). Para uns, a avaliação da implementação se dá durante todo o processo da política, de sua construção até seu

---

<sup>2</sup> Na busca sobre o Sistema Único de Assistência Social no portal CAPES, foram encontradas 243 publicações que abordam a temática. Em relação ao Serviço de Proteção e Atendimento Integral às famílias foram encontradas somente 11 publicações sobre o serviço.

impacto. Para outros, a implementação não deve se confundir com o resultado, pois refere-se prioritariamente ao processo (PEREZ, 2007).

Mesmo observando divergências nesta concepção, há consenso na literatura sobre a importância do processo de implementação para o alcance dos resultados esperados. Além disso, esses estudos também afirmam que se trata de um momento sensível e pode não ser trilhado da forma como foi inicialmente idealizado, impactando diretamente nos resultados esperados (ARRETCHE, 2001; BREYNNER, 2009; LOTTA, 2012).

O Distrito Federal registrou no ano de 2014 o acompanhamento de 33.916 famílias<sup>3</sup> e 361 mil atendimentos pelo PAIF. É um volume significativo de acompanhamentos e atendimentos, dado que o Distrito Federal possuía, em dezembro de 2014, 86 mil famílias<sup>4</sup> no Programa Bolsa Família, maior público do PAIF. Contudo, apesar desse volume significativo de atendimentos, não se tem registro dos resultados alcançados pelo Programa, mesmo porque os resultados previstos são subjetivos e de difícil mensuração.

Deste modo, a presente pesquisa pode contribuir para levantar diversas discussões sobre o PAIF, bem como apresentar novas informações importantes sobre as condições de implementação da política para servir de subsídio no aperfeiçoamento do Programa.

## 1.2. Objetivo geral

O objetivo do estudo é contribuir para a análise e avaliação da implementação de um programa para o Desenvolvimento Social: o Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF).

## 1.3. Objetivos específicos

- Identificar a compreensão, entendimento dos profissionais em relação ao modelo, aos objetivos e resultados a serem alcançados pelo programa, utilizando como referência a estrutura do Modelo Lógico.
- Configurar e analisar a formação e a capacitação dos profissionais para a implementação do PAIF.
- Identificar padrões de funcionamento do serviço e as possíveis alterações e adequações que os profissionais realizam ao executar o programa.
- Analisar como se dão a escolha e a priorização de atendimento dos usuários.
- Analisar o grau de aceitação e críticas dos profissionais em relação à execução das orientações do programa.
- Analisar a consistência das orientações metodológicas existentes e a adesão dos profissionais a essas orientações.

## 1.4. Problema e questão de pesquisa

Nesses 27 anos do mais recente período democrático brasileiro, vimos a construção de uma Constituição marcada por dispositivos de caráter social-democrata (PEREIRA, 2012). Estes dispositivos visavam à implementação de um Sistema de Proteção Social que promovesse a diminuição da pobreza e a redução das desigualdades. O SUAS, criado

---

<sup>3</sup> Fonte: Registro Mensal de Atendimento - MDS 2014.

<sup>4</sup> Fonte: Matriz de Informações Sociais - MDS 2014.

nesse período, teve o objetivo de promover o acesso aos serviços públicos e o incremento das capacidades das famílias e indivíduos. No caso dos serviços de Proteção Social Básica, prima-se pelo princípio de proteção proativa, com o desenvolvimento de ações capazes de reduzir a ocorrência de riscos e de danos sociais, sendo o PAIF o serviço estruturante dessa proteção.

Trata-se de um programa estruturante, com grande disseminação nacional, com orientações técnicas relativamente recentes e atividades delimitadas, porém sem metodologias predefinidas e com grandes possibilidades de interpretações por parte dos trabalhadores sobre como atuar. Outra questão importante discutida neste trabalho é em relação aos resultados esperados ou alcançados pelo serviço. Não existem informações sobre esses resultados alcançados.

Diante dessas considerações, a pergunta que norteará a condução da pesquisa será: Como a atuação dos profissionais interfere na implementação do programa?

Acredita-se que a baixa disseminação de orientações técnicas, de metodologias de trabalho e de concretude das ações contribui para que os profissionais ajustem as atividades do programa. Outra questão esperada na condução deste trabalho é identificar se os profissionais com maior clareza sobre os objetivos e resultados do programa o executam de forma mais alinhada ao previsto nas orientações técnicas, ou seja, com menores ajustes ou ressignificações.

## 2. REVISÃO DE LITERATURA

### 2.1. O Estado de bem-estar social - Concepções

A expansão do capitalismo industrial e os movimentos de construção das democracias, particularmente na segunda metade do século XIX, são fatores que podem ser considerados como gatilhos para surgimento do *Welfare State* moderno. A criação do *Welfare State* pode ser explicada como resposta à crescente demanda por igualdade socioeconômica após os processos de institucionalização dos direitos civis e políticos (DRAIBE, 1993).

Hobsbawm (1995), no livro *A Era dos extremos: o breve século XX*, defende que as décadas de 1914 e 1918 marcam o encerramento de uma era. Uma era de catástrofe, que se estende de 1914, com a Primeira Guerra Mundial, até o fim da Segunda Guerra Mundial, seguida de cerca de 25 ou 30 anos de extraordinário crescimento econômico e transformação social. Esse período provavelmente mudou de forma profunda a sociedade, em relação a qualquer outro período da história humana, conhecido como a Era de Ouro, quando foram disseminadas diversas iniciativas do *Welfare State* em estados europeus.

A Primeira Guerra Mundial, de acordo com Hobsbawm (1995), assinalou o colapso da civilização ocidental do século XIX. Essa sociedade caracterizava-se por um sistema capitalista na economia, liberal na estrutura, legal e constitucional, exultante com o progresso da ciência, do conhecimento e da educação e convencida da centralidade da Europa, cuja economia prevalecera diante de todo o mundo. Para essa sociedade, o período que vai da Primeira Guerra Mundial até a Segunda Guerra Mundial pode ser classificado, de acordo com Hobsbawm (1995), como uma Era de Catástrofe. Durante quarenta anos, a sociedade foi de calamidade em calamidade (HOBSBAWM, 1995).

A Grande Depressão na década de 1930 causou desorientação no modelo até então existente. O desemprego em massa e o colapso dos preços agrícolas atingiram o modelo existente e não havia, naquele momento, solução política para superar essas situações, entre os estados capitalistas liberais. A União Soviética, país que rompeu com o capitalismo, foi um dos únicos que pareceu imune às consequências da grande depressão (HOBSBAWM, 1995).

Nesse período, diversos estudiosos passaram a estudar o caso da União Soviética e tentaram identificar os motivos do colapso do sistema econômico capitalista liberal, então vigente nos países europeus. Hobsbawm (1995) defende que os partidos social-democratas passaram a se utilizar desses estudos e começaram a demonstrar que era essencial uma sociedade planejada, se o país e o mundo quisessem escapar do ciclo perverso da grande depressão. É neste contexto que surgem as primeiras ações do que iria se caracterizar como *Welfare State*, tal como a implementação de modernos sistemas previdenciários (HOBSBAWM, 1995).

Segundo Draibe (1993), *Welfare State* é um Estado que utiliza deliberadamente o poder a fim de modificar o jogo das forças do mercado. Busca garantir três questões: renda mínima às famílias; restrição ao “arco de insegurança” que os indivíduos ou famílias podem vivenciar, colocando-os em condições de enfrentar as contingências sociais; e garantir a todos os indivíduos uma gama de “serviços sociais”, tais como saúde e garantia de renda

(DRAIBE, 1993). Na tradição anglo-saxã, o *Welfare State* implementa políticas de garantia de renda, saúde, educação e habitação.

Mas o “*Welfare State*” é bem mais do que um mero produto da democracia de massas. Constitui-se pela transformação fundamental do próprio Estado, de sua estrutura, de suas funções e de sua legitimidade. As funções estatais de garantia de segurança externa, da liberdade econômica interna e da igualdade frente a lei são progressivamente substituídas por uma nova razão de ser: a distribuição de serviços sociais de base securitária e as transferências em dinheiro, segundo critérios estandardizados e de rotina, não limitados a assistência de emergência (DRAIBE, 1993, p. 11).

Na Grã-Bretanha, após o período da Segunda Guerra Mundial, e com a divulgação do relatório *Beveridge*, foi implantado um sistema considerado o mais próximo da definição de *Welfare State*, pois foram aprovadas providências para a saúde e a educação para garantir serviços idênticos a todos os cidadãos (BOBBIO, 1993). Para Bobbio (1993), este exemplo leva-nos a vincular o conceito de assistência pública às sociedades de elevado desenvolvimento industrial e de sistema político de tipo liberal democrático.

No entanto, estudos comparativos históricos apontam que a implementação do *Welfare State* é um fenômeno mais geral, não exclusivamente vinculado a locais com sistema democrático - capitalista. O sistema não se desenvolveu mais em sociedades mais avançadas em termos democráticos e capitalistas se comparado às demais (FLORA; HEIDENHEIMER *apud* DRAIBE, 1993). Por exemplo, os estados fascistas criados após a primeira guerra mantiveram, e até mesmo fortaleceram, as instituições do *Welfare State* ea União Soviética pós-1917, com um sistema não democrático e não capitalista, criou instituições muito similares às do *Welfare State* (DRAIBE, 1993). Na visão de Bobbio (1993), o que distingue o Estado de bem-estar (assistencial) de outros tipos de Estado não é tanto a intervenção direta das estruturas públicas na melhoria de vida da população, mas o fato de que as melhorias são reivindicadas pelos cidadãos como um direito.

Contudo, a história mostra-nos que as intervenções do Estado no campo social revelam a complexidade e o crescimento de uma grande tensão entre a relação de assistência, industrialização e democracia (BOBBIO, 1993). Ações de promoção do bem-estar da população nas sociedades que vivenciaram o nascente capitalismo e a consolidação da Revolução Industrial eram comumente rejeitadas e identificadas como barreiras medievais opostas à livre iniciativa.

O nascente capitalismo se reconhece, com efeito, mais facilmente na atitude que a ética protestante tem para com a caritas: ela deve, antes de tudo, desencorajar os preguiçosos, já que, numa sociedade baseada na livre concorrência, a assistência constitui um desvio imoral do princípio a cada um segundo os seus merecimentos (BOBBIO, 1993, p. 416).

Em grande parte do século XIX vigorou uma visão de oposição entre os direitos civis e o direito de subsistência. A lei dos pobres (1834) da Inglaterra é um exemplo claro dessa situação. Por essa lei, o indivíduo pobre, para ter garantida sua sobrevivência, deveria renunciar aos direitos civil e político, sendo colocado “fora” da sociedade. O modelo de *Welfare State* modifica essa visão (BOBBIO, 1993).

## 2.2. A desigualdade social em democracias modernas

O contrato social, na visão de Santos (2002), é o principal tema a ser discutido para entender a política moderna e a democracia. Este contrato caracteriza-se por uma obrigação complexa e contraditória, construída entre os homens livres para maximizar sua liberdade. Desse modo, essa estratégia reproduz a polarização entre vontade geral e vontades

individuais. Nesse conflito latente, o Estado nacional, o direito e a educação, segundo Santos (2002), são os pilares garantidores de uma vivência em sociedade civil pacífica e democrática.

O contrato social, em sua essência, inclui e exclui. Seus critérios estabelecem os fundamentos da legitimidade das interações econômicas, políticas, sociais e culturais entre os indivíduos, incluindo-os ou excluindo-os. Ao gerir os indivíduos nele submetidos, a partir de um regime padronizado, de valores, de medidas e de um espaço-tempo privilegiado, esse processo contínuo irá promover conflitos e desigualdades (SANTOS, 2002).

O contrato busca promover de forma consistente quatro bens públicos: a legitimidade na governabilidade, bem-estar econômico e social, segurança e identidade coletiva. Segundo Santos (2002), a busca destes bens desdobrou-se em uma série de lutas sociais geradas pela divergência dos interesses causados pelas relações sociais de produção capitalista.

A partir dessas lutas, por divergências entre autonomia individual e justiça social, entre liberdade e igualdade, novas contratualizações foram-se cristalizando, e estas nem sempre representavam a melhor definição de bem comum. Para ele, a democracia esteve sempre vinculada à socialização da economia. Deste modo, a tensão entre capitalismo e democracia é constitutiva do Estado. Para obter o grau máximo da legitimidade, promovendo o bem comum e maximizando as liberdades dos indivíduos, o Estado moderno deve converter a tensão entre democracia e capitalismo em um círculo virtuoso em que cada um prospera na medida em que os dois prosperem conjuntamente (SANTOS, 2002).

Santos (2002) defende que estamos vivendo uma crise do contrato social que trouxe parâmetros de inclusão e exclusão de cidadãos e paradigmas para organização social, política e cultural das democracias modernas. Nesta crise, predominam processos de exclusão social em relação aos processos de inclusão. Para ele, não se trata de uma quebra definitiva do contrato, mas de um momento em que a enorme desigualdade do poder econômico entre os indivíduos reflita na capacidade de negociação de ambos e fortaleça as condições de um grupo, com maior poder econômico, de impor sua vontade em relação a outro grupo.

As exclusões são radicais, de forma que os cidadãos são excluídos formalmente da sociedade civil, gerando precariedade de vida, ampliação das desigualdades na sociedade e a criação de uma subclasse de excluídos. Esse grupo de excluídos possui a característica de mobilidade descendente estrutural, sendo composto por trabalhadores não qualificados, desempregados, trabalhadores imigrantes, minorias étnicas, desempregados de longa duração, jovens incapazes de entrar no mercado de trabalho, deficientes e camponeses pobres. O que se percebe é que este processo de exclusão social passa a ser estrutural e afeta de forma mais direta as economias da periferia ou semiperiferia do sistema capitalista mundial (SANTOS, 2002).

O fortalecimento do capitalismo em detrimento da democracia promove desequilíbrios na sociedade, favorecendo ampliação das desigualdades sociais. Em contrapartida, a garantia da igualdade e da liberdade promove o igualitarismo, compreendendo liberdades civis e políticas e três princípios de igualdade: (i) garantir aos cidadãos oportunidades iguais de influenciar decisões coletivas, igualdade de oportunidades, (ii) negando as diferentes trajetórias sociais, e (iii) garantir o bem-estar geral que priorize os indivíduos em piores condições sociais (COHEN, 2000).

A discussão central que deve ser realizada, na visão de Jaccoud (2009), é sobre o formato do sistema de proteção social e não sobre a pobreza em si. A questão central das sociedades modernas é a dicotomia entre a centralidade do trabalho e a criação de riquezas

*versus* a igualdade política e civil dos indivíduos. O Estado, nas sociedades modernas, é a instituição capaz de mediar o conflito e garantir o reconhecimento dos diversos grupos, interesses e, em consequência, a diminuição das desigualdades sociais.

Em sociedades com níveis elevados de desigualdade, os interesses privados podem ser aguçados levando à fragilização do Estado Democrático. Nestes cenários, a desresponsabilização dos atores privados em torno das desigualdades sociais deve ser combatida pelo exercício do poder público, ao garantir a elaboração de um projeto de reconhecimento dos direitos dos indivíduos (JACCOUD, 2009).

Na visão de Piketty (2015), a questão da desigualdade e da redistribuição de renda está no centro dos conflitos políticos de duas posições, a de direita liberal e a tradicional de esquerda. Essas duas visões possuem análises antagônicas dos mecanismos que promovem a desigualdade. Contudo, nas duas existe um consenso a respeito de diversos princípios básicos de justiça social, como, por exemplo, o fato do dever do Estado de buscar melhorar, da maneira mais eficaz, as condições de vida das pessoas mais pobres.

O verdadeiro conflito entre as visões, de direita liberal e a tradicional de esquerda, sobre desigualdade/redistribuição ocorre com frequência muito maior em relação à maneira mais eficaz de melhorar realmente as condições de vida dos mais pobres e aumentar a extensão dos direitos que podem ser concedidos a todos, do que em relação aos princípios abstratos de justiça social. Nesse sentido, Piketty (2015) realizou uma análise dos mecanismos socioeconômicos que produzem a desigualdade para contribuir no entendimento de como se pode dar uma redistribuição mais justa e eficiente.

[...] as pesquisas mais recentes realizadas na França e nos Estados Unidos mostram que essa forte redução da desigualdade observada ao longo do século XX não é de forma alguma consequência de um processo econômico “natural”. Ela diz respeito exclusivamente à desigualdade de patrimônios (a hierarquia dos salários não manifesta tendência a queda no longo prazo) e é decorrente dos choques sofridos entre 1914 e 1945 pelos detentores de patrimônios (guerras, inflação, crise dos anos 30). A partir de então, a concentração das fortunas e das rendas do capital nunca voltou ao nível astronômico que as caracterizava às vésperas da Primeira Guerra Mundial (PIKETTY, 2015, p. 28).

Os impactos do imposto progressivo sobre a renda (1914) e sobre a herança (1901) são fatores importantes, segundo Piketty (2015), que evitaram o retorno aos processos extremamente rentistas observados na sociedade do século XIX. Para ele, o fato de hoje termos no topo da sociedade indivíduos que vivem, sobretudo, da renda de seu trabalho é resultado dessas circunstâncias históricas e da implementação destes mecanismos específicos. Para Piketty (2015), a redistribuição fiscal realizada por tributações e transferências permite corrigir a desigualdade de renda gerada pelas dotações iniciais (patrimônio advindo de heranças) e pelas questões do mercado.

As discussões e resultados encontrados por Piketty (2015) explicam a situação da desigualdade com o foco econômico, na composição e distribuição de renda entre a população. Em contrapartida, na visão de Tomás *et al.* (2007), a grande contribuição da Sociologia aos estudos sobre desigualdade é a análise do papel da estrutura social na manutenção e criação de posições “vantajosas” ou “desvantajosas” alcançadas ou distribuídas aos indivíduos em relação à alocação de riquezas, poder e até mesmo prestígio social. Para eles, condições prescritas dos indivíduos, tais como sexo, raça, idade e parentesco, interferem e transformam-se em condições sociais, nas oportunidades de aquisição de bens pecuniários e não pecuniários (TOMÁS *et al.*, 2007).

Dessa forma, por se tratar de um fenômeno social complexo e de difícil solução, é importante levantar as discussões existentes na literatura sobre o assunto. Demo (2003) faz

a leitura do problema com outro olhar e ressalta que a principal questão da pobreza e da desigualdade é o seu caráter político de exclusão. Sua principal discussão é sobre o conceito de “pobreza política”, que vai além do simples entendimento usual de pobreza, visto como carência ou vulnerabilidade material. Mais drástico do que não possuir ou dispor de bens essenciais é não conseguir alcançar a condição de sujeito que comanda seu destino com autonomia emancipatória.

Demo (2003) apresenta uma posição crítica aos estudos sobre pobreza com abordagem exclusivamente econométrica, em que o tema é reduzido a carência de renda e são produzidos resultados exclusivos de mensuração da pobreza. Nestes casos o que se percebe, muitas vezes, é a tomada de dados como “construtos” e não como “dados”. Contudo, Demo (2003) reconhece a importância destes estudos, que, apesar de serem muito pobres, sob a ótica da politicidade, chegam à discussão e ao problema da desigualdade. Esses estudos mostram que o problema maior não é a pobreza e sim a desigualdade social, vista como herança maldita. Mas esses estudos param por aí. Não se constrói uma solução para o problema da desigualdade. Em sua visão, “a pobreza está cada vez melhor mensurada e pior tratada” (DEMO, 2003, p. 196).

Os estudos de quantificação da pobreza que reduzem seu conceito à carência material induzem à ideia de que com transferência de recursos é possível “erradicar a pobreza/indigência”, não compreendendo de que se trata de uma realidade complexa, em que historicamente vemos a perpetuação dos índices de desigualdade. Esta visão que relaciona pobreza com insuficiência de renda defende que existe pobreza enquanto existirem famílias com renda familiar *per capita* inferior à “linha da pobreza”<sup>5</sup> (DEMO, 2003). Com esta leitura linear, a pobreza e a desigualdade entendem-se como um binômio, no qual a primeira pode ser erradicada, e a segunda, reduzida. Ou seja, “pobreza é desgarrada da desigualdade, embora esta seja a causa daquela” (DEMO, 2003, p. 209).

Para Demo (2003), esta visão simplista banaliza ambos os conceitos: o de pobreza e o de desigualdade. Neste caso, pobreza passa a ser mera carência, sendo possível sua erradicação definitiva, ignorando os dados históricos do capitalismo; e o conceito de desigualdade deixa de considerar o embate político de fundo. Assim, o conceito de desigualdade fica restrito a uma herança maldita de caráter material. Seguindo por esse caminho, esquece-se das relações dialéticas entre Estado, sociedade e economia, assim como da dinâmica do capitalismo.

Sen (2010) é outro pensador que produziu uma obra refletindo sobre a pobreza e a desigualdade. Em seus estudos, o conceito de liberdade é estruturador. Para alcançar o desenvolvimento é necessária a remoção de várias fontes de pravação de liberdade, tais como: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência de serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de estados repressivos. A ausência de liberdades substantivas ou elementares relaciona-se diretamente com a pobreza econômica.

[...] a pravação de liberdade econômica, na forma de pobreza extrema, pode tornar a pessoa uma peça indefesa na violação de outros tipos de liberdade.

[...] A pravação de liberdade econômica pode gerar a pravação de liberdade social, assim como a pravação de liberdade social ou política pode, da mesma forma, gerar a pravação de liberdade econômica (SEN, 2010, p. 23).

Liberdade individual está intrinsecamente ligada à possibilidade de desenvolvimento social. Os indivíduos dotados de liberdade para realizar escolhas sociais e tomadas de decisões públicas possuem disposições institucionais que proporcionam oportunidades

---

<sup>5</sup> Valor estipulado como o mínimo necessário para satisfazer as necessidades básicas da família.

econômicas, liberdades políticas, poderes sociais, condições de dispor de boa saúde e boa educação, entre outros (SEN, 2010).

Arretche (2015) também defende que o fenômeno desigualdade é muito mais complexo do que apenas a dimensão monetária. Trata-se de um fenômeno abstrato, de múltiplas dimensões: entre pobres e ricos, entre mulheres e homens, entre categorias de raça, que se manifestam na renda, no acesso a serviços e na participação política. Segundo os estudos da autora, a democracia não é condição suficiente para afetar os padrões de distribuição de renda. Os estudos também apontam a importância de políticas nas mudanças substantivas na ordem social e econômica. Arretche (2015) afirma que políticas importam, sendo elas responsáveis por algumas mudanças nos padrões de desigualdades.

Desse modo, a implementação de um sistema de proteção social é entendida como um caminho para o Estado atuar contra o risco de fragmentação e mesmo de ruptura social, na medida em que as desigualdades sociais avançam. Na visão de Jaccoud (2009), proteção social implica a construção de um sistema responsável por ultrapassar restrições impostas pelo moralismo e pela filantropia. Dessa forma, espera-se que a implementação de um sistema garantidor de segurança aos indivíduos promova sua participação em um coletivo social. Para alcançar tal cenário, pressupõe-se a existência de um compromisso entre diferentes setores da sociedade para implementação de um regime de solidariedade garantido pelo Estado, buscando a redução da vulnerabilidade, insegurança e pobreza.

A proteção social promove o acesso mais igualitário aos recursos coletivos, sendo que o estado democrático é o garantidor dos direitos da população e deste sistema. É este Estado que reúne os indivíduos, mesmo diante de suas diferenças, e promove um processo continuado de negociação entre os diferentes grupos sociais, a fim de garantir estabilidade, segurança, justiça e pertencimento à sociedade (JACCOUD, 2009).

### **2.3. Histórico e discussões sobre a implementação do Sistema de Proteção Social no Brasil**

Entre os anos 1930 e 1970, segundo Draibe (2005), o Brasil iniciou a construção de um sistema de políticas sociais, sob o conceito de Estado de Bem-Estar Social. Neste período, o país contava com programas de transferência monetária e de prestação universal de serviços básicos. De acordo com Pereira (2012), a partir dos anos 1930, o Estado apresentou uma forte ingerência em um processo socialmente avançado, nos campos trabalhistas e previdenciários e de implementação de um processo de industrialização (PEREIRA, 2012).

No início dos anos 1980, essas políticas e programas já implantados mostravam-se com baixa capacidade de melhora da equidade social, com fraca capacidade de incorporação social, pouca contribuição para redução das desigualdades, principalmente em alguns bolsões de pobreza, e reforçavam privilégios para alguns grupos sociais. Para Draibe (2005), esses programas implantados seguiam a lógica conservadora do modelo de *Welfare State*, em que o Estado realizava intervenções somente na distribuição primária de renda.

Diante dos efeitos da crise fiscal, nos anos 1980, observa-se uma mudança no significado de “proteção social” e na reformulação de políticas clássicas de seguridade social em diversos países (VAITSMAN; BORGES; FARIAS, 2009). No Brasil, neste período (década de 1980), contávamos com uma política de seguridade social incipiente, implantada na década de 1930, mas os movimentos sociais existentes nos anos 1980, de transição democrática, colocaram na agenda a discussão das políticas sociais (DRAIBE, 2005). Dessa forma, a implementação do sistema de proteção social brasileiro atual acontece em um momento em que o mundo vivencia uma agenda de restrição de gastos, e que as políticas

universalistas são revistas por um conjunto de ações e programas para enfrentar o aumento da pobreza e vulnerabilidade (VAITSMAN; BORGES; FARIAS, 2009).

A Constituição, conhecida como Cidadã, foi promulgada neste contexto de crise internacional, e com ela vários dispositivos de feição social-democrata foram instituídos, tais como: ampliação de direitos sociais e universalização de cobertura na saúde, educação e assistência social (PEREIRA, 2012).

Nos anos 1990, com a situação de restrição fiscal e colapso dos sistemas de Proteção Social tradicionais, observa-se um redirecionamento das políticas sociais para um conjunto de intervenções e programas focados nos mais pobres (VAITSMAN; BORGES; FARIAS, 2009). Na metade dos anos 1990, no Brasil, uma nova agenda de reformas sociais entrou em pauta no Governo do Fernando Henrique Cardoso. Esta nova agenda caracterizava-se por uma estratégia de desenvolvimento social do governo orientada por três eixos: reforço dos serviços básicos (previdência, saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento), ênfase nos programas de trabalho, emprego e renda e programas de combate à pobreza com caráter focalizado (DRAIBE, 2005).

É neste contexto que acontece uma disseminação de programas de transferência condicionada de renda difundidos e apoiados por organizações multilaterais, entre as quais se destaca o Banco Mundial (VAITSMAN; BORGES; FARIAS, 2009). Essa mudança também apresentou impacto na concepção de assistência social que, por sua vez, adquire uma concepção mais ampla, considerando a formação de capital humano e redução da pobreza de longo prazo (VAITSMAN; BORGES; FARIAS, 2009).

O Banco Mundial, neste momento, passa a ser um ator ímpar e, em 2000, a partir da divulgação de um primeiro documento setorial sobre proteção social, difunde a ideia de que o combate à pobreza constitui-se em um dos principais desafios mundiais. Neste documento, o banco afirma que o conceito de pobreza não compreende somente a baixa renda mas, também, as condições de baixos indicadores de educação, saúde, nutrição e nas outras áreas de desenvolvimento humano (VAITSMAN; BORGES; FARIAS, 2009). Nesta linha, o conceito de proteção social passa a ser definido como:

[...] toda intervenção pública para ajudar indivíduos, domicílios e comunidades a administrar riscos ou apoiar os cronicamente pobres. Na visão do social risk management, essas ações deveriam ser partes de abordagens integradas e redução da pobreza, para diminuir a vulnerabilidade das famílias e garantir suas capacidades futuras (VAITSMAN; BORGES; FARIAS, 2009, p. 2).

Desta forma, o significado de proteção não pode ser reduzido ao acesso à renda, mas também a função de formar processos para garantir direitos universais.

Segundo Vaitsman, Borges e Farias (2009), a linha da teoria de capacidades de Amartya Sen fortalece o entendimento das relações entre pobreza e desenvolvimento. Esta linha defende a visão de que políticas que proporcionam o acesso a bens como saúde e educação podem levar a condições de superação da pobreza. Este pensamento associa desenvolvimento econômico, equidade e democracia, reforçando a ideia do papel dos sistemas de proteção social na função de promover o desenvolvimento das capacidades individuais e sociais dos indivíduos (VAITSMAN; BORGES; FARIAS, 2009).

No início dos anos 2000, Draibe (2005) considera o sistema de proteção social do país ainda incompleto, frágil e incapaz de produzir melhoras na equidade e de proteger e garantir as necessidades básicas aos seus cidadãos. Para ela, o país trouxe para o novo século uma das maiores desigualdades estruturais sociais e ainda persistem os desafios de garantir a democratização das oportunidades e da ampliação da justiça social.

No entanto, ela defende que as ações implantadas até esse período foram bastante significativas, pois melhoraram e reforçaram as instituições públicas da política social, principalmente nas áreas da saúde e educação. Mesmo sendo insuficientes os resultados alcançados pelas políticas de proteção e bem-estar social implementadas neste período de governo, observou-se a adoção de uma situação peculiar, pois a política macroeconômica adotada implementou um sério ajuste fiscal, mas, no mesmo período, foi observado um crescimento no gasto social (DRAIBE, 2005).

O governo Lula, a partir de 2003, reorganiza os programas de transferência de renda existentes e cria o Programa Bolsa Família, cobrindo mais de 12 milhões de famílias e ampliando significativamente os recursos empregados nesta ação. Este e outros programas estavam contemplados no Programa de Governo denominado Fome Zero (PEREIRA, 2012). O Programa Fome Zero tinha como pressuposto que todas as pessoas deveriam ter acesso diário, e de forma digna, a alimentos em quantidade e qualidade suficientes para atender as necessidades nutricionais básicas e a manutenção de sua saúde. Segundo Pereira (2012), os dois mandatos do governo Lula deram maior visibilidade ao assunto pobreza e às condições sociais dos brasileiros melhoraram bastante (PEREIRA, 2012).

O primeiro governo de Dilma manteve o foco governamental no combate à pobreza. Nesse período, foi lançado o Plano Brasil Sem Miséria, e as políticas de transferência de renda já implementadas foram reforçadas. Segundo Pereira (2012), o Plano Brasil Sem Miséria demonstra ultrafocalização, ao rebaixar, formalmente, os critérios preexistentes de definição de pobreza e miséria, garantindo uma boa diminuição no número de pobres e miseráveis, pois utilizou um critério mais restrito entre outros existentes<sup>6</sup>.

Para Pereira (2012), uma das principais tendências que já se impõem há algum tempo no cenário da política social brasileira é a monetarização da política social, tal como foi utilizado na implementação do Bolsa Família e no Brasil sem Miséria. Segundo ela, esta linha não busca concretizar direitos sociais, mas fortalecer o mérito individual do pobre e conseguir, por meio do mercado, a satisfação de suas necessidades.

Após duas décadas da promulgação da Constituição de 1988, temos mudanças significativas na implementação de diversos programas sociais na linha da construção de um sistema de proteção social de caráter público e universal (VAITSMAN; BORGES; FARIAS, 2009). Uma dessas mudanças foi a construção, com a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005.

## **2.4. A Política Nacional de Assistência Social no Brasil e o Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF)**

A Política de Assistência Social organizada em um Sistema Único possui como objetivo atender indivíduos e famílias que vivenciam situações de vitimização, fragilidades, contingências, vulnerabilidades e riscos, por decorrência de imposições sociais, econômicas, políticas e de ofensas à dignidade humana (BRASIL, 2005). As ações dessa política visam produzir aquisições materiais, sociais, socioeducativas ao cidadão e à cidadã e suas famílias para suprir suas necessidades de reprodução social de vida individual e familiar; desenvolver suas capacidades e talentos para a convivência social, o protagonismo e a autonomia (BRASIL, 2005).

A nova concepção de assistência social, conforme diretrizes estabelecidas na Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, 2005) e publicado na Política Nacional de

---

<sup>6</sup> Foi utilizado como conceito de pobre a família com renda mensal de até R\$ 120,00, e indigente, a que ganha até R\$ 70,00 reais.

Assistência Social (BRASIL, 2004), é a existência do direito à proteção social e o direito à seguridade social. Essas diretrizes orientam as ações da política para um caminho de desenvolvimento de capacidades para maior autonomia dos indivíduos e suas famílias. Nesse sentido, as ações da política buscam promover o desenvolvimento humano e social e não as ações tuteladoras ou assistencialistas. Desse modo, elas também buscam a promoção dos acessos aos serviços e o incremento das capacidades das famílias e indivíduos (BRASIL, 2004).

O SUAS trabalha na perspectiva de garantir a proteção social ativa, ou seja, possibilita aos usuários a conquista de condições de autonomia, resiliência e sustentabilidade, protagonismo, acesso a oportunidades, capacitações, serviços, condições de convívio e socialização, de acordo com sua capacidade, dignidade e projeto pessoal e social. Os serviços executados pela política abrem espaços e oportunidades para o exercício da cidadania ativa no campo social, atuando sob o princípio da reciprocidade, baseada na identidade e no reconhecimento concreto; sustenta a auto-organização do cidadão e da família no desenvolvimento da função pública (BRASIL, 2005).

A Política de Assistência Social trabalha com a visão da proteção social em articulação com outras políticas sociais dirigidas a uma estrutura de garantias de direitos e de condições dignas de vida. O modelo da Política possui um caráter emancipatório, que responda às necessidades sociais e coletivas, atuando também nos requerimentos individuais e privados, decorrentes da situação de vida das famílias. Para garantir esses princípios, a política organiza-se em dois níveis de proteção: a proteção social básica e a proteção social especial de média e alta complexidade (BRASIL, 2005).

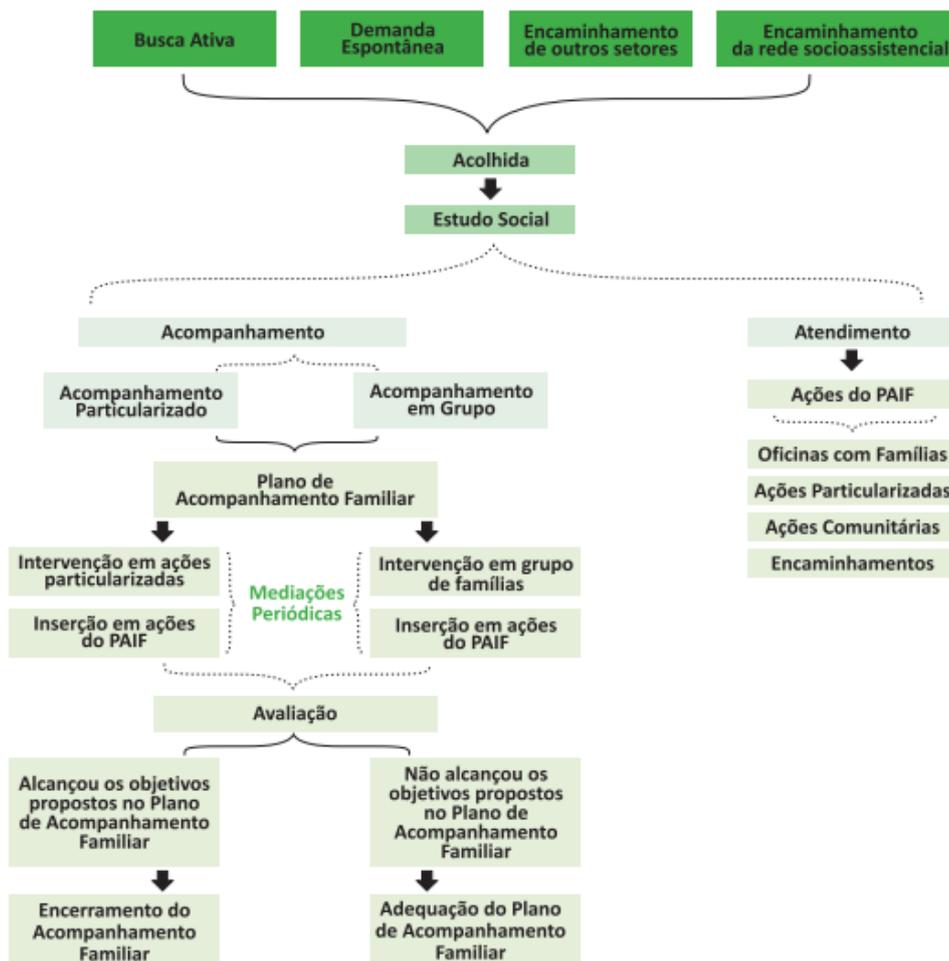
A Proteção Social Básica trabalha com o princípio de proteção proativa, com o desenvolvimento de ações capazes de reduzir a ocorrência de riscos e a ocorrência de danos sociais. Esse nível de Proteção trabalha na perspectiva de fortalecimento e formação de parcerias com previdência social, saúde e educação, organizando, deste modo, uma rede de proteção social brasileira (BRASIL, 2005).

O serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) é o serviço estruturante da Proteção Social Básica desta política. Ele realiza o trabalho social com famílias, com um caráter continuado, a fim de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo (BRASIL, 2009).

São objetivos do PAIF: fortalecer a função protetiva da família; prevenir a ruptura dos vínculos familiares e comunitários; promover aquisições sociais e materiais às famílias, potencializando o protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades; promover acessos a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais; promover acesso aos demais serviços setoriais; apoiar famílias que possuem, entre seus membros, indivíduos que necessitam de cuidados, por meio da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares (BRASIL, 2009).

O Trabalho Social com Famílias é concretizado e busca alcançar os objetivos propostos a partir de duas estratégias distintas, mas complementares: as atividades de acompanhamento e as ações de atendimento, conforme diagrama mostrado na Figura 1 (BRASIL, 2012).

Figura 1 - Diagrama das atividades do PAIF



Fonte: Orientações Técnicas sobre o PAIF, v. 2 (BRASIL, 2012b)

O acompanhamento familiar possui um conjunto de intervenções de caráter continuado, a partir do estabelecimento de compromissos entre famílias e profissionais dentro de um Plano de Acompanhamento Familiar. Este Plano deve conter os objetivos a serem alcançados buscando a superação gradativa das vulnerabilidades vivenciadas, a construção de novos projetos de vida e a reflexão e transformação das relações (BRASIL, 2012).

O acompanhamento familiar possui o objetivo de contribuir para a ampliação dos espaços de participação e diálogo com instituições para que estas famílias alcancem maiores graus de autonomia. No decorrer do acompanhamento familiar, devem ser registradas as inserções dos membros das famílias nas atividades do PAIF e os efeitos, as respostas dadas pelo poder público, os resultados das mediações realizadas, as adequações que o processo de acompanhamento pode requerer e o cumprimento dos objetivos estabelecidos.

Os atendimentos referem-se a ações imediatas compostas pelas seguintes atividades: acolhida, oficinas com famílias, ações comunitárias, ações particularizadas e encaminhamentos (BRASIL, 2012).

A ação de acolhida é o contato inicial com a família. É neste processo que se escutam as necessidades e demandas trazidas pelas famílias e ofertam informações sobre as ações do serviço e de outras políticas sociais. É neste momento que ocorre o início da construção do vínculo com esta família. No processo de acolhida, coletam-se as informações sobre a vida familiar e comunitária na tentativa de compreender a realidade familiar, suas vulnerabilidades e potencialidades (BRASIL, 2012).

As oficinas com famílias são encontros organizados, com objetivos de curto prazo a serem atingidos com um conjunto de famílias. Nesse espaço, busca-se suscitar reflexões sobre um tema de interesse daquelas famílias. Essa ação possibilita a problematização e reflexão crítica das situações vividas no território, estimula a socialização e discussão de projetos de vida, possibilita o compartilhamento de experiências, desenvolvimento das habilidades de negociação e mobilização. E, ainda, essa ação contribui para o desenvolvimento de projetos coletivos e o empoderamento da comunidade (BRASIL, 2012).

A terceira ação prevista pelo PAIF são as ações comunitárias. Essas atividades coletivas mobilizam um número maior de trabalhadores se comparadas às oficinas com famílias e agregam vários grupos do território em que o serviço é ofertado. As atividades buscam promover a comunicação comunitária, a mobilização social e o fortalecimento de vínculos das famílias do território. As atividades comunitárias podem ser executadas por meio de palestras, campanhas e eventos comunitários (BRASIL, 2012).

As ações particularizadas são os atendimentos realizados à família ou a algum membro da família de modo individualizado. Esta ação busca conhecer a dinâmica familiar e prestar um atendimento mais específico e pontual à família.

Enfim, os encaminhamentos têm por objetivo promover o acesso aos direitos e a conquista da cidadania. Esta ação orienta e direciona as famílias para serviços e/ou benefícios socioassistenciais ou de outros setores.

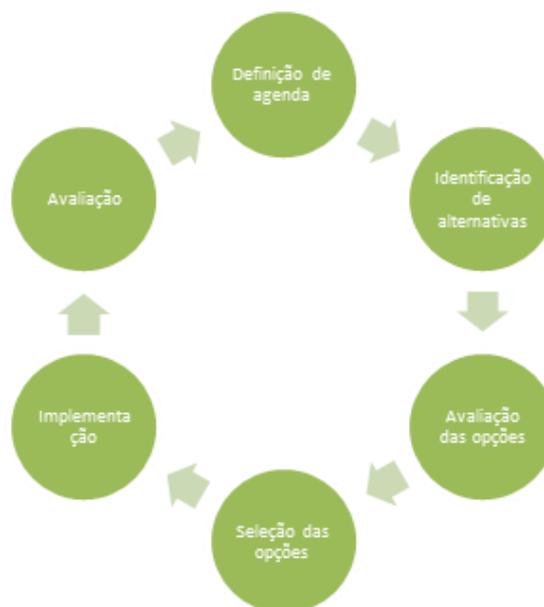
Este serviço é ofertado exclusivamente nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), que são unidades localizadas nos territórios mais vulneráveis. O CRAS é a unidade de referência da Política de Assistência Social. Nestas unidades, além da oferta do PAIF, a população pode ter acesso ao cadastramento ao Bolsa Família e a outros benefícios socioassistenciais, tais como: o Benefício de Prestação Continuada, auxílio natalidade, entre outros, e a outros serviços de saúde e educação.

## **2.5. A implementação de políticas públicas - Orientações versus realidade**

O campo da política pública pode ser traduzido como o campo do conhecimento que busca colocar o governo em ação e, quando necessário, alterar o rumo dessas ações. A formulação de políticas públicas constitui-se como a tradução dos propósitos e plataformas defendidas no período eleitoral em períodos democráticos (SOUZA, 2006).

Após o desenho e a formulação das políticas públicas, são produzidos planos, programas, projetos, bases de dados ou sistemas de informação e pesquisas para implementação e avaliação dessas políticas propostas nos planos de governo. Um dos modelos de formulação e análise de políticas públicas apresentados por Souza (2006) é o modelo clássico do ciclo de políticas públicas. Este modelo ajuda a entender as etapas na vida das políticas sociais. Nesta tipologia, a política é vista como um ciclo deliberativo formado por vários estágios e composto por processos dinâmicos. Este modelo oferece clareza sobre os passos a serem vivenciados até o momento da implementação de políticas públicas.

**Figura 2 -** Ciclo da política pública



Fonte: Souza, 2006

Neste modelo clássico do ciclo de política, a implementação é entendida como uma ação governamental, expressa em programas e implementada de cima para baixo (*top down*). Nessa visão, os problemas de implementação são vistos como desvios de rota. Essa perspectiva possui uma visão ingênua da administração pública, como se os programas fossem executados em um mecanismo operativo perfeito, em que é possível assegurar a fidelidade de implementação do modelo (SILVA; MELO, 2000).

Na visão clássica, a fase da implementação corresponde à execução de atividades que permitem que ações sejam executadas a fim de alcançar determinadas metas anteriormente definidas no processo de formulação. Nesta visão, não se levam em conta as influências do processo de implementação. Desconsidera-se que esta etapa é um processo. Outra visão da implementação enfatiza a importância de considerar aqueles que estão mais próximos às ações resultantes das políticas, ou seja, considerar o processo de baixo para cima (*bottom up*) (BREYNNER, 2009).

A implementação de políticas pode ser considerada um dos momentos mais sensíveis do ciclo de implementação de políticas. Ela é vista como uma fonte de problemas, por se tratar de um processo complexo que responde pelas dificuldades não previstas e marcadas por fortes interações entre interesses, diversas vezes divergentes dos implementadores (FORTES *et al.*, 2013).

Ao se avaliar a implementação de políticas, os manuais de avaliação recomendam utilizar sistematicamente os objetivos e as estratégias definidas na política. Toda formulação de política pode ser desmembrada em duas dimensões: objetivos e metodologia ou estratégia a ser adotada para alcançar essa política. Normalmente, a formulação da política dá-se em esferas mais elevadas e com maior nível de autoridade. Mesmo em programas com baixa complexidade, os formuladores são diferentes dos executores, e normalmente a política será executada por indivíduos que não participaram do processo de formulação (ARRETCHE, 2001).

No entanto, Arretche (2001) defende que é praticamente impossível um programa ser implantado seguindo inteiramente o desenho e o modelo previsto pelos formuladores. É sábio e prudente, segundo a autora, admitir que a implementação modifica a política. Silva e Melo (2000) argumentam que na implementação do programa, em vez de encontrar controle, autoridade e legitimidade, verifica-se ambiguidade de objetivos, problemas de coordenação intergovernamental, recursos limitados e informação escassa. Segundo os autores, a implementação pode ser mais bem representada como um jogo entre implementadores, no qual os papéis são negociados e se convive com variados graus de adesão.

A implementação da política, normalmente, acontece em outra “fase de vida” do projeto (ARRETCHE, 2001). Nesta fase, os burocratas no nível de rua, ou gestores locais, tais como assistentes sociais, enfermeiros ou médicos, são os responsáveis pela execução da política. Esses atores possuem papel central na explicação dos resultados das políticas devido à influência decorrente do exercício de sua discricionariedade (LIMA e D’ASCENZI, 2014). São eles os responsáveis efetivos pela condução da política, quer seja por meio do desenvolvimento das atividades-fim, das rotinas, quer seja pelos expedientes adotados. Deste modo, um programa é resultado da combinação destas escolhas (ARRETCHE, 2001).

Assim, um programa é o resultado de uma combinação complexa de decisões de diversos agentes. É claro que nesta cadeia de interações, a concepção original, tal como apresentada na formulação é, sem dúvida, muito importante, porque as decisões tomadas durante esta fase já excluíram diversas alternativas possíveis. Mas esta é apenas uma das dimensões da vida de um programa.

Na realidade, a implementação efetiva, tal como está se traduz para os diversos beneficiários, é sempre realizada com base nas referências que os implementadores de fato adotam para desempenhar suas funções.

A despeito dos esforços de regulamentação da atividade dos implementadores, estes têm razoável margem de autonomia para determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos bens e serviços a serem oferecidos. Neste sentido, eles têm a prerrogativa de, de fato, fazer a política. É esta autonomia que, por sua vez, lhes permite atuar segundo seus próprios referenciais (ARRETCHE, 2001, p. 3).

Lotta (2012) defende a importância de refletir sobre o papel e a influência dos burocratas de rua na implementação dos programas para compreensão sobre como as ações são colocadas em prática e quais fatores influenciam a mudança de rumos e os resultados das políticas públicas. Segundo Arretche (2001), dificilmente as vontades, interesses e concepções dos agentes públicos serão coincidentes, e, quanto mais complexo for o programa, maior será a tendência de não convergência dos atores na implementação. A ausência ou o baixo detalhamento das orientações técnicas acabam sendo mais um fator que possibilita espaços para que os trabalhadores decidam como se comportar na implementação e no dia a dia da política.

Segundo Lotta (2012), o Burocrata no modelo weberiano é um executor fiel dos serviços, sem paixões ou julgamentos. Ele aplica e segue as regras, hierarquia e procedimentos previstos. Nesta visão, o burocrata não teria espaço para decisões discricionárias. Para Breyner (2009), atribuir à administração pública uma visão perfeita da burocracia weberiana é partir do pressuposto que o ambiente possui simetria de informações, quantidade ilimitada de recursos, mecanismos de controle perfeitos, entre outros fatores. No entanto, com a expansão e modernização dos estados modernos, esse modelo foi sofrendo alterações e novos arranjos surgiram.

O estudo de Lipsky (1980) sobre a burocracia de nível de rua impactou diretamente a visão tradicional da burocracia, especialmente em relação aos responsáveis por implantar as políticas públicas. Os burocratas de rua são os responsáveis por implantar programas. É com esses atores que a população interage, sendo eles os profissionais dotados de uma

discricionariedade no momento da implementação das políticas públicas (LIPSKY, 1980; LOTTA, 2012; BREYNNER, 2009).

Esses profissionais, segundo os estudos de Lotta (2012), não apenas executam ações predeterminadas. Eles são influenciados por diversos fatores que impactam a forma de implementar e assim alcançarem os resultados das políticas sob sua responsabilidade. Breynner (2009) defende que a implementação de políticas públicas é um jogo de rodadas sucessivas, em que existem conflitos de interesse, estratégias de barganha, assimetria de informações e recursos limitados. Existem também problemas de natureza política, resistências e boicotes.

Outro fator de influência na execução dos programas apontado por Arretche (2001) é a integração entre as diversas esferas governamentais. Diversos programas pensados e financiados pelo governo federal possuem caráter descentralizado e sofrem influências no percurso de sua implementação. Para ela, nem sempre os formuladores federais e os executores das demais esferas partilham das mesmas concepções, e este fato pode impactar diretamente nos resultados obtidos pelos programas.

Deste modo, o grau de sucesso de implementação de uma política, em parte, depende da cooperação dos gestores ao aderirem aos objetivos do programa. Uma das formas apontadas por Arretche (2001) para ampliar o sucesso da implementação de políticas é a formulação de estratégias de implementação com elevado potencial de aceitação pelos gestores implementadores.

Outro ponto relevante levantado por Arretche (2001) na implementação de programas é a dificuldade em se obter um diagnóstico detalhado das realidades. Assim, fica difícil detalhar estratégias coerentes e coesas para todos os locais em que serão implementadas as políticas. Este fato pode levar a implantações não alinhadas aos objetivos e resultados inicialmente previstos.

Arretche (2001) afirma que na implementação de programas precisa-se de dois tipos de agentes: os formuladores, com responsabilidade em desenhar a proposta, e os implementadores. Estes últimos são de fato os que traduzem as concepções em ações concretas de intervenção. O desalinhamento desses dois atores possivelmente impactará os resultados esperados da política. Dessa forma, o processo de implementação é marcado por um conjunto de decisões políticas e operacionais fundamentais para explicar como a política será implementada (BREYNNER, 2009).

O modelo atualmente adotado na construção de políticas públicas, inclusive adotado pela Política de Assistência Social, constitui-se de políticas pensadas nacional e implementadas localmente a partir da apropriação dos padrões e regras interpretados pelos gestores locais. Nesse modelo, as políticas passam por uma cadeia de atores e, durante esse processo, são transformadas, adaptadas e ressignificadas (LOTTA E PAVES, 2010).

Uma política implementada não pode, assim, ser entendida como “uma única realidade”. Como se fosse, por exemplo, um único processo implementado homogeneamente em todas as escolas, unidades básicas de saúde, e demais políticas públicas, em todas as regiões de uma cidade ou de um país. Embora a formulação e o desenho de uma política explicitem regras universais ou procedimentos técnicos possíveis de se aplicar regularmente, observam-se, frequentemente, resultados não necessariamente previsíveis ou homogêneos durante o processo que perpassa a formulação e a implementação (LOTTA E PAVES, 2010, p. 111).

Esse processo, que vai da formulação até a implementação de um programa ou política, passa por uma cadeia de atores que influenciam, transformam e adaptam as

orientações a uma determinada realidade. As políticas concebidas em nível federal possibilitam que a cadeia de atores realize transformações e adaptações para a realidade local. Deste modo, analistas e avaliadores de políticas públicas podem-se deparar no momento de avaliação com diferenças entre os objetivos da formulação e os resultados alcançados (LOTTA E PAVES, 2010).

Lotta e Paves (2010) apontam, que mesmo diante deste quadro de mudanças ao longo do processo de implementação do programa, a análise de políticas ainda não incorpora a diversidade nas maneiras de implementação. Este fato reforça a ideia da diferença entre as políticas concebidas e os resultados alcançados.

### 3. METODOLOGIA

Para alcançar os objetivos propostos neste trabalho, serão utilizados na pesquisa os métodos quantitativo e qualitativo, ou seja, trata-se de uma pesquisa de métodos mistos. A utilização de dois métodos possibilitou o alcance dos objetivos propostos neste trabalho, reduzindo possíveis lacunas na obtenção de informações sobre como foi a implementação do programa em questão. Conforme Demo (1998), a Metodologia é o estudo dos caminhos e instrumentos para se fazer ciência. Para Creswell (2009), o uso de métodos mistos vai além de utilizar uma análise quantitativa e uma qualitativa. Essa análise compreende além do que cada método gera de resultado em separado.

No primeiro momento, foi utilizado o método quantitativo, com aplicação de questionário (*vide* ANEXO A) para todos os profissionais da equipe de referência do programa no Distrito Federal. O questionário teve como objetivo traçar um perfil dos profissionais, identificar as atividades do programa, avaliar o material de orientações técnicas e identificar os processos de capacitação e formação dos profissionais para atuarem no programa.

No segundo momento, foram realizadas entrevistas com roteiro semiestruturado com profissionais de unidades selecionadas que executam o programa. Atualmente, temos 26 unidades executando o programa no Distrito Federal. Para a entrevista, foi elaborado um roteiro (*cf.* ANEXO B), a fim de identificar as adequações realizadas e dificuldades que os profissionais apontam na implementação do programa, as formas de escolha e priorização de atendimento de usuários, as formas de execução das atividades, e a estrutura do modelo lógico<sup>7</sup> que serviu de base para analisar os objetivos e resultados a serem alcançados pelo programa.

Com a junção desses dois métodos foi possível aprofundar a análise e traçar um perfil detalhado destes profissionais e de seu conhecimento e formação sobre o programa. Obtendo informações que podem qualificar a discussão da implementação de políticas sociais e subsidiar novos pesquisadores e gestores em outros estudos e em modelos para implementação de programas.

---

<sup>7</sup> Modelo criado pelo IPEA para orientar os gestores na formulação das políticas públicas.



autonomia dos profissionais na execução das atividades e sua participação no planejamento.

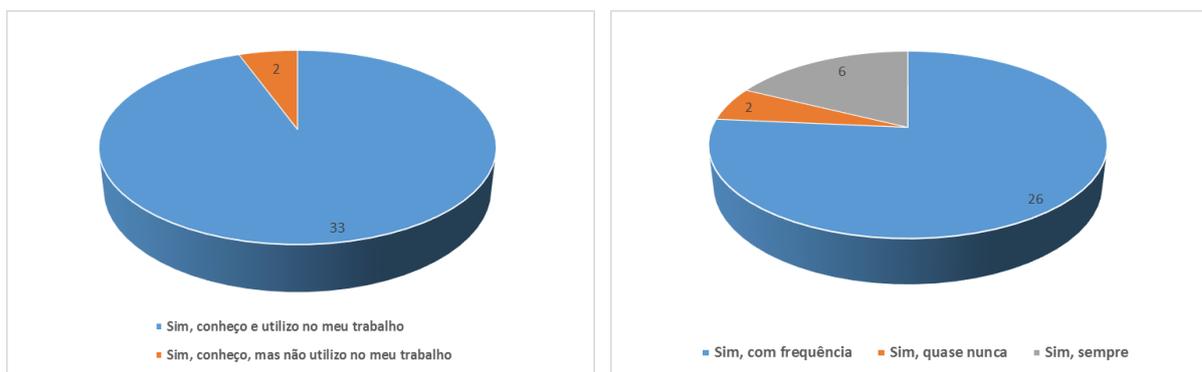
A formação dos profissionais que preencheram o questionário corresponde ao esperado do perfil de formação dos profissionais do SUAS. Observa-se um percentual ligeiramente maior de Pedagogos (34,3%) e Psicólogos (37,1%), seguidos dos Assistentes Sociais (22,9%). Ainda foi observado o preenchimento do questionário por um profissional que exerce função de coordenador e outro profissional que se identificou como Agente Social. A denominação Agente Social na carreira da secretaria agrupa profissionais de nível superior com diversas formações, responsáveis por executarem atividades de atendimento ou de desenvolvimento de outros serviços, tais como o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

Ao serem questionados sobre o tempo de atuação dos profissionais na unidade e no programa, identificamos que mais de 70% dos profissionais atuam há três anos ou menos na unidade. Temos 20% dos profissionais que atuam há menos de um ano na unidade: esse dado pode indicar uma alta rotatividade das equipes, o que pode influenciar negativamente a vinculação da comunidade com os profissionais e a interrupção de acompanhamentos familiares mais complexos, atividade que consideramos uma das mais sensíveis do PAIF.

Em relação ao tempo de atuação dos profissionais no PAIF, observamos que 45% dos entrevistados atuam como técnico de referência do Programa há mais de cinco anos. Espera-se, a partir deste dado, que os profissionais, em sua maioria, possuam conhecimento sobre o Programa e já tenham uma rotina de trabalho estabelecida. Ou seja, são profissionais que já atuam há algum tempo desenvolvendo atividades e que podem já ter realizado adequações e ajustes na execução do serviço.

Ao serem questionados sobre o material de orientações técnicas do PAIF, todos os profissionais informaram que conhecem o material. Quase todos eles, 94,3%, informaram que utilizam o material como referência no desenvolvimento das atividades. Em relação à frequência de utilização do material, 76,5% informaram que utilizam com frequência, e 17,6% relataram utilizá-lo sempre. Somente dois profissionais (5,7%) responderam que conhecem o material, mas não o utilizam.

**Gráfico 1** - Conhecimento e frequência de utilização das orientações técnicas pelos profissionais

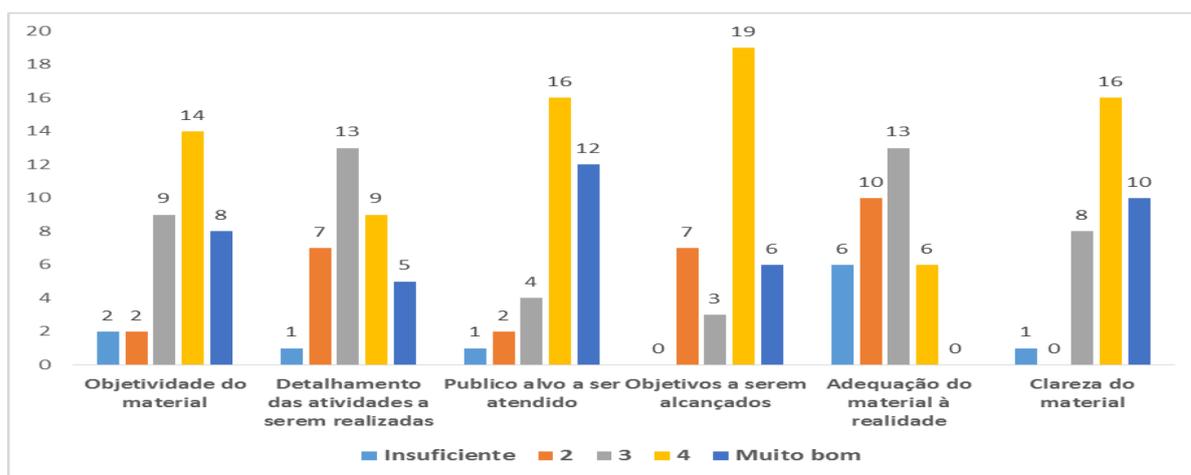


	Frequência	Percentual		Frequência	Percentual
Sim, conheço e utilizo no meu trabalho	33	94,3	Sim, com frequência	26	76,5
Sim, conheço, mas não utilizo no meu trabalho	2	5,7	Sim, quase nunca	2	5,9
Total	35	100	Sim, sempre	6	17,6
			Total	34	100

Fonte: Elaboração própria

Um grande número de questões respondidas pelos profissionais correspondia a avaliações sobre diversos aspectos do material de orientação técnica do PAIF. De modo geral, os profissionais avaliam positivamente o material existente. As melhores avaliações foram em relação à clareza do material, ao detalhamento do público-alvo a ser atendido e aos objetivos a serem alcançados; em contrapartida, os profissionais avaliaram, de forma mais negativa, a adequação do material à realidade. Os percentuais de profissionais que avaliaram a clareza do material como muito bom foi de 28,6%, esse percentual é de 34,3% em relação ao público-alvo a ser atendido pelo programa e de 17,1% quanto aos objetivos a serem alcançados.

**Gráfico 2 - Avaliação dos profissionais em relação às orientações técnicas**



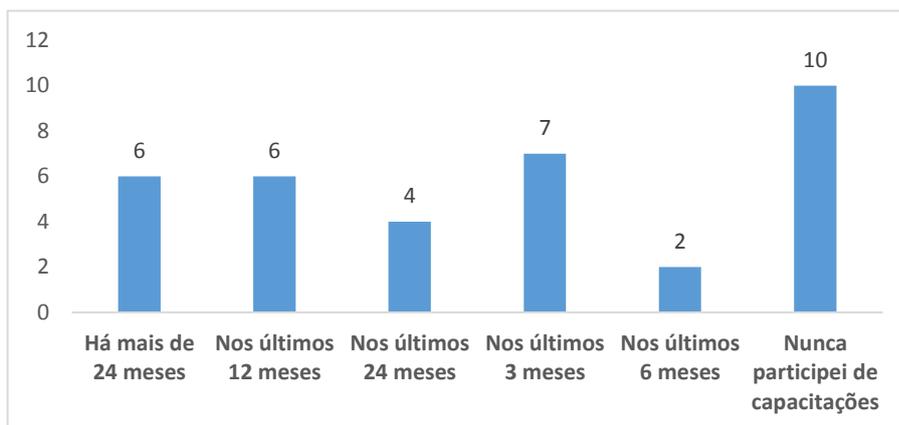
	Objetividade do material		Detalhamento das atividades a serem realizadas		Público-alvo a ser atendido		Objetivos a serem alcançados		Adequação do material à realidade		Clareza do material	
	Frequência	Percentual(%)	Frequência	Percentual(%)	Frequência	Percentual(%)	Frequência	Percentual(%)	Frequência	Percentual(%)	Frequência	Percentual(%)
Insuficiente	2	5,7	1	2,9	1	2,9	0	0	6	17,1	1	2,9
2	2	5,7	7	20	2	5,7	7	20	10	28,6	0	0
3	9	25,7	13	37,1	4	11,4	3	8,6	13	37,1	8	22,9
4	14	40	9	25,7	16	45,7	19	54,3	6	17,1	16	45,7
Muito bom	8	22,9	5	14,3	12	34,3	6	17,1	0	0	10	28,6
Total	35	100	35	100	35	100	35	100	35	100	35	100

Fonte: Elaboração própria

Ao serem questionados sobre a segurança em executar as atividades previstas nas orientações técnicas, os 68,6% dos profissionais informaram que se sentem parcialmente seguros na execução das atividades. Somente seis profissionais, 17,1%, relataram se sentir extremamente seguros na execução das atividades e 14,3% (cinco pessoas) informaram sentir-se inseguros para realizar as atividades. Percebe-se, nestes resultados que, mesmo os profissionais avaliando de maneira positiva vários aspectos do material de orientação técnica, a maioria sente-se parcialmente segura para executar as atividades.

Em relação à data da última capacitação, um percentual significativo de profissionais (28,6%) relatou nunca ter participado de capacitações ou discussões sobre as orientações técnicas. Nos últimos três meses, sete profissionais (20%) relataram que participaram de discussões ou capacitações sobre as orientações técnicas.

**Gráfico 3 - Data da última capacitação para discussão das orientações técnicas de que participou**



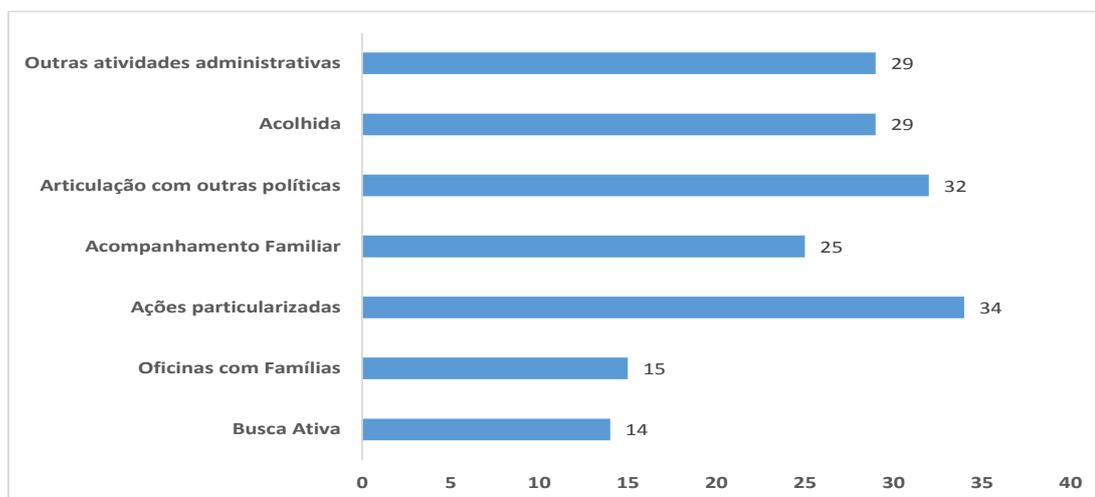
	Frequência	Percentual (%)
Há mais de 24 meses	6	17,1
Nos últimos 12 meses	6	17,1
Nos últimos 24 meses	4	11,4
Nos últimos 3 meses	7	20
Nos últimos 6 meses	2	5,7
Nunca participei de capacitações	10	28,6
Total	35	100

Fonte: Elaboração própria

Quando questionados sobre as atividades do PAIF que desenvolveram nos últimos sete dias, é elevado o percentual de desenvolvimento de todas as atividades previstas nas orientações técnicas do PAIF. Destacam-se duas atividades menos desenvolvidas: a busca ativa, com 40%; e a oficina com famílias, com 42,9%. Entre as atividades previstas, avaliamos que as mais sensíveis, com maior dificuldade de execução e que demandam maior esforço e dedicação do profissional, são o acompanhamento familiar, as oficinas com famílias e a busca ativa, justamente as atividades com menor percentual de execução.

A busca ativa demanda que o profissional identifique uma família em situação de vulnerabilidade e que não possui acesso ao serviço e saia do seu ambiente de trabalho para fazer um atendimento e identificação destas pessoas. Ou seja, trata-se de uma atividade que demanda um grande esforço e planejamento por parte do profissional. Por sua vez, o acompanhamento familiar e a oficina com família também são atividades de execução complexa, porque demandam a adesão e participação voluntária das famílias.

**Gráfico 4 - Atividades desenvolvidas pelos profissionais nos últimos sete dias**

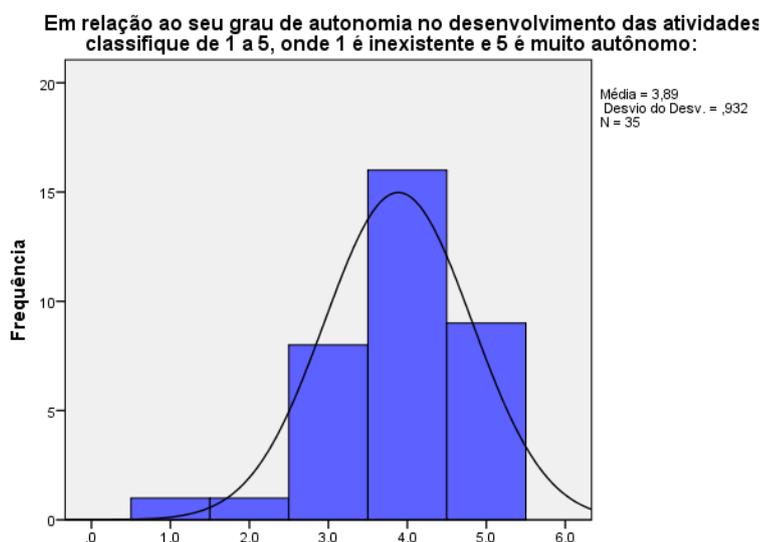


	Frequência	Percentual (%)
Busca Ativa	14	40
Oficinas com Famílias	15	42,9
Ações particularizadas	34	97,1
Acompanhamento Familiar	25	71,4
Articulação com outras políticas	32	91,4
Acolhida	29	82,9
Outras atividades administrativas	29	82,9

Fonte: Elaboração própria

Os dados do gráfico a seguir apresentam o resultado dos profissionais em relação à avaliação do grau de autonomia no desenvolvimento das atividades. De forma geral, os profissionais avaliam que possuem alto grau de autonomia no desenvolvimento das atividades. A média das notas atribuídas nesta questão foi de 3,89, onde 1 era inexistente e 5 era muito autônomo.

**Gráfico 5 - Grau de autonomia do profissional**

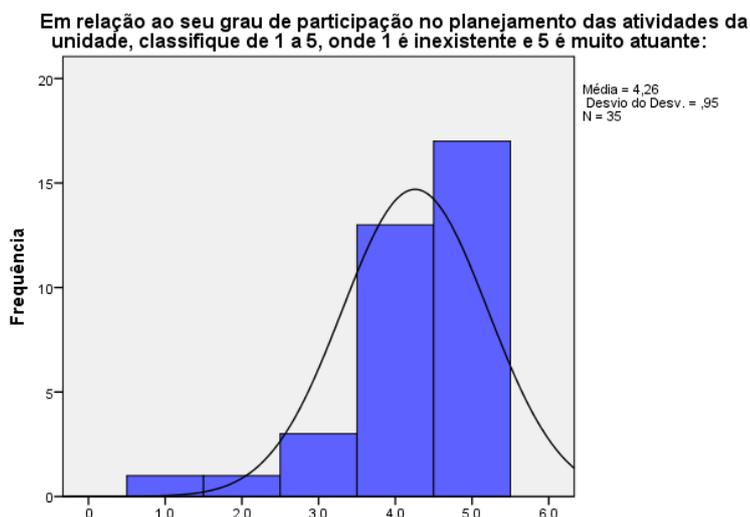


Fonte: Elaboração própria

Outro fator relevante que pode contribuir para o melhor desenvolvimento das atividades e para o alcance dos resultados esperados é a existência de planejamento das atividades a serem realizadas. O planejamento pode “conduzir” o profissional na execução das atividades previstas pelo programa, tendo menores chances de inclusão de atividades conforme a escolha do profissional. A maior parte dos profissionais (88,6%) relatou que o planejamento orienta as atividades cotidianas, 2,9% não possuem planejamento e 8,6% responderam que possuem planejamento, mas ele não é executado. Esses dados demonstram que os profissionais possuem um caminho a seguir, com certa flexibilidade, mas as atividades são previamente desenhadas.

Também, os profissionais foram questionados sobre seu grau de participação no planejamento das atividades da unidade. Os resultados foram bastante positivos. Grande parte dos profissionais informou que era muito atuante na participação e definição do planejamento das atividades a serem desenvolvidas. A nota média de participação dos profissionais no planejamento foi de 4,26, os resultados seriam de 1 (inexistente) a 5 (muito atuante).

**Gráfico 6-** Grau de participação dos profissionais no planejamento



Fonte: Elaboração própria

## 4.2. Resultados qualitativos

No segundo momento da pesquisa, foram escolhidas três unidades que funcionavam nas áreas com maior percentual de pessoas consideradas vulneráveis<sup>8</sup>: Estrutural, Varjão e Itapoã. Nessas unidades, foram entrevistados<sup>9</sup> quatro especialistas, sendo duas psicólogas, uma pedagoga e uma assistente social, que se disponibilizaram a serem entrevistadas. A escolha do número de entrevistas foi realizada a partir do número máximo de entrevistas possíveis de serem realizadas, considerado o fator limitador de disponibilidade de tempo da pesquisadora, uma vez que as entrevistas foram realizadas em horário comercial. Também é importante ressaltar que com este número de entrevistas foi possível identificar um grau de saturação em algumas questões abordadas.

<sup>8</sup> Consideradas as famílias com renda familiar mensal *per capita* de até meio salário mínimo, conforme dados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD 2013).

<sup>9</sup> O roteiro de entrevista utilizado se encontra no ANEXO B.

As entrevistas foram realizadas nos dias 4, 5 e 6 de abril e todas foram gravadas, com o consentimento dos profissionais. Em uma das entrevistas, a profissional sentiu-se insegura no início e pediu para analisar o roteiro e para que a conversa não fosse gravada. Esta entrevista foi conduzida de uma forma um pouco diferente, não utilizando o roteiro. Esta estratégia foi adotada para que a profissional se sentisse mais segura, o que de fato foi observado. No meio da conversa, a profissional autorizou que a gravação fosse realizada. As demais entrevistas ocorreram sem grandes problemas ou situações que mereçam destaque. Todas as profissionais entrevistadas eram mulheres e servidoras concursadas. A faixa etária era semelhante, de 30 a 45 anos, para três profissionais, e uma se encontrava em uma faixa etária mais avançada, citando inclusive planos para aposentadoria.

### 4.3. Categorias de análise descritiva para os resultados obtidos nas entrevistas

A partir do referencial teórico utilizado neste trabalho e dos objetivos propostos, foram construídas quatro categorias para direcionar a leitura e análise dos resultados que foram obtidos nas entrevistas realizadas. As categorias foram:

- **Os profissionais** - motivação para trabalhar com a ação, formação e a capacitação inicial dos profissionais para a implementação do PAIF.
- **Orientações técnicas** - aceitação e críticas dos profissionais em relação à execução e as orientações do programa, disseminação e detalhamento das orientações técnicas.
- **Conhecimentos sobre o PAIF** - entendimento dos profissionais em relação ao modelo, aos objetivos e resultados a serem alcançados pelo programa, referência de análise à estrutura do modelo lógico. *Público-alvo* (escolha e priorização de usuários), *ações* (padrões de funcionamento do serviço e as possíveis alterações e adequações que os profissionais realizam ao executar o programa) e *resultados* a serem alcançados (promoção ao acesso aos serviços públicos, ampliação da capacidade protetiva das famílias e princípio de proteção proativa, redução da ocorrência de riscos e danos sociais).
- **Influência e discricionariedade, escolhas na implementação do programa** - alinhamento das ações às orientações técnicas, ajustes, ressignificações e autonomia, cadeia de interação (governo federal → governo do Distrito Federal → coordenador → profissional), influências no percurso de implementação e clareza do profissional *versus* ações mais alinhadas.

### 4.4. Os profissionais

Os profissionais entrevistados pertenciam a três áreas de formação distintas, mas todas são consideradas como formações do Sistema Único de Assistência Social. A escolha de atuação de todas as profissionais estava relacionada à estabilidade do serviço público, e uma das entrevistadas citou a autonomia e liberdade de atuação que este cargo oferecia. Mesmo que a motivação inicial citada pelas profissionais tenha sido a segurança do serviço público, percebe-se que elas possuem interesse em trabalhar com a temática e com o público-alvo do programa. Algumas profissionais já tinham alguma experiência de atuação com públicos em situação de vulnerabilidade: jovens em medida de restrição de liberdade, mulheres vítimas de violência ou articulação comunitária.

Outro fato interessante foi o relato de insegurança e falta de clareza da atuação e papel na execução do serviço pelas profissionais que não possuíam a formação do serviço social.

Eu entrei no concurso eu não sabia nada de assistência social, na minha formação não tinha nada da Assistência Social. Então quando eu fui estudar para concurso eu nem sabia o que era a CRAS. E mesmo quando a gente estuda, você não tem uma noção de qual a função do psicólogo e, eu na minha formação, não tive acesso a nada.

As profissionais da Psicologia trazem em sua fala a necessidade da discussão da função do psicólogo dentro do sistema e, até mesmo, certo incômodo com uma “proibição” de que no espaço não deve ser feito trabalho com caráter terapêutico, sendo que, para uma delas, o trabalho desenvolvido com os grupos possui caráter terapêutico.

Aparentemente, existe uma tensão ou até uma disputa sobre quais profissionais são responsáveis por quais atividades. A profissional do serviço social expõe de forma clara:

Acho que todo mundo é trabalhador do SUAS, dentro das suas especialidades, dentro da minha modesta opinião, eu posso estar errada. Mas na minha época de graduação eu fiquei até quatro horas estudando para poder entender o que eu estava estudando. [...] Cada um deve fazer o que é de sua competência. Senão vai virar uma coisa, uma mistura muito indigesta.

Essa possível disputa de atribuições também fica clara nesta fala da pedagoga:

Eu tinha esse compromisso da formação, mas isso não me faz menor dentro do PAIF. Você é um profissional, é uma das formações dos perfis da Assistência Social da política, né. Então, isso não me faz menor, quando eu sento aqui, nessa cadeira, eu sou especialista da Assistência Social. Eu tenho um referencial teórico, eu preciso me inteirar, estudar mais para poder realmente estar fazendo isso com muita coerência e como muito compromisso com minha formação.

Pelas falas das profissionais entrevistadas e pelo relato do histórico de atuação, mesmo elas já tendo atuado na área social e com formação em cursos na área, fica evidente que o início do trabalho foi um período difícil, quando o profissional deve ser proativo para entender sua função e atuação. Não existe uma mínima formação inicial sobre como deve ser sua atuação.

[...] antes eu via muita dificuldade de tentar fazer o trabalho, mas no decorrer do tempo passei a ser mais sensível a ter um olhar mais sensível para situação. [...] Eu tenho 4 anos atuando aqui e nesses 4 anos os servidores ficaram, meio, assim....., meio perdidos, mesmo aqui, a gente não fazia discussão do material.

Aspectos observados nestes trechos sobre ausência de formação inicial, ofertada pelo governo, ausência de clareza sobre os papéis dos profissionais na realização das atividades e até mesmo de um manual de orientação para “seguirem como referência” podem ser destacados como fatores importantes na condução dos trabalhos do programa e nos possíveis resultados a serem obtidos e até mesmo na qualidade e coerência na execução das atividades previstas. Não fica evidente como se dá a seleção do perfil dessas pessoas, mas é um ponto positivo as profissionais gostarem de atender o público-alvo do programa, mesmo que, em uma das falas, uma das profissionais identifique que na secretaria existem profissionais sem o menor perfil para atuarem com pessoas em situação de vulnerabilidade.

#### 4.5. Orientações técnicas

Um dos objetivos do trabalho é identificar a disseminação das orientações técnicas do programa entre os profissionais na formação e capacitação destes e a influência na execução das ações e nos resultados a serem alcançados. Entre as pessoas entrevistadas, observou-se que os momentos de capacitação institucional foram muito poucos: duas entrevistadas relataram que participaram de uma capacitação há um ou dois anos, mas antes desse momento evento ou atividades de capacitação ou discussão do material com os trabalhadores não foram citados.

Outro fato que chamou a atenção nas entrevistas realizadas foi o relato positivo das profissionais sobre uma nova ação da secretaria que está se reunindo com as equipes e discutindo as orientações existentes. Fica claro que essa ação induz as profissionais a uma reflexão e conhecimento sobre o material existente. São evidentes também as falas que indicavam inclusive uma necessidade desta ação, pois as profissionais não se sentiam seguras no desenvolvimento das atividades. Além disso, elas destacam a mudança de nomenclatura das atividades durante os anos que já atuam com a ação.

“Bem, a gente tem que estudar, a gente parece que vai fazer uma bateria de estudos. [...] Nós que somos profissionais, vou falar, por exemplo, vou puxar a sardinha para o meu lado, a gente precisa de acompanhamento, supervisão. [...] Uma vez, uma vez a cada dois meses para gente sentar colocar tudo em pratos limpos e falar de forma clara: Olha eu tenho dificuldade nisso. Porque pelo fato de você fazer 4 anos de graduação, isso não te dá o aval, na minha modesta opinião, de você saber carimbar 100% todas as situações que você atende. Porque existem coisas que você não viu no seu estágio, né. [...] A gente precisa de supervisão, e a gente precisa de todo o cuidado do mundo porque senão a gente não consegue desenvolver os conceitos caros e nem os e os que a gente vê na realidade.”

“[...] Olha, quando eu entrei eu senti muito, assim, essa questão da capacitação. Aí depois a gente teve o capacita-suas no ano passado. Eu participei, a gente está tendo essa roda de conversa que é um tipo de capacitação, mas como profissional eu sentia muita dificuldade sobre como fazer grupo. O que fazer no grupo e eu tinha muita dificuldade. O que eu vou fazer no grupo e aí antigamente era outro tipo de grupo, no antigo caderno era sócio educativo e aí eu sozinha tentava entender o sócio-educativo. Mas na minha formação não teve muito isso. [...] depois ficou um dilema de que a gente não podia fazer terapia Comunitária no CRAS.”

As profissionais relatam necessidade de ampliar as capacitações e trabalhar a insegurança ou baixa clareza das atividades a serem desenvolvidas. Em contrapartida, destacam positivamente a qualidade do material e demandam maior presença do Ministério no desenvolvimento das ações.

“[...] a linguagem é superfácil de acompanhar [...]”

“É um material bom, complexo, mas de nada adianta material bom complexo. De nada adianta material bom complexo se você não tem pró-atividade, não adianta nada você ter cartilhas e cartilhas se você não procura entender a realidade. Mas eu considero que a leitura da produção literária do SUAS, eu acho excelente, eu acho maravilhoso, eu acho inclusive, que assim, o MDS deveria estar mais presente nas nossas vidas.”

“Olha eu acho o material muito bem elaborado, tanto que a gente está começando a estudar e acho que está feito e que está muito claro e que nossas relações agora que estão mesmo na ação.”

Mesmo destacando a qualidade do material foram recorrentes as falas das trabalhadoras sobre a necessidade de detalhamento das atividades, ou até mesmo de produção de uma metodologia única ou manual sobre quais ações devem ser desenvolvidas. Segundo elas, esse tipo de material facilitaria a padronização das atividades

entre as unidades e contribuindo para o desenvolvimento das atividades de uma forma mais alinhada às orientações técnicas e ampliando a segurança das profissionais. O detalhamento das atividades, com exemplos e ilustração de atividades a serem adotadas no cotidiano foram opções abordadas pelas técnicas em relação às suas dificuldades e inseguranças no desenvolvimento de ações.

“Eu consigo fazer algumas coisas, mas eu acho que tem que ter mais exemplos de como a gente trabalhar o tema. Porque fica muito na parte teórica e falta a parte prática. Assim, talvez com grupo você pode trabalhar dez encontros nesses dez encontros fazer isso, isso, isso. Porque com qual objetivo, porque você falou que é uma oficina. O que é uma reflexão. Seria bacana detalhar. Talvez uma metodologia de trabalho seria mais eficaz. [...] até para padronizar entre os CRAS. Vamos fazer grupo tal, como é todo dia, o que a gente vai usar, o que não podemos usar, eu acho que até o que a pessoa vai fazer e sem isso você fica meio insegura.”

“Eu primeiro faria o instrumental de plano de acompanhamento para colocar no sistema, para padronizar, porque eu acho que é o foco da gestão atual. E também criar metodologia, detalhando o que trabalhar no primeiro encontro, quais objetivos.”

Outro ponto abordado nas entrevistas em relação ao material de orientações técnicas foi a identificação, se as profissionais concordavam com as orientações publicadas. Em geral, as profissionais concordavam com as orientações e ressaltavam pequenos pontos em que viam a necessidade de ajustes. Os ajustes normalmente sugeridos correspondiam a detalhamentos de atividades ou autorizações de ações que poderiam ser realizadas.

“[...] tem uma coisa que eu fiquei, muito assim, as ações particulares usadas não são atendimentos psicoterápicos. Por exemplo, o Paif não possui caráter terapêutico. Na verdade, quando coloca isso é a questão terapêutica, é uma questão de ciclo terapêutica mas terapêutico é tudo o que favorece o desenvolvimento fica meio .... eu não concordei com esse termo não possui caráter terapêutico. Eu acho que a função não é terapêutica. Eu acho que precisa ser discutido melhor o que é terapêutico. O que é psicoterapêutico, qual é a função do psicólogo, existem coisas que são terapêuticas que favorecem o desenvolvimento, mas eu acho que essas coisas assim, não é terapêutico eu acho muito equivocado. O que eu acho entre as mulheres e o grupo é um pouco terapêutico para elas [...].”

“Eu consigo fazer algumas coisas, mas eu acho que tem que ter mais exemplos de como a gente trabalhar o tema. Porque fica muito na parte teórica e falta a parte prática. Assim, talvez com grupo você pode trabalhar dez encontros nesses dez encontros fazer isso, isso, isso. Porque com qual objetivo, porque você falou que é uma oficina. O que é uma reflexão. Seria bacana detalhar. Talvez uma metodologia de trabalho seria mais eficaz.”

Ao serem questionadas sobre a aderência das orientações técnicas à realidade, algumas profissionais relataram que o material, mesmo sendo pouco detalhado, é bem aderente às situações e ao cotidiano vivenciado pela unidade. Somente uma das profissionais fez uma avaliação mais dura em relação ao material, abordando questões de detalhamento que foram abordadas nas falas de todas as outras profissionais. De forma geral, as profissionais possuíam acesso ao material e se reportavam a ele quando necessário. No entanto, ficou evidente que uma leitura mais aprofundada, com absorção de todo o conteúdo, não foi realizada pelas profissionais, porque o que se percebe é a replicação do discurso e o desenvolvimento somente de algumas ações previstas no PAIF. atendimentos individualizados, palestras, atividades comunitárias foram as ações mais relatadas, a atividade de acompanhamento familiar, nos moldes do que está previsto no material, não foi observada em nenhuma unidade.

#### 4.6. Conhecimento sobre o PAIF

O Modelo Lógico<sup>10</sup> adotado pelo governo federal serviu de referência na elaboração de diversas políticas públicas e como o modelo desmembra o programa em ações, público-alvo e resultados esperados. O modelo fornece uma boa estrutura de parâmetro para a condução de avaliação da implementação de políticas públicas.

O material de orientações técnicas do PAIF fornece claramente os objetivos do Programa, o detalhamento das ações, o público-alvo e os resultados a serem alcançados, itens considerados referências básicas do programa para o Modelo Lógico. Por isso, para facilitar a análise, utilizamos esses parâmetros nas entrevistas.

Uma das questões abordadas nas entrevistas foi em relação ao entendimento das profissionais sobre os objetivos a serem alcançados pelo Programa. São objetivos do PAIF fortalecer a função protetiva da família; prevenir a ruptura dos vínculos familiares e comunitários; promover aquisições sociais e materiais às famílias, potencializando o protagonismo e a autonomia destas e das comunidades; promover acessos a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais; promover acesso aos demais serviços setoriais; apoiar famílias que possuem, entre seus membros, indivíduos que necessitam de cuidados, por meio da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares.

Nas entrevistas realizadas, foi difícil identificar entre as falas dos profissionais um destaque aos objetivos previstos pelo serviço. Fica evidente a confusão e mistura que as profissionais realizaram entre os resultados alcançados e os objetivos. Entre todos os objetivos previstos, alguns se destacam mais nas falas das entrevistadas: o acesso aos benefícios e serviços, o fortalecimento de vínculos e a autonomia. Em nenhum momento as profissionais relataram a função protetiva da família e o apoio às famílias que possuem, entre seus membros, a existência de indivíduos que necessitam de cuidados.

Você orienta em relação a direitos e você executa um trabalho social que digamos assim, não é, não é que eu sou pretenciosa, mas o objetivo é fazer com que o usuário atinja uma qualidade de vida, que ele possa ter autonomia. Então, tentar mudar a mentalidade da pessoa sobre a situação que ela vive.

É possível observar, além da insegurança em realizar o Programa, uma dificuldade das entrevistadas em detalhar as atividades realizadas e até mesmo uma dificuldade em entender os conceitos do Programa. Mesmo após estudarem as orientações técnicas, a sensação que elas relatam é que ainda não possuem o domínio do conteúdo para executarem o trabalho da melhor forma. Os relatos são que a proposta do programa é complexa e difícil de ser implementada, devido à constante mudança de conceitos e ao baixo detalhamento das atividades.

“O PAIF é uma coisa complicada, né. A gente ainda não tem clareza dos conceitos, do próprio PAIF. Ele tem sido doloroso, mas ao mesmo tempo muito prazeroso. Porque a partir do momento que você vai trabalhando muita coisa muda, de uma hora para outra, não é isso, não é mais isso, não é aquilo. Os próprios conceitos, os conceitos, principalmente os conceitos.”

“Agora na proteção social básica eu senti, sempre senti que você não tem uma padronização de serviço. Não testou falando de atendimento. Porque cada profissional entende a situação que está a sua frente, né! Então, assim eu vejo que o profissional, de fato, para prestar o serviço ele tem que estudar, né. Então, quanto mais eu leio, mais me clareia. Eu vejo que eu não sei nada, eu sei uma parte do que

---

<sup>10</sup> CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. **Como elaborar Modelo Lógico**: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Nota Técnica nº 6 - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília: set. 2010.

eu deveria saber para executar o meu trabalho. Quanto mais eu leio, mas embaralha e aí de fato parece que eu não sei nada, eu não sei nem a terça parte do que eu deveria saber para executar a melhor forma do meu trabalho.”

Na fala apresentada acima a profissional relata que sente falta de uma padronização do serviço. O material de orientações especifica quais são as ações previstas neste programa, no entanto, ao serem questionadas sobre as ações que realizam, fica evidente que existe um processo de “escolha” para realizar algumas atividades em detrimento de outras. Não sabemos se esse processo é consciente ou não e quais fatores influenciam nessa escolha. Seriam fatores pessoais? Ou seriam fatores referentes à infraestrutura para o desenvolvimento da ação? No entanto, são recorrentes falas que demonstram a insegurança das profissionais em relação às atividades que devem ser realizadas. “Às vezes a gente fica achando que a gente não faz as ações, mas ao mesmo tempo a gente sabe que a gente faz, mas às vezes ficam muitas dúvidas. Será que a gente tá fazendo?”

Entre as ações realizadas do Programa, destacam-se as ações de grupo e atendimento individualizado. As profissionais relatam bastante dificuldade na execução das ações de acompanhamento familiar, tanto pela ausência de metodologia ou instrumental quanto pela ausência de estrutura de pessoal e física, falta de automóvel com motorista para viabilizar as visitas. “A única questão que a gente tem a maior dificuldade são as atividades de acompanhamento. O plano de acompanhamento para gente acompanhar particularizado”.

Destaca-se também o grande volume de atendimentos visando à distribuição de benefícios e auxílios, aparentemente o maior volume de tempo das profissionais é ocupado por essa atividade. Quando questionadas sobre as atividades que acham mais importantes no PAIF, duas técnicas destacam a importância dos grupos, apesar de não observarmos a realização dessa ação em todas as unidades. Mas percebe-se uma tendência de as entrevistadas apontarem como mais importantes as atividades que elas realizam.

“Bem, os grupos, né! As oficinas, o plano de acompanhamento, os benefícios também. Os benefícios são coisas muito básicas, se a pessoa não tem alimento em casa e como a gente consegue fazer outras coisas.”

“Eu gosto muito de oficinas, porque as mulheres podem ir sentir o CRAS como espaço delas, de troca de experiências. Outra coisa que eu vejo muito é o serviço de convivência, o serviço de convivência para mim é atividade do PAIF capaz de promover a prevenção. Para mim a gente atende violação de direitos, para mim o importante é o serviço de convivência que está tirando aquela criança da rua, daquela situação. Aí eu vejo que faz atividades e nessas atividades ele vê a cidade, faz um fortalecimento, troca ideias, é muito legal.”

A identificação dos públicos-alvo deste Programa também foi outro aspecto pesquisado e questionado nas entrevistas. De forma geral, o PAIF atende mulheres vulneráveis, com baixa escolaridade, sem fonte de renda ou vítimas de violência. Entre as profissionais entrevistadas, nenhuma relatou o atendimento de homens ou a realização de um acompanhamento familiar em que a mulher e o homem são atendidos.

“Olha mulheres, de baixa escolaridade. Esse é um fator preocupante.”

“Então, mulheres que às vezes estão sem trabalhar, muitas famílias sem trabalhar e muita gente que precisa de vaga na creche, muitas vezes o pai é separado e a mãe não consegue trabalho.”

Mas, de forma geral, os atendimentos das unidades são voltados basicamente para os indivíduos que procuram diretamente a unidade em busca de benefícios ou de entender alguma questão do Bolsa Família, e, a partir dessa demanda inicial, as profissionais identificam outras situações de vulnerabilidade dessas famílias e procedem aos devidos

encaminhamentos ou serviços. As demandas iniciais referem-se a benefícios, somente com o primeiro contato com a escuta da demanda apresentada é que o profissional consegue identificar outras situações de vulnerabilidade daquela família que poderiam ser sanadas com encaminhamentos ou inserções em serviços das políticas de educação, saúde, habitação e até mesmo de documentação civil.

A demanda espontânea é de benefícios ou em torno do Bolsa Família, do cadastro único, o tempo todo. Se você pergunta: o que você quer mesmo aqui hoje? A pessoa responde que é a cesta porque aí a pessoa vem explicar e aí a gente conecta outras questões dentro daquilo. Entendeu? Percebe outras questões, tão importantes é a guarda que está lá com a filha que sumiu, é o neném sem documentação, a gente vai vendo outras demandas da família. Todas as coisas as pessoas não verbalizam quando chegam. É muito difícil, alguém chegar aqui para pedir outra coisa que não seja cesta ou auxílio-vulnerabilidade. As pessoas têm muita dificuldade de falar, então somos nós que detectamos outras vulnerabilidades. Que talvez estejam lá na raiz.

As profissionais foram questionadas sobre os resultados obtidos pelo PAIF. Foi recorrente nas falas de algumas profissionais a dificuldade em observar os resultados efetivos da ação. Foi identificada, inclusive, uma fala relatando como deve ser o olhar para os resultados do programa. Os resultados observados, segundo os relatos, são de longo prazo e muito sutis, mesmo porque trata-se de famílias em um grau muito profundo de vulnerabilidade em situações muito complexas em que a mudança ou superação da vulnerabilidade é difícil.

“Porque às vezes você não vai ver o resultado direto, demora anos [...], nosso trabalho é a longo prazo. Acho que dá para ver o resultado, é quando a família já se consegue caminhar sozinha, sabe, às vezes está empregada, conseguiu uma vaga na regional para deixar o filho em creche, conseguiu sair daquela situação de violência, então, assim quando você vê que aquela demanda da família melhorou, né é que os vínculos estão mais fortalecidos e você consegue identificar.”

“Às vezes eu esperava muitas mudanças na família, né e eu acho que o meu olhar ficou mais sensível para ver pequenas mudanças e entender que muitas das famílias que somem na verdade, elas somem porque elas conseguiram. Conseguiram superar algumas dificuldades então, antes a gente falava: nossa a família sumiu! O que aconteceu? E hoje eu vejo que ela conseguiu o emprego e a gente tinha dificuldade de perceber o trabalho e aí agora elas retornam falando que conseguiram a casa própria e aí a gente consegue ver o resultado. E a gente consegue que o resultado, que não é um resultado imediato.”

“Então, muitas mudanças que se a gente for pensar, parece que não aconteceu nada.[...] Por que são mudanças estruturais mesmo são problemas bem estruturados que são muito difíceis de obter avanços, se a gente não perceber, a gente desanima muito.”

Empoderamento, maior participação comunitária, ampliação da autoestima e conhecimento sobre seus direitos, reconhecimento e fortalecimento do território foram alguns dos resultados relatados pelas profissionais nas entrevistas e são alguns dos resultados esperados pelo Programa. Portanto, mesmo diante de todas as dificuldades em executar as ações, as inseguranças ou baixo conhecimento de como desenvolver o PAIF, alguns resultados são observados e relatados pelas profissionais.

“Ela quase não falava e hoje ela é superativa nos grupos. Fala muito com as pessoas, ninguém conhecia ela e hoje eu acho que é um caso legal, não é perfeito.”

“Então, a gente consegue potencializar essas questões familiares como as atividades fortalecimento de vínculos, prevenção de situações de violência por meio do fortalecimento de vínculos, acesso a alguns direitos, por exemplo o BPC. A gente orienta, indica quais documentos que precisa levar.”

“Você falou muito de empoderamento. Além do empoderamento que outro ponto você gostaria de destacar que seriam pontos altos das ações do PAIF? Além da autoestima e o empoderamento e tem o conhecimento.”

[...] empoderamento, porque quando você dá informação você dá poder, a pessoa vai ter acesso.”

[...] empoderamento, a questão do reconhecimento, do direito reorganização, do território.”

#### **4.7. Influência e discricionariedade, escolhas na implementação do programa**

Nesta última categoria serão analisadas as falas dos profissionais, em que foi possível observar escolhas para a execução das ações e o grau de sua influência e discricionariedade no desenvolvimento de atividades, o alinhamento das ações às orientações técnicas e a clareza do profissional em relação à realidade e sua função.

De forma geral, foi possível observar que existe alguma relação entre gosto ou habilidade individual com a escolha e desenvolvimento de ações. Uma profissional tinha mais habilidade com grupos e priorizava essa atividade, outra priorizava ações de articulação, campanhas e palestras e as outras duas relataram realizar mais atividades de atendimento individualizado. Essas escolhas podem estar relacionadas ao perfil de cada indivíduo.

“A gente está com a ideia de fazer uma atividade de acolhida, porque terça e quarta a demanda espontânea pode vir que a gente vai atender, mas a gente está vendo a necessidade de acolher, então a gente está vendo como vai discutir, como vai adequar.”

Também foi observado que o desenvolvimento de atividades parte muito mais de uma escolha do profissional do que de uma determinação da coordenação ou secretaria. Por exemplo, em duas das entrevistas, as profissionais afirmaram que gostariam e possuem planos de iniciarem novas atividades. Ao longo da fala, ficou evidente que se tratava de escolha pessoal. Além disso, é claro que cada profissional possui uma estratégia para efetuar as atividades.

“Bem, olha como foi, essa coisa do artesanato eu tive improvisar, porque eu chamava as mulheres para participar do grupo e via, às vezes que alguma das mulheres quando a gente chamou por um grupo, para fazer eu não me lembro do primeiro.... Ah, a agente utilizou apoio, do Ipê e quando elas começaram a ver que era lindo, como que faz, como faz parte para fazer do grupo. E aí eu falei, a gente vai discutir um tema, mas também a gente vai aprender a fazer o IPÊ. Assim foi o modo.”

Outro aspecto interessante observado por meio das falas foi o apoio que utilizam no que está descrito nas orientações técnicas para justificar as atividades que estão sendo realizadas. Mas é claro que as profissionais adaptam e ajustam as atividades da forma que acreditam ser a melhor, utilizando como respaldo o que está escrito, diminuindo, inclusive, a insegurança tão relatada em diversos outros momentos sobre o que deveria ser feito.

“E aí a gente, por exemplo, os meus grupos, a gente, eu coloco meu artesanato como chamativo para participarem e antes ficava parecendo uma formação, fazendo uma coisa que eu estava fazendo, uma coisa que não era certo, mas agora como eu tenho mais clareza de que é não uma atividade profissionalizante, que não é um curso profissionalizante, que não tem esse viés. A gente ficava, antes um pouco meio inseguro eu e até a própria coordenadora ficávamos inseguras. E ela recebeu muitas críticas sobre fazer o artesanato e aí na última vez que a gente leu o material a gente viu um parágrafo que falava justamente sobre o meu trabalho, que antes ficava parecendo que artesanato não podia e não tem nada a ver.”

“Inclusive, o material dá embasamento mesmo. Que não é da sua cabeça, totalmente. Tenho uma proposta e respaldo.”

“Às vezes é preciso entender a realidade, não é só o material de fato. Então eu vejo assim, você tem conceitos. Você precisa desses conceitos para poder guiar sua prática, porque senão você não faz nada. Mas um meio por qual o CRAS me possibilita uma série de possibilidades, que de repente, eu não tenho, por exemplo, eu falo: não tenho resposta para você nesse momento. Então a gente não é uma máquina de dar resposta na hora. A gente tem que amadurecer aquela situação e isso é um exercício individual que todo profissional deve fazer.”

A liberdade de atuação e de escolha das profissionais ficou bem evidente, bem como o empoderamento delas na instituição. Empoderamento tanto na possibilidade de escolha do que fazer, da possibilidade de fazer ajustes na ação, como em relação à sua influência pessoal na vida das pessoas que são atendidas.

“Eu posso fazer desse jeito, eu acho que sempre tem esse aval. Nesse sentido, mas assim como eu te falei a questão do artesanato por exemplo, era uma questão que deixava a coordenadora um pouco insegura. E aí agora a gente tem um respaldo no documento, a gente tem um respaldo da própria gerência, que eu acho, também era uma questão que incomodava muito a gente era a questão profissionalizantes. Eu acho que algumas coisas a gente não tinha segurança sobre o que estava fazendo e agora, se tu tá vendo é que estamos muito adequados.”

“Hoje eu vejo que eu consigo agregar as pessoas, não é uma tarefa muito fácil e eu vejo que eu aprendi como estruturar mais ou menos. É meio difícil, não tem ninguém, hoje eu consigo chamar essas mulheres e eu acabo influenciando a questão de atender minimamente algumas demandas.”

“A todo momento, a todo momento, todos os dias, todos os segundos, isso é automático, automático, eu sou ligada em 220.<sup>11</sup> Então, assim num território como estrutural. Lógico que uma coisa ou outra você acaba perdendo porque eu não sou robô, tento ser robô, mas não sou, infelizmente, eu sou aquele menino lá, da inteligência artificial. Que por mais humano, mais robô que parece, tinha lá seu lado ser humano. A gente é o contrário, a gente é ser humano, mas também tem que ser um pouco robô. Porque senão, a coisa não funciona.”

Outro aspecto bastante relevante que demonstra a influência e a discricionariedade do profissional no desenvolvimento das atividades são as falas referentes ao processo de seleção e priorização do público a ser atendido. Pelas falas obtidas nas entrevistas, o profissional possui grande autonomia de escolha sobre como será o atendimento e quem será atendido e para qual ação ou atividade ele será encaminhado. Isso demonstra, mais uma vez, a influência do profissional e sua autonomia diante da política.

“Cabe ao especialista, quando você atende, você vai perguntar a composição familiar e se você identificar que uma criança que está estudando de manhã e a gente tem uma vaga à tarde a gente oferece, às vezes elas chegam, muitas chegam pedindo.

Existe algum critério de priorização?

Então, tem aqueles públicos prioritários do serviço convivência, violência, situação de rua, todas as citações são nosso público.”

“Vamos supor que esse mês eu tenho 56 famílias para poder acompanhar. Você vai para o grupo, você vai para particularizada. Isso é muito pela percepção do profissional é pela percepção do profissional. A percepção do profissional, mas vai para além da percepção do profissional. Porque senão, fica parecendo uma coisa muito Sutil, e não é! Tá pode até ser que tenha isso também, pode ser até que tem isso, daí, mas é o cotidiano que te faz enxergar isso. Qual é o melhor caminho? É o cotidiano que te faz enxergar esse melhor caminho. Aparelhada pela teoria faz você enxergar o caminho, entender a conjuntura daquela família. Isso aí não é fácil, não.”

---

<sup>11</sup> Referente aos ajustes realizados nas atividades.

O profissional no PAIF, pelas entrevistas realizadas, mostra-se como o principal mecanismo da engrenagem para que o serviço ocorra. É a partir da sua visão, da sua sensibilidade que a política é implantada de forma efetiva e com qualidade. Ele possui consciência de que naquele espaço ele é o representante governamental; ele relata conflitos porque é um representante com autonomia, mas com uma série de restrições, tanto institucionais quanto de recursos físicos e financeiros.

“É a capacidade de você entender, nas entrelinhas de você ter um olhar. Assim um pouco mais afiado para poder executar melhor o seu trabalho, eu vejo autonomia.”

“Eles nos veem como representantes e como voz também junto ao governo e é nós que temos um limite aqui. Fazemos o processo, eu entro aqui, faço processo. Você pode acompanhar, mas você não pode interferir e as pessoas têm consciência e aí que tem que chegar aqui muitas vezes eu abro pergunto você sabe ler? Vou te mostrar direitinho como é você está vendo, olha a gente não tenho acesso e não tem, não é facilitado isso. Não tem e como.”

“Não vou mentir, prioriza. Tem questões de vulnerabilidade, eu tenho famílias que normalmente estou de olho, independente dos recursos.”

Uma fala de destaque feita por uma profissional traduz o motivo e a importância da execução e continuidade deste Programa. Nessa fala, fica evidente a importância da assistência social como um dos pilares da estrutura do Estado de proteção social e como a falha em alguma política demanda mais ações por parte da assistência social.

Onde a saúde falhou, onde a segurança falhou e que é isso sobra para a assistência. Sobra para assistência social, você tem que assistir este inválido que não tiveram reconhecido seus direitos e que não foram atendidos. Então é pesado! Elas tiveram um direito violado, então é difícil.

## 5. DISCUSSÃO - O TEÓRICO E O OBSERVADO

A implementação de um sistema de proteção social é entendida como uma estratégia para o Estado atuar contra o risco de fragmentação e ruptura social, em comunidades com baixos índices de desenvolvimento socioeconômico<sup>12</sup>, o que caracteriza um quadro de desigualdades sociais. A implementação de um sistema garantidor de direitos promove o acesso mais igualitário aos recursos coletivos (JACCOUD, 2009) em especial, em um contexto no qual o Estado Democrático de Direito busca reunir os cidadãos e promover processos continuados de negociação entre diferentes grupos sociais, de forma a garantir estabilidade, segurança, justiça e pertencimento à sociedade (JACCOUD, 2009). O papel dos sistemas de proteção social, na visão de Sen (2010), é de promover o desenvolvimento das capacidades individuais e sociais dos indivíduos. O sistema de proteção social possui ações e abordagens integradas com vistas à redução da pobreza, diminuição de vulnerabilidades e promoção de capacidades futuras (VAITSMAN; BORGES; FARIAS, 2009). O significado de proteção não se reduz ao acesso à renda, mas inclui a função de fomentar processos para garantir direitos universais. É dentro desta concepção, de um sistema de proteção social brasileiro que o PAIF, programa avaliado neste trabalho, foi formulado e implementado.

O PAIF foi concebido como um programa de um caráter continuado que busca fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de qualidade de vida da população. O objetivo deste trabalho foi contribuir para a análise e avaliação da implementação do PAIF. Ao longo do processo de descrição dos resultados obtidos no campo, escolhemos algumas categorias de análises para direcionar o olhar e possibilitar que as informações coletadas fossem sistematizadas de forma a clarear os caminhos adotados na implementação do Programa.

Foram escolhidas duas categorias de análises com o objetivo de aprofundar a compreensão dos aspectos dificultadores do processo de implementação do programa com potencial para contribuir na avaliação do alcance dos resultados esperados. Destacamos dois pontos que foram significativos nos dados coletados e que serão analisados: a formação profissional e a estrutura de trabalho, duas categorias relacionadas e interdependentes.

A primeira categoria, formação profissional, é abordada aqui não só no processo formal de ensino, mas a importância de uma formação realizada após a entrada do profissional no Programa. Por mais que os profissionais possuam formação na área social e tenham estudado os principais marcos regulatórios da política para participar do concurso público, nem todos já trabalharam com o tema ou possuem experiência no atendimento a populações vulneráveis. Como não se trata de um trabalho burocrático, o profissional interage com uma realidade complexa, com indivíduos que apresentam diversas demandas diretamente ao profissional, muitas vezes, inserido em uma estrutura precária caracterizada pela ausência ou insuficiência de recursos que possam ser utilizados. Outro ponto relevante que potencializa essa necessidade do fortalecimento da formação profissional é o fato de os profissionais estarem ali, naquele momento, representando o Estado. É ele, o profissional, responsável por filtrar as demandas do usuário com um olhar de agente público e trazer para dentro da Administração Pública burocratizada as demandas dos indivíduos e

---

<sup>12</sup> São exemplos de índices de desenvolvimento socioeconômico o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), as taxas de população em situação de extrema pobreza, entre outros.

disponibilizar o que o Estado formalmente já desenhou como ofertas de serviços e programas de acordo com a avaliação realizada de cada caso.

Ainda sobre a categoria formação, foi identificada a necessidade, para uma melhor oferta do programa, de os profissionais terem, em algum momento, acesso a uma figura que se pode chamar de “supervisor”. Neste caso, não estamos falando de um profissional que esteja ali para policiar os atos do profissional, mas que seja alguém com quem os profissionais possam discutir situações e obter mais informações, quando necessário. Supervisores seriam figuras que promoveriam a troca e o aprofundamento do conhecimento sobre como lidar com certas situações vivenciadas. A inclusão de uma nova figura no programa pode ser um profissional a ser incorporado à equipe de forma esporádica ou até mesmo alguém de dentro da equipe, neste último caso, deve-se ficar atento se o profissional conseguiria assumir essa nova “função”, pois, como foi observado, os profissionais estão profundamente imersos em suas rotinas de trabalho e não possuem o hábito de interagir com os colegas, pedir ajuda ou discutir soluções. A inclusão de uma atividade de supervisão e de ações de formação profissional pode contribuir para o fortalecimento do conhecimento institucional e até mesmo de uma padronização de ações entre os trabalhadores do programa.

Entre os profissionais do programa, destacamos o caso específico dos coordenadores, eles não foram o foco de análise deste trabalho, no entanto, ficou evidente que entre os profissionais é baixo o processo de interação e troca de conhecimento e de situações vivenciadas, tanto entre os técnicos especialistas quanto entre os especialistas e os coordenadores. Aparentemente, o coordenador fica responsável por atividades mais burocráticas do funcionamento da unidade e são os técnicos os responsáveis por desenvolverem as atividades do PAIF. Portanto, acreditamos que a inclusão de uma nova figura na equipe, que seja responsável por incentivar a troca de conhecimento de forma mais sistematizada, possa contribuir para que o Programa seja melhor executado, conforme previsto nas orientações técnicas. É importante apontar que não vemos como este novo profissional possa acumular as funções de coordenador do CRAS e de supervisor, pois hoje o coordenador não compartilha da mesma vivência dos trabalhadores e da relação com os usuários, além de possuir uma carga de trabalho burocrática administrativa grande.

Ainda analisando a categoria de formação profissional, é importante analisar o processo de divulgação das orientações. No processo de formação dos profissionais, é insuficiente, como foi observado no trabalho de campo realizado, somente disponibilizar o material de orientações técnicas aos profissionais sem criar mecanismos que incentivem a leitura e a discussão dele. Disponibilizar o material propicia que os profissionais tenham conhecimento sobre a existência do material, mas, devido às atividades do cotidiano, ou por outros motivos, a leitura e o estudo mais aprofundado desse material não foram realizados pelos profissionais. Eles não apresentaram iniciativa própria para interagir e absorver o conhecimento descrito no material. Os profissionais possuíam conhecimento geral sobre o que fazer, mas as minúcias, as especificidades sobre o que fazer em determinadas situações ou como proceder nos acompanhamentos familiares, nas escolhas dos públicos prioritários foram, muitas vezes, não compreendidas por esses profissionais.

Ainda na categoria formação, é importante destacar o desconforto dos profissionais com o baixo detalhamento e discussão sobre funções *versus* formações. Os profissionais demonstraram em vários momentos sentirem-se incomodados por não possuírem clareza sobre o que podem ou não fazer. Por exemplo, no caso de os psicólogos não poderem executar trabalho terapêutico, sendo que para eles as atividades em grupo são uma forma de trabalho terapêutico. Além das falas dos psicólogos, observamos também um incômodo na relação função *versus* formações nas falas da pedagoga e na da assistente social. A pedagoga, em mais de um momento, relatou que ela é uma profissional do SUAS e por este motivo é capaz e pode realizar atendimentos e acompanhamentos. Com outra visão, a

assistente social mostrou-se muito incomodada de que profissionais com outras formações executassem algumas atividades do SUAS. Para ela, essa falta de clareza das atribuições poderia causar uma “mistura indigesta”. Outro ponto abordado pelos profissionais foi se todos, sendo classificados como profissionais do SUAS, poderiam executar as mesmas funções. Pelas falas obtidas nas entrevistas foi possível notar certa disputa e até mesmo incômodo em trabalhar com profissionais de outras formações.

A existência de disputa entre os profissionais das diversas formações sobre quem pode fazer qual atividade pode contribuir para disputas internas na realização do programa e dificulta o desenvolvimento de trabalhos interdisciplinares. É importante que os profissionais entendam que eles trabalham com situações de pobreza e de vulnerabilidade social que são extremamente complexas e que um trabalho interdisciplinar proporciona a troca de conhecimento entre os profissionais e o desenvolvimento de ações mais efetivas.

A categoria referente à formação dos profissionais exemplifica como a produção e a interiorização de orientações técnicas são determinantes no agir dos profissionais por também envolverem aspectos epistemológicos e culturais no sentido de construir um ideal de pensamento e de ação de cada profissional.

A segunda grande categoria criada para sintetizar as questões por ser mais significativa no processo de avaliação do programa é a de estrutura de trabalho. Um dos itens desta categoria de análise é sobre como os profissionais devem desenvolver as atividades do Programa. Os dados coletados demonstraram a existência de uma orientação sobre como desenvolver as atividades a partir de orientações técnicas provenientes da formação acadêmica do profissional. Cientes de que a forma de desenvolver as atividades é decorrência da formação técnica do trabalhador, isto não exige a instituição de elaborar e supervisionar o trabalho dos profissionais. A categoria estrutura do trabalho remete tanto à questão metodológica quanto institucional; a priorização sobre quais atividades a serem realizadas, em quais momentos e para quais situações planejadas e para determinados indivíduos são escolhas oriundas de políticas públicas e de seus programas sociais.

Nos dados levantados, observamos que os profissionais possuem autonomia no cotidiano. Os técnicos de referência detêm a linha e o detalhamento das atividades a serem desenvolvidas, mas a escolha do que fazer, quando fazer, e quem atender é individualizada, de cada profissional. O profissional não discute, não interage e não segue orientações padrões sobre o que realizar e para quem destinar determinadas atividades. Trata-se de escolhas pessoais orientadas por sua formação e habilidades, o que pode impactar os resultados esperados do Programa.

No campo realizado, observamos que as atividades executadas não se pautam por um planejamento quanto à identificação das principais características da área e das situações emergentes de vulnerabilidade existentes. Não foi constatada uma leitura prévia da realidade apoiada na utilização dos dados do cadastro único sobre quais são as famílias mais vulneráveis e quais seriam as atividades mais adequadas a serem ofertadas naquele espaço e momento. Esse fato contrapõe-se às informações coletadas de que grande parte das unidades possui planejamento das ações a serem realizadas. O caráter proativo previsto na política não foi observado ou relatado. Os atendimentos realizados são feitos em cima de uma demanda contínua, na maioria das vezes composta por usuários de benefícios. Não existe uma avaliação para adequação das ofertas a serem realizadas a partir do público, das situações daquele território e da estrutura disponível que poderia alcançar mais resultados esperados do programa.

Dentro da categoria estrutura de trabalho, é importante refletir sobre o público a ser atendido. O material de orientações técnicas detalha qual é o público a ser atendido, e a pesquisa demonstrou que o público que aciona o serviço é majoritariamente composto por

mulheres, muitas vezes chefes de família, com baixa escolaridade e sem emprego fixo, em busca de benefícios, em geral de transferência de renda, ou de inclusão em outros serviços, como vagas em creches, vagas no serviço de convivência, entre outros.

A categoria de estrutura de trabalho permitiu a reflexão sobre a necessidade da existência de uma metodologia de trabalho. Uma metodologia, com descrição, modelo e sugestão de atividades que podem ser realizadas a partir de cada situação identificada ou atendida pelos profissionais. Não se pretende a aplicação de uma metodologia que promova o engessamento da ação dos profissionais ou uma receita, mas uma metodologia que ofereça parâmetros e permita o desenvolvimento das atividades de forma mais alinhada ao previsto pelo programa e o alcance dos resultados.

A figura seguinte ilustra como essas duas categorias relacionadas à implementação do programa interagem e os demais aspectos subjacentes a elas.

**Figura 4 -** Interação entre categorias de análise



Fonte: Elaboração própria

O diagrama das atividades do PAIF, apresentado pela Figura 1, detalha as atividades previstas pelo Programa. Ele demonstra as principais formas de acesso ao programa, as atividades iniciais e em seguida separa as atividades em acompanhamento e as ações de atendimento do PAIF.

Nas formas de acesso, temos a busca ativa, a demanda espontânea, encaminhamentos de outros setores e os encaminhamentos da rede socioassistencial. Nas respostas obtidas por meio dos questionários, as atividades de busca ativa foram citadas como realizadas. No entanto, nas visitas e conversas com os profissionais, foram identificados poucos acessos por essa atividade. A realização de atividade de busca ativa é mínima, seja pela falta de tempo dos profissionais, seja pela escassez de recursos. A maior parte das entradas foi por demanda espontânea, por iniciativa do usuário, e em duas situações foram relatados atendimentos de casos e encaminhamentos pelo Conselho Tutelar ou pela rede de saúde.

Nas atividades iniciais, a acolhida foi relatada, por meio dos dados do questionário, por muitos profissionais entre as atividades com maior percentual de realização. Ao longo das visitas, os profissionais também falaram sobre essa atividade, mas sem o detalhamento, sem apresentar um modelo unificado sobre como a acolhida é realizada. Alguns profissionais pareciam realizar essa atividade de forma mais individualizada, outros já a faziam com o grupo. Não observamos um padrão de desenvolvimento dessa ação. A outra

atividade prevista no diagrama, o estudo social, não se destacou na fala de nenhuma das entrevistadas. Percebe-se que, após a acolhida, realiza-se um processo de escuta, normalmente individualizado, e neste segundo momento não observamos anotação e sistematização das informações fornecidas pelo usuário. Muitas vezes, esse segundo momento torna-se uma atividade de atendimento, com ações particularizadas e encaminhamento.

Não foi objetivo desta pesquisa detalhar os processos de registro das atividades dos profissionais, no entanto, ao longo das entrevistas, foi possível notar que os profissionais sistematizam as informações de seus atendimentos em raros momentos. Esse registro foi observado somente quando o profissional realiza os encaminhamentos ou providencia solicitação de benefícios via sistema. Os demais atendimentos são registrados de forma contábil, mas sem a criação de prontuário ou algo semelhante. A ausência de registros do desenvolvimento das atividades contribui para que não fiquem claras quais foram as atividades realizadas pelos profissionais e se estes estão seguindo ou não as orientações técnicas do Programa. Essa ausência de registro também contribui para a dificuldade que eles sentem em relatar situações ou casos de usuários com bons resultados.

Entre as atividades consideradas ações do PAIF, identificamos também o relato do desenvolvimento de ações comunitárias e de oficinas com famílias. Essa última, por sua vez, confunde-se com as ações de acompanhamento em grupo. As profissionais que realizam atividades em grupo ora tratam como oficinas, ora como acompanhamento, não ficando claras as especificidades de cada ação.

Entre as ações descritas no diagrama, o acompanhamento, conforme previsto nas orientações técnicas, é caracterizado por um conjunto de intervenções de caráter continuado, com mediações periódicas e com a construção de um plano de acompanhamento familiar.

Na coleta de dados realizada via questionário, um percentual significativo dos trabalhadores (71,4%) relatou realizar o acompanhamento. Nas entrevistas realizadas, observamos pontualmente alguns indícios do desenvolvimento dessa atividade. Trata-se de uma atividade na qual interagem pelo menos dois atores, profissional e usuário, com diferentes agendas, demandas e perspectivas quanto ao desenvolvimento de ações de curta, média e longa duração. É um trabalho que demanda ações de longo prazo, como a sistematização de resultados e projeção de objetivos a serem alcançados por família. O desenho desse planejamento depende de um processo de avaliação claro e sistêmico por parte do profissional, no qual a adesão da família a ser acompanhada é fundamental.

Nas visitas realizadas, somente em um dos relatos sobre casos que apresentam bons resultados foi possível identificarmos alguns dos aspectos, mas de forma bem embrionária, de ações que deveriam compor o acompanhamento familiar. Neste caso, a profissional acompanhava a usuária há algum tempo e relatou a realização de intervenções e ofertas que contribuíram para uma pequena melhoria de vida desta. Contudo, não foi observada a existência de registro, planejamento e sistematização das atividades a serem desenvolvidas com a usuária.

Esta linha de atividades demonstrou ser a mais vulnerável para a implementação do Programa. O acompanhamento familiar é uma das atividades que exigem uma atuação mais especializada e programada do profissional. É uma atividade que demanda do profissional e da família o estabelecimento de uma qualidade de interação que contemple confiança, continuidade e diálogo aberto. O envolvimento e dedicação de ambos os atores são premissas do acompanhamento familiar, especialmente naqueles que ocorrem em situações de alta vulnerabilidade física, social e econômica, e que em determinadas situações demandam um cuidado integral por parte do Estado. Da forma como está descrita essa

ação nas orientações técnicas, os profissionais ficam sem saber, e bastante inseguros, em decidir quais famílias devem ser encaminhadas para esta atividade. Existe também insegurança por parte dos profissionais sobre como ter essa adesão e como realizar essa atividade de forma mais sistemática em um contexto diário de trabalho caracterizado por muitas demandas em que o tempo se apresenta como insuficiente para a realização de atividades de maior complexidade.

De forma geral, no trabalho de campo realizado, observamos que os profissionais possuem conhecimento e alinhamento com as orientações técnicas do Programa. Na parte quantitativa da pesquisa, profissionais relataram desenvolver várias atividades previstas para o PAIF, em especial, o desenvolvimento de atividades de distribuição de benefícios e atividades individualizadas de atendimento com esse mesmo fim.

Durante as entrevistas, respondentes demonstraram que atividades de busca ativa e acompanhamento familiar não são realizadas ou são atividades desenvolvidas de forma precária nas unidades visitadas. Proporcionar o acesso à renda e/ou a benefícios constituem uma das principais atividades dos profissionais, reforçando a colocação de Pereira (2012), de que uma das principais tendências no cenário da política social brasileira é a monetarização da política social, com ações que não buscam concretizar direitos sociais, mas fortalecem o indivíduo como um consumidor que consegue, por meio do mercado, a satisfação de suas necessidades.

Ainda que minoritárias, é importante ressaltar a existência de atividades que buscam promover a autonomia, a reflexão e o fortalecimento das capacidades da família via articulação e inclusão dos usuários ou de sua família em serviços de saúde, de educação e de convivência. Essas atividades estão previstas nas ações do PAIF enquanto uma linha para os indivíduos alcançarem uma maior liberdade individual, de forma que eles possam realizar suas escolhas sociais e tomadas de decisões públicas. No entanto, os dados coletados não permitiram a identificação de atividades que promovessem o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias.

Atividades de caráter continuado, a partir do estabelecimento de compromissos entre famílias e profissionais, seguindo um Plano de Acompanhamento Familiar, ainda não existem nas unidades visitadas. Diversos relatos dos profissionais indicam dificuldades em realizar essas atividades. Os motivos para o não desenvolvimento são diversos: ausência de estrutura física, ausência de quantidade de profissionais, insegurança ou falta de clareza sobre como desenvolver essa atividade, ausência de metodologia e de estrutura de plano.

O que foi observado no trabalho de campo foi a implementação de uma política seguindo o modelo clássico de implementação de política, de cima para baixo (*top down*). Os profissionais executam as atividades que estão previstas nas orientações técnicas, mas a troca de experiência com os formuladores é inexistente. Abre-se, portanto, o espaço para a ressignificação, as escolhas e a priorização pelos profissionais na realização de algumas atividades. É interessante e relevante destacar o conhecimento, mesmo que superficial, sobre o que os profissionais devem fazer. Isso fica evidenciado na comparação sobre a forma como os profissionais responderam ao questionário com as visitas e entrevistas realizadas. No preenchimento do questionário, percebemos uma tendência em reproduzir o discurso esperado, neste caso, afirmar que realiza as ações previstas.

Nos resultados obtidos via entrevistas, da mesma maneira como foi observado por Lotta e Paves (2010), na avaliação da implementação de políticas públicas na saúde, foi identificado que a implementação do PAIF constituiu-se em um modelo pensado nacionalmente e implementado localmente a partir da apropriação dos padrões e regras interpretados pelos gestores locais. Deste modo, as ações do Programa passam por uma cadeia de atores e, durante esse processo, as ações são transformadas, adaptadas e

ressignificadas. Portanto, não estamos falando de um mecanismo operativo perfeito, em que é possível assegurar a fidelidade de implementação do modelo.

O processo de ressignificação e escolhas dos profissionais sobre quais atividades realizar parece ser caracterizado pelo baixo conhecimento e detalhamento das orientações técnicas e institucionais. Nas respostas obtidas pelo questionário, os profissionais avaliam de forma menos positiva o material em relação ao detalhamento das atividades e aderência à realidade. Nas entrevistas, as profissionais, de forma geral, conhecem o material, mas admitem que as capacitações foram poucas e que ele poderia detalhar melhor as atividades e suas funções. Conforme defende Arretche (2001), a ausência ou o baixo detalhamento das orientações técnicas acabam sendo mais um fator que possibilita espaços para que os trabalhadores decidam como se comportar na implementação e no dia a dia da política. E dificilmente as vontades, interesses e concepções dos agentes públicos serão coincidentes. Além disso, quanto mais complexo for o programa, maior será a tendência de não convergência dos atores na implementação.

Nas entrevistas realizadas, foi significativa a observação da autonomia dos profissionais em decidir tanto o que fazer quanto quem atender. Algumas falas pontuais manifestaram a divergência de orientação superior sobre as atividades a serem desenvolvidas e sobre o que não deve ser feito. Os resultados corroboram os argumentos já observados por Breynner (2009) e por Silva e Melo (2000) de que a implementação de políticas públicas é um jogo de rodadas sucessivas, em que existem conflitos de interesse, estratégias de barganha, assimetria de informações, informação escassa e recursos limitados. Em vez de encontrar controle, autoridade e legitimidade, verifica-se ambiguidade de objetivos e problemas de coordenação intergovernamental, como os de natureza política, resistências e boicotes. Nestes casos, os profissionais podem assumir variados graus de adesão e tudo isso pode afetar os resultados esperados do programa.

Por esse motivo, no caso da implementação de políticas públicas, os profissionais da ponta possuem relevante importância. Conforme, apontado por Arretche (2001), são eles que traduzem as concepções em ações concretas de intervenção. E o desalinhamento das ações destes profissionais com o que foi pensado possivelmente impactará os resultados esperados da política.

No caso da política avaliada, não é possível concluir que existe um desalinhamento das ações. O que foi observado foram falhas em alguns aspectos relevantes para implementação da política e para o alcance dos resultados esperados, tais como o baixo detalhamento das ações, a inexistência dos formuladores no campo para observar e produzir novas orientações sobre as atividades, a baixa capacitação e discussão do material de orientações entre os profissionais, a baixa presença e a pouca atuação de profissionais que coordenam e orientam de uma forma já preestabelecida as atividades dos profissionais.

É importante refletir também em relação aos resultados observados por esta pesquisa na implementação do PAIF e os resultados esperados de políticas de proteção social. Para Bobbio (1993), o Estado de bem-estar (assistencial) possui como característica o fato de que as melhorias, de vida, são reivindicadas pelos cidadãos como um direito.

Neste modelo, *Welfare State*, o Estado é a instituição capaz de garantir o reconhecimento dos diversos grupos, interesses e, em consequência, a diminuição das desigualdades sociais. É o poder público o responsável por garantir a elaboração de um projeto de reconhecimento dos direitos dos indivíduos, garantindo liberdade aos indivíduos para que eles alcancem oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e condições de dispor de boa saúde e boa educação, entre outras questões importantes que garantam qualidade de vida.

Observamos que o SUAS implantou ações, como o PAIF, programa aqui avaliado, que garantem aos indivíduos um conceito de proteção social amplo, com ações e abordagens integradas de redução da pobreza, com o objetivo de diminuir a vulnerabilidade das famílias e promover suas capacidades futuras. As ações desta política visam produzir aquisições materiais, sociais, socioeducativas ao cidadão e cidadã e suas famílias para suprir suas necessidades de reprodução social de vida individual e familiar; desenvolver suas capacidades e talentos para a convivência social, protagonismo e autonomia (BRASIL, 2005).

Ressaltamos que não foi objetivo desta pesquisa avaliar os resultados do PAIF, mas sim seu processo de implementação. No entanto, ao avaliarmos o processo de implementação do Programa, deparamos com a realidade de execução e os resultados gerados. Desse modo, não é possível finalizarmos a análise de implementação sem levantarmos algumas reflexões sobre os resultados esperados e a realidade observada.

O PAIF possui como objetivos: fortalecer a função protetiva da família; prevenir a ruptura dos vínculos familiares e comunitários; promover aquisições sociais e materiais às famílias, potencializando o protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades; promover acessos a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais; promover acesso aos demais serviços setoriais; apoiar famílias que possuem, entre seus membros, indivíduos que necessitam de cuidados, por meio da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares (BRASIL, 2009).

O conceito e os objetivos esperados pelo PAIF seguem o modelo do *Welfare State* de proteger os direitos dos indivíduos mais vulneráveis, promovendo a autonomia, a liberdade e garantindo os direitos dos cidadãos. Ou seja, o Programa pressupõe o atendimento dos indivíduos como cidadãos de direitos, no entanto, o que vemos ainda é um Estado que não garante esses direitos ou atendimentos de forma homogênea a todos os indivíduos. Vimos em muitos casos que o acesso a outras políticas é uma escolha dos profissionais, sem determinação clara de públicos prioritários preestabelecidos. Portanto, o que vemos ainda não é a concretização de um direito.

Acesso a benefícios, encaminhamentos a serviços e outras ações setoriais são atividades frequentes do PAIF. Fortalecimento do protagonismo, da autonomia e da participação social e comunitária são ações bastante embrionárias e que se fortalecidas poderiam promover mudanças significativas na forma como os indivíduos participam e integram o coletivo social.

Em síntese, é importante refletir sobre a realidade observada, sobre o estágio atual do Programa, sobre suas fragilidades de implementação, para que os ajustes sejam realizados, pois no fim o que se busca é a redução da desigualdade e a garantia dos direitos sociais a todos os cidadãos.

## 6. DISCUSSÃO

Este trabalho analisou e avaliou a implementação (execução) do serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF). Este Programa de desenvolvimento social foi construído como parte integrante do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), um sistema que visa promover o acesso da população aos serviços públicos e o incremento das capacidades das famílias e indivíduos. Trata-se de um programa pensado dentro de um sistema de proteção social que não é reduzido ao acesso à renda.

A implementação dessa política seguiu os dispositivos de caráter social-democrata previstos na Constituição de 1988 que visam à implementação de um Sistema de Proteção Social responsável por promover a diminuição da pobreza e a redução das desigualdades. Trata-se da implementação de um sistema de proteção social de caráter público e universal. Com ações que buscam promover o desenvolvimento humano e social e não as ações tuteladoras ou assistencialistas. Assim, estamos falando de políticas que buscam a promoção dos acessos aos serviços e o incremento das capacidades das famílias e indivíduos.

Observamos que, na última década, o Brasil vivenciou uma grande expansão de políticas sociais. Foi neste período que as ações de assistência social foram consolidadas em um Sistema Único, com orientações uniformes, padronização de conceitos e de ofertas. O PAIF, programa social aqui avaliado, está implantado em praticamente todas as cidades do país e foi objeto de pouca reflexão,<sup>13</sup> conforme apresentado de forma mais detalhada na justificativa desta pesquisa.

Diante deste cenário, o presente trabalho utilizou para pesquisa métodos quantitativos e qualitativos, ou seja, foi uma pesquisa de métodos mistos, com a aplicação de um questionário disponibilizado por *e-mail* aos profissionais de nível superior das unidades e entrevistas semiestruturadas, também realizadas com os profissionais de nível superior de três unidades. O questionário identificou o perfil dos profissionais, as atividades desenvolvidas pelo programa, a avaliação sobre o material de orientações técnicas e os processos de capacitação e qualificação vivenciados pelos profissionais. Por sua vez, as entrevistas buscaram identificar as adequações realizadas e dificuldades que os profissionais apontaram na implementação do Programa, os critérios utilizados nas escolhas de usuários para participarem do programa, as formas de execução das atividades e, por fim, e a estrutura do Modelo Lógico serviu de base para analisar os objetivos e resultados a serem alcançados pelo Programa. Com a utilização destes dois métodos, foi possível aprofundar a análise sobre a implementação do PAIF e identificar algumas questões importantes que servem de subsídio para qualificar as discussões sobre a implementação de políticas sociais e contribuir para outros estudos que visam à avaliação de implementação de outras políticas públicas.

A metodologia adotada proporcionou a obtenção de resultados para o problema de pesquisa apresentado: Como a atuação dos profissionais interfere na implementação do programa? E os resultados obtidos forneceram luz sobre a formação e a capacitação dos profissionais e sua influência na execução do programa, ajudaram a identificar o entendimento dos profissionais em relação ao modelo, aos objetivos e resultados a serem

---

<sup>13</sup> Na busca sobre o SUAS no portal CAPES, foram encontradas 243 publicações que abordam a temática. Em relação ao PAIF, foram encontradas somente 11 publicações sobre o serviço.

alcançados pelo Programa. Identificamos padrões de funcionamento e adequações realizadas pelos profissionais, a adesão e críticas dos profissionais às orientações técnicas.

Destacamos como principais resultados obtidos na pesquisa o fato de que 45% dos entrevistados atuam como técnico de referência do PAIF há mais de cinco anos. Todos os profissionais que responderam ao questionário conheciam o material de orientação técnica, sendo que quase todos os profissionais (94,3%) informaram que utilizam o material como referência no desenvolvimento das atividades. Somente dois profissionais (5,7%) responderam que não utilizavam o material.

De modo geral, os profissionais que responderam ao questionário avaliam positivamente o material existente. As melhores avaliações foram em relação à clareza do material, ao detalhamento do público-alvo a ser atendido e aos objetivos a serem alcançados; em contrapartida, os profissionais avaliaram, de forma mais negativa, a adequação do material à realidade. Ao longo das entrevistas, as profissionais relataram necessidade de ampliar as capacitações e demonstraram insegurança ou baixa clareza sobre as atividades a serem desenvolvidas. Contudo, todas destacaram positivamente a qualidade do material, mas foram recorrentes as falas sobre a necessidade de detalhamento das atividades, ou até mesmo de produção de uma metodologia única ou manual sobre quais ações devem ser desenvolvidas.

Ao serem questionados sobre a segurança em executar as atividades previstas nas orientações técnicas, 68,6% dos profissionais que responderam ao questionário informaram que se sentem parcialmente seguros na execução das atividades, 14,3% (5 pessoas) informaram sentir-se inseguros para realizar as atividades. Nas entrevistas, foi possível observar que, além da insegurança em realizar o Programa, existe uma dificuldade das entrevistadas em detalhar as atividades realizadas e até mesmo em entender os conceitos do Programa. Mesmo após estudarem as orientações técnicas, elas relatam baixo domínio do conteúdo para executarem o trabalho da melhor forma. Os relatos coletados apontam que a proposta do Programa é complexa e difícil de ser implementada.

Com relação à execução das atividades previstas do PAIF, existe uma divergência entre os dados coletados no questionário e os dados coletados nas entrevistas. No questionário, os resultados apontam para uma boa execução das atividades do PAIF, a busca ativa e oficina com famílias foram as menos executadas. Em contrapartida, nas entrevistas, os resultados obtidos apontam que, de forma geral, os atendimentos das unidades são voltados basicamente para os indivíduos que procuram diretamente a unidade em busca de benefícios, e as atividades mais complexas que demandam maior estrutura e adesão das famílias são pouco realizadas, são elas: o acompanhamento familiar e as oficinas com famílias. As profissionais relataram bastante dificuldade na execução das ações de acompanhamento familiar, tanto pela ausência de metodologia ou instrumental quanto pela ausência de estrutura de pessoal e física (falta de automóvel com motorista para viabilizar as visitas).

Nas entrevistas realizadas, foi difícil identificar entre as falas das profissionais os resultados efetivos da ação. De acordo com as falas, os resultados são de longo prazo e muito sutis, pois as famílias atendidas possuem um grau profundo de vulnerabilidade e apresentam situações muito complexas.

Em relação à capacitação e formação, 28,6% dos trabalhadores que responderam ao questionário relataram nunca terem participado de capacitações ou discussões sobre as orientações técnicas, apesar de todos conhecerem o material. Ao longo das entrevistas, ficou claro que disponibilizar o material propicia que os profissionais tenham conhecimento sobre a existência do material, mas os profissionais não realizaram um estudo aprofundado do material. Os profissionais possuíam conhecimento geral sobre o que fazer, mas as

minúcias, as especificidades, sobre o que fazer em determinadas situações ou como proceder nos acompanhamentos familiares, nas escolhas dos públicos prioritários foram, muitas vezes, não compreendidas por esses profissionais. A formação e a capacitação dos profissionais exemplificam como a produção e a interiorização de orientações técnicas são determinantes no agir dos profissionais, pois são responsáveis por construir um ideal de pensamento e de ação de cada profissional.

A ausência de formação inicial, ofertada pelo governo, ausência de clareza sobre os papéis dos profissionais na realização das atividades e até mesmo a ausência de um manual de orientação para “seguirem como referência” podem ser destacadas como fatores importantes na condução dos trabalhos do programa e nos possíveis resultados a serem obtidos e até mesmo na qualidade e coerência na execução das atividades previstas.

Outro ponto importante encontrado na pesquisa foi em relação à autonomia, tanto no questionário quanto nas entrevistas, os profissionais avaliaram que possuíam alto grau de autonomia no desenvolvimento das atividades. Foi observado que o desenvolvimento das atividades decorre muito mais de uma escolha do profissional do que de uma determinação da coordenação ou secretaria. A liberdade de atuação e de escolha das profissionais ficou bem evidente, bem como o empoderamento delas na instituição. Empoderamento tanto na possibilidade de escolha do que fazer, da possibilidade de fazer ajustes na ação, como em relação à sua influência pessoal na vida das pessoas que são atendidas. Portanto, identificamos que o profissional no PAIF mostra-se como o principal mecanismo da engrenagem para que o serviço ocorra.

São os profissionais que escolhem o que fazer e como fazer, portanto o que observamos reforça o que já foi encontrado nos estudos de Lotta (2012) e Arretche (2001), que os profissionais influenciam diretamente a implementação do Programa. A sua execução é fortemente impactada, os profissionais não executam ações predeterminadas. As ações são transformadas, adaptadas e ressignificadas.

A implementação de políticas pode ser considerada um dos momentos mais sensíveis do ciclo de implementação de políticas (FORTES *et al.*, 2013) e, por se tratar de um programa complexo, o profissional do PAIF exerce um papel de extrema importância. Ele não é uma figura burocrática. É ele o responsável por filtrar as demandas do usuário com um olhar de agente público e trazer para dentro da Administração Pública burocratizada as demandas dos indivíduos e disponibilizar o que o Estado formalmente já desenhou como ofertas de serviços e programas de acordo com a avaliação realizada de cada caso.

O que observamos no trabalho foi a implementação de uma política seguindo o modelo clássico de implementação de política, de cima para baixo. Não é possível concluirmos que existe um desalinhamento das ações executadas com as previstas nas orientações técnicas. Identificamos falhas em alguns aspectos do Programa que podem impactar o alcance dos resultados esperados. É importante refletir sobre a realidade atual do Programa para que os ajustes sejam realizados. Portanto, o resultado final a ser alcançado é a construção de um sistema de proteção social que reduza a desigualdade e garanta os direitos sociais a todos os cidadãos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: MOREIRA, Maria Cecília Roxo; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC SP, 2001.

ARRETCHE, Martha (Org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Ed. UNESP, 2015.

BARROS, R. P. *et al.* **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: IPEA, 2007. v. 2.

BOBBIO, NOBERTO. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1993. v. 1.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, setembro de 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica/Sistema Único de Assistência Social Construindo as Bases Para a Implantação do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília, DF, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica/Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2012a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas sobre o PAIF, volume 2**. Brasília: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2012b.

BREYNNER, R. Street level bureaucracy e implementação de políticas públicas: uma revisão da literatura aplicada ao Programa Bolsa Família em Belo Horizonte (MG). Artigo apresentado no VI Congresso Virtual Brasileiro de Administração, 2009.

Disponível em: [http://www.convibra.com.br/2009/artigos/144\\_0.pdf](http://www.convibra.com.br/2009/artigos/144_0.pdf). Acesso em: 24/06/2016

CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. **Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação**. Nota Técnica nº 6 - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília: set. 2010.

COHEN, Joshua. Igualitarismo, Internacionalização e Cidadania. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 44, p. 161-170, out. 2000.

CRESWELL, John W. **Research Design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches**. London, Third Edition, 2009.

DEMO, Pedro. **Pobreza da pobreza**. Petrópolis: Vozes, 2003.

DEMO, Pedro. **Introdução à metodologia da ciência**. São Paulo: Atlas, 1988.

DRAIBE, Sônia Miriam. Brasil: 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis. **Cadernos de Pesquisa nº 65**. Unicamp: Campinas, 2005.

DRAIBE, Sônia Miriam. O Welfare State no Brasil: Características e perspectivas. **Cadernos de Pesquisa nº 08**. Unicamp: Campinas, 1993.

JACCOUD, Luciana. Pobres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social. **Texto para discussão nº 1372**. IPEA: Rio de Janeiro, 2009.

FORTES, Fátima Beatriz Carneiro Teixeira Pereira et al. Desafios à Implementação de Políticas Sociais: Discussões acerca da avaliação do programa de fortalecimento e melhoria da qualidade dos hospitais do SUS-MG. **Revista Gestão e Tecnologia**. Pedro Leopoldo, v. 13, n. 1, p. 127-150, jan./abr. 2013.

HOBBSAWM, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX, 1914 – 1991**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

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

LIMA, Luciana; D'ASCENZI, Luciano. O Campo de Públicas, entre a teoria e a prática. Artigo apresentado no 39º Encontro Anual da ANPOCS, 2014.

Disponível em: [http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&qid=9852&Itemid=461](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&qid=9852&Itemid=461). Acesso em: 25/06/2016.

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

LOTTA, Gabriela; PAVES, Thaís. Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 15, n. 56, 2010.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. **Serviço Social São Paulo**, n. 112, p. 729-753, out./dez. 2012.

PEREZ, José Roberto Rus. Avaliação do Processo de Implementação: algumas questões metodológicas. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

PIKETTY, Thomas. **A economia da desigualdade**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

SANTOS, Boaventura Sousa. **Reinventar a democracia**. 2. ed. Lisboa: Gradiva Publicações, 2002.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. O Processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características de determinantes da avaliação de programas e projetos. **Cadernos de Pesquisa nº 48**. Unicamp: Campinas, 2000.

SOARES, Sergei Suarez. O ritmo na queda da desigualdade no Brasil é aceitável? **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 3 (119), p. 364-380, jul.-set. 2010.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez. 2006.

SPOSATI, Aldaísa. **A menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social**. São Paulo: Editora Cortez, 2004.

TOMÁS, Maria Carolina Xavier; PEREIRA, Flávia; DULCI, Otavio Soares. Interface dos capitais humano, cultural e social na situação ocupacional e nos rendimentos dos indivíduos. In: AGUIAR, Neuma (Org.). **Desigualdades sociais, redes de sociabilidade e participação política**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela; FARIAS, Luis Otávio. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Ciência & Saúde Coletiva**. Jan. 2009.

## **ANEXOS**

## ANEXO A - QUESTIONÁRIO

### Pesquisa sobre a execução do PAIF

Caro profissional,

Este questionário será disponibilizado a todos os profissionais especialistas dos CRAS do Distrito Federal, no período de 22 de fevereiro a 04 de março de 2016. Os resultados serão utilizados na dissertação de final de curso do Mestrado em Gestão do Conhecimento e Tecnologia da Informação.

O objetivo deste estudo é avaliar a implantação do PAIF.

O questionário possui somente 15 questões, e o tempo de preenchimento será de aproximadamente 10 minutos.

Saiba que suas respostas não serão identificadas. Obrigada por participar; suas respostas serão muito importantes!

(\*) Obrigatório

**1. Em qual unidade você trabalha? \***

**2. Qual é a sua formação? \***

- Assistente Social
- Psicólogo
- Pedagogo
- Outro:

**3. Há quanto tempo atua neste CRAS? \***

Informe o tempo em que atua neste CRAS em anos. Caso seu tempo de atuação seja inferior a um ano preencha o campo com 0.

**4. Há quanto tempo você trabalha como técnico(a) de referência do PAIF?\***

Informe o tempo que você atua como técnico do PAIF em anos. Caso seu tempo de atuação seja inferior a um ano preencha o campo com 0.

**5. Você possui conhecimento das orientações técnicas do PAIF?\***

- Sim, conheço e utilizo no meu trabalho
- Sim, conheço, mas não utilizo no meu trabalho
- Não conheço (PULE PARA QUESTÃO 10)

**6. No desenvolvimento das atividades do PAIF, você segue as orientações técnicas disponíveis?**

- Sim, sempre
- Sim, com frequência
- Sim, quase nunca
- Não, nunca utilizo

**7. Como você teve acesso às publicações das orientações técnicas do PAIF?**

- Por pesquisa própria pela internet
- Por material impresso disponível na unidade
- Por capacitações realizadas pela secretaria ou pelo Ministério
- Por meio de oficinas ou discussões com os próprios colegas da unidade
- Acessei por outros meios
- Não tive acesso (PULE PARA QUESTÃO 10)

**8. Em relação às publicações de orientações técnicas disponíveis, classifique de 1 a 5, onde 1 é insuficiente, e 5 é muito bom:**

	1 (Insuficiente)	2	3	4	5 (Muito Bom)
A clareza do material	<input type="checkbox"/>				
A objetividade do material	<input type="checkbox"/>				
O detalhamento das atividades a serem realizadas	<input type="checkbox"/>				
O público-alvo a ser atendido	<input type="checkbox"/>				
Os objetivos a serem alcançados	<input type="checkbox"/>				
Adequação do material à realidade	<input type="checkbox"/>				

**9. Na sua opinião, a partir das publicações disponíveis, das orientações técnicas e das capacitações realizadas você se sente:**

- Totalmente inseguro para realizar as atividades do PAIF
- Inseguro para realizar as atividades previstas
- Parcialmente seguro
- Extremamente seguro

**10. Quando foi a última capacitação para discussão das orientações técnicas de que você participou? \***

- Nos últimos três meses
- Nos últimos seis meses
- Nos últimos 12 meses
- Nos últimos 24 meses
- Há mais de 24 meses
- Nunca participei de capacitações

**11. Nos últimos sete dias de trabalho, quais das atividades listadas abaixo você realizou? \***

	Sim	Não
Busca Ativa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Oficinas com Família	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ações particularizadas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Acompanhamento Familiar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Articulação com outras políticas (reunião presencial/contato telefônico/encaminhamento)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Acolhida	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Outras atividades administrativas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**12. Em relação ao seu grau de autonomia no desenvolvimento das atividades, classifique de 1 a 5, onde 1 é inexistente, e 5 é muito autônomo: \***

	1	2	3	4	5	
Inexistente	( )	( )	( )	( )	( )	Muito autônomo

**13. A sua unidade possui planejamento das atividades a serem realizadas? \***

- ( ) Sim, mas ele não é utilizado
- ( ) Sim, ele orienta as atividades cotidianas
- ( ) Não possui (PULE PARA QUESTÃO 15)

**14. Em relação ao seu grau de participação no planejamento das atividades da unidade, classifique de 1 a 5, onde 1 é inexistente, e 5 é muito atuante:**

	1	2	3	4	5	
Inexistente	( )	( )	( )	( )	( )	Muito atuante

**15. No seu próximo dia de trabalho, quais atividades você realizará na sua unidade? \***

- ( ) Busca Ativa
- ( ) Acolhida
- ( ) Oficinas com Famílias
- ( ) Ações Particularizadas
- ( ) Articulação com outras políticas  
(reunião presencial/contato telefônico/encaminhamento)
- ( ) Acompanhamento familiar
- ( ) Outras atividades administrativas
- ( ) Não possuo atividades planejadas para meu próximo dia de trabalho

## ANEXO B - ROTEIRO

1. Eu gostaria que você falasse um pouco sobre você. Sua formação? Qual foi a motivação em seguir esse caminho? Há quanto tempo você trabalha com o PAIF? Você trabalhou em outras áreas? Me fale mais um pouco sobre sua trajetória anterior.
2. Como tem sido sua experiência com o PAIF? Quais são os pontos altos e positivos do serviço? O que poderia melhorar?
3. Me fale sobre o material de orientação do PAIF. Você o utiliza? Em relação à realidade que você vive qual é a sua opinião sobre o material? É claro? É objetivo? Por quê? Você recebeu alguma capacitação sobre ele?
4. Você participou de alguma capacitação sobre o PAIF? Como foi essa capacitação? Em relação à realidade, como você avalia a capacitação?
5. Você poderia me relatar quais são as principais ações do PAIF? Quais seriam os objetivos dessas ações? Na sua opinião, quais são as mais importantes? Você observa alguma dificuldade na execução das ações? Qual?
6. Você, durante a execução das ações do PAIF, faz alguma adequação ou ajuste nas atividades? Como foi fazer esses ajustes? Você discutiu com alguém da equipe sobre esses ajustes?
7. Que tipo de pessoas você mais atende? Essas pessoas são consideradas público-alvo? Como chegam ao serviço? Como você faz a seleção de quem será acompanhado? E como você seleciona quem vai para as demais atividades? Existe algum critério? Quem definiu este critério?
8. O que na sua opinião seria relevante lembrar como resultado do PAIF? Você poderia me falar sobre quais são os resultados esperados do PAIF? Na sua opinião, esses resultados são alcançados? Por quê?
9. Você teria algum caso para relatar em que, na sua opinião, o PAIF obteve bons resultados?
  - **Se sim**, você pode me relatar esse caso? O que você acha que contribuiu para os resultados?
  - **Se não**, por quais motivos você não identifica um caso com bons resultados? O que normalmente influencia para que a família não alcance os resultados?
10. Na sua opinião, qual é a importância do PAIF? Você faria alguma alteração nas orientações técnicas ou no formato do serviço?
11. Você acredita que possui influência no serviço? Você acredita que o governo aceitaria alguma sugestão de alteração no serviço? E a sua coordenação aceitaria sugestão de alteração?
12. Existe alguma ação ou orientação do PAIF que você não concorda? Como você lida com esta situação?

## Comitê Editorial

**LUCIO RENNÓ**  
Presidente

**MARTINHO BEZERRA DE PAIVA**  
Diretor Administrativo e Financeiro

**ANA MARIA NOGALES VASCONCELOS**  
Diretora de Estudos e Pesquisas  
Socioeconômicas (respondendo)

**ANA MARIA NOGALES VASCONCELOS**  
Diretora de Estudos e Políticas Sociais

**ALDO PAVIANI**  
Diretor de Estudos Urbanos e Ambientais

**Abimael Tavares da Silva**  
Gerente de Apoio Administrativo

**Cláudia Marina Pires**  
Gerente de Administração de Pessoal

**Cristina Botti de Souza Rossetto**  
Gerente de Demografia, Estatística e  
Geoinformação

**Frederico Bertholini Santos Rodrigues**  
Gerente de Estudos Regional e Metropolitano

**Jusçanio Umbelino de Souza**  
Gerente de Pesquisas Socioeconômicas

**Lidia Cristina Silva Barbosa**  
Gerente de Estudos e Análises de Proteção  
Social

**Clarissa Jahns Schlabit**  
Gerente de Contas e Estudos Setoriais

**Marcelo Borges de Andrade**  
Gerente de Tecnologia da Informação

**Francisco Francismar Pereira**  
Gerente Administrativo e Financeiro

**Alexandre Barbosa Brandão da Costa**  
Gerente de Estudos Ambientais

**Sérgio Ulisses Silva Jatobá**  
Gerente de Estudos Urbanos

**Revisão e copidesque**  
Eliane Menezes

**Editoração Eletrônica**  
Maurício Suda

**Companhia de Planejamento  
do Distrito Federal - Codeplan**

Setor de Administração Municipal  
SAM, Bloco H, Setores Complementares  
Ed. Sede Codeplan  
CEP: 70620-080 - Brasília-DF  
Fone: (0xx61) 3342-2222  
[www.codeplan.df.gov.br](http://www.codeplan.df.gov.br)  
[codeplan@codeplan.df.gov.br](mailto:codeplan@codeplan.df.gov.br)



**Secretaria de  
Planejamento,  
Orçamento e Gestão**

