Enap Cadernos

BUROCRACIA E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DESAFIOS E POTENCIALIDADES PARA REDUÇÃO DE DESIGUALDADES

Gabriela Lotta

81

Expediente

Presidente
Diogo Costa

Diretora-Executiva
Rebeca Loureiro de Brito

Diretora de Altos Estudos
Diana Coutinho

Diretor de Educação Executiva
Rodrigo Torres

Diretor de Desenvolvimento Profissional
Paulo Marques

Diretora de Inovação
Bruna Santos

Diretora de Gestão Interna
Alana Regina Biagi Silva Lisboa

Revisão
Adriana Vieira Braga
Luiz Augusto Barros de Matos

Projeto gráfico, Capa e Editoração eletrônica
Editorar Multimídia

Autoria
Gabriela Lotta

A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) é uma escola de governo vinculada ao Ministério da Economia (ME).

Tem como principal atribuição a formação e o desenvolvimento permanente dos servidores públicos. Atua na oferta de cursos de mestrados profissionais, especialização lato sensu, cursos de aperfeiçoamento para carreiras do setor público, educação executiva e educação continuada.

A instituição também estimula a produção e disseminação de conhecimentos sobre a administração pública, gestão governamental e políticas públicas, além de promover o desenvolvimento e a aplicação de tecnologias de gestão que aumentam a eficácia e a qualidade permanente dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos. Para tanto, desenvolve pesquisa aplicada e ações de inovação voltadas à melhoria do serviço público.

O público preferencial da Escola são servidores públicos federais, estaduais e municipais. Sediada em Brasília, a Enap é uma escola de governo de abrangência nacional e suas ações incidem sobre o conjunto de todos os servidores públicos, em cada uma das esferas do governo.

Enap Cadernos

BUROCRACIA E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DESAFIOS E POTENCIALIDADES PARA REDUÇÃO DE DESIGUALDADES

Gabriela Lotta

Este caderno é resultado dos conhecimentos gerados pelas pesquisas realizadas no âmbito do Programa Cátedras Brasil, desenvolvido com o objetivo de fomentar e apoiar iniciativas de produção e disseminação de conhecimento aplicado à Administração Pública. As bolsas foram destinadas a estudantes, professores, pesquisadores e profissionais engajados às atividades da Escola. A presente publicação é uma das entregas previstas no Edital nº 05 de 2018.

81

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

L884b Lotta, Gabriela
Burocracia e implementação de políticas públicas: desafios e potencialidades para redução de desigualdades / Gabriela Lotta – Brasília: Enap, 2021.
95 p. : iL – (Cadernos Enap, 81)

Inclui bibliografia.
ISSN: 0104-7078

1. Burocracia. 2. Políticas públicas – Implementação. 3. Desigualdade Social. I. Título.

CDU: 005.731:316.42

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230

Enap, 2021

Este trabalho está sob a Licença *Creative Commons* – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional

As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Escola Nacional de Administração Pública (Enap)
Diretoria de Altos Estudos
Coordenação-Geral de Pesquisa
SAIS – Área 2-A – 70610-900 – Brasília-DF, Brasil

Agradecimento da Autora:

A autora agradece ao auxílio de Matheus Nunes de Freitas, Lara Farah e Fernanda Lima no levantamento e análise dos dados. Também agradece aos pesquisadores do Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB) nas análises e reflexões.

SUMÁRIO

1. PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVOS 7

2. REFERENCIAL TEÓRICO 13

2.1 Dimensões Sociais e Culturais na Implementação de Políticas 16

3. METODOLOGIA 23

3.1 Seleção de casos 23

3.2 Levantamento de dados 24

3.2 Análise e codificação de dados 25

4. ANÁLISES POR POLÍTICAS 27

Professores de Ensino Médio 27

Enfermeiras 44

Educadores (CCA) 61

5. ANÁLISES COMPARATIVAS E CONSIDERAÇÕES FINAIS 79

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 83

ANEXO 1 87

Roteiro Professores 87

Roteiro Educadores 88

Roteiro Enfermeira 89

Vinhetas Professores Ensino Médio 91

Vinhetas Enfermeiras 92

Vinheta Assistentes Sociais 93

1. PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVOS

A literatura sobre políticas públicas tem apontado, há pelo menos três décadas, a que boa parte dos problemas e dificuldades para gerar resultados das políticas são provocados ou identificados no momento da implementação. Mais do que um erro da implementação, a distância entre quem formula e quem implementa dá espaço para transformações, adaptações e interpretações que ressignificam os propósitos iniciais das políticas à luz das condições reais que são encontradas na implementação.

Se esta é uma questão importante para os formuladores de políticas que muitas vezes se frustram em não verem os resultados sendo alcançados, é uma preocupação ainda maior para se pensar processos de inclusão social e combate às desigualdades, especialmente em contextos de muita diversidade e heterogeneidade, como é o brasileiro. Pensar processos de implementação que permitam o combate às desigualdades e a inclusão social se torna, assim, um tema relevante não apenas teoricamente, mas especialmente para a gestão pública.

Há alguns anos a questão das desigualdades tem sido elemento central para as políticas públicas e para sua análise. No caso das políticas, a temática ganha relevância com a promulgação de uma nova Constituição Federal (1988) e se fortalece com a proposição de diversas políticas de enfrentamento da pobreza na década de 2000. No caso da literatura, a questão entra na agenda não apenas pela mudança das políticas, mas também após diversos estudos mostrarem que o crescimento do capitalismo nas últimas décadas tem sido associado a desigualdades crescentes mesmo em contextos de políticas universais e estados de bem-estar social (Atkinson, Piketty e Saez, 2011; Pikety, 2014).

Assim, se torna questão central para a gestão e para a literatura compreender como as desigualdades operam e como é possível combatê-las. Em termos de políticas, as últimas décadas foram marcadas por um crescimento de políticas sociais voltadas à garantia de direitos universais, como as políticas de saúde, educação, assistência social, distribuição de renda, inclusão produtiva, entre outras. Este crescimento foi promovido, principalmente, por uma ação direta do Governo Federal em estruturar políticas universais numa lógica de coordenação federativa, repassando recursos e instrumentos para que os municípios pudessem implementar as políticas (Arretche, 2012, Oliveira e Lotta, 2014). Criou-se, assim, um contexto de promoção de diversas políticas sociais voltadas à universalização de acesso, mas aplicadas em contextos de alta desigualdade e heterogeneidades prévias sob responsabilidade de entes locais.

Em termos conceituais, a ideia de aplicar políticas universais aparece como uma aparente dicotomia às desigualdades e heterogeneidades existentes. A universalidade pressupõe a capacidade de incorporar todos os cidadãos como usuários das políticas, garantindo o acesso universal. Mas a heterogeneidade e a desigualdade pressupõem que o acesso se dê de forma diferenciada, seja incorporando diversidades nas estratégias

desenhadas, que permitam atingir diferentes públicos, seja promovendo políticas com diferentes abordagens, para maximizar o acesso dos mais desiguais e elevar o nível para que os resultados podem reverter trajetórias de desigualdades. Assim, precisamos de projetos de políticas que, ao mesmo tempo, promovam o acesso universal, mas incorporem a diversidade e enfrentam as desigualdades.

Como foi dito, o Brasil experimentou muitos projetos de políticas diferentes nas últimas décadas que tentaram alcançar a universalidade, mas, ao mesmo tempo, tiveram que enfrentar as desigualdades. Neste sentido, uma das questões que se tornaram relevantes para a compreensão a dinâmica brasileira nos últimos anos é o impacto das políticas sociais sobre as desigualdades. Vários estudos recentes vêm comprovando que algumas políticas públicas brasileiras – especialmente as de transferência de renda – tiveram impacto importante na redução da pobreza e da desigualdade. E que o desenho de outras, como a da saúde, tem possibilitado enfrentar a dimensão das desigualdades. Neste sentido, alguns estudos têm mostrado que a redução da desigualdade também se baseia no acesso aos serviços públicos (Arretche, 2015). Vários estudos recentes que têm analisado a expansão dos serviços públicos brasileiros provaram que, embora diferentemente, comparando políticas e regiões, as políticas públicas que promovem acesso universalizado tiveram impacto importante na redução das desigualdades no Brasil nos últimos anos (Arretche 2015; Marques, 2015). Também há evidências de impactos causados pela expansão de políticas diretamente inclusivas, como políticas de transferência de renda, como o Bolsa Família, por exemplo.

Ao mesmo tempo, a literatura indica que há diferenças importantes na redução da desigualdade quando olhamos em termos regionais ou considerando perfil populacional (Favareto, 2013; Arretche, 2015). Uma explicação para essas diferenças de acesso reside na forma como as políticas públicas são efetivamente implementadas pelos agentes responsáveis por sua execução e que podem tomar decisões alocativas. A análise do papel dos atores burocráticos na (re)produção de desigualdades é um ponto pouco estudado na literatura, especialmente a brasileira.

Consideramos, portanto, que, embora a literatura tenha avançado na compreensão dos fenômenos macro-estruturais da redução ou reprodução da desigualdade, há poucas pesquisas que avançam na análise de micro-aspectos que afetam a inclusão, a exclusão e a desigualdade, especialmente as relativas a compreender como as políticas públicas que são implementadas e chegam aos usuários têm efeitos includentes ou excludentes. Uma das dimensões relevantes neste processo é entender como os vários atores envolvidos na implementação estão empenhados em seu desenvolvimento em termos includentes. Como apontam Møller e Stensota (2018), as estruturas mais gerais do estado e modelos de bem estar social do país afetam não apenas os desenhos gerais das políticas, mas também a forma como cotidianamente as políticas são implementadas. Os regimes de bem estar social são baseados em perspectivas mais gerais de solidariedade e coesão social. E estas perspectivas, por sua vez, influenciam a forma

como os burocratas envolvidos na implementação atuam e as escolhas que realizam a respeito de quem deve receber o que, como e quando (Møller e Stensota, 2018).

Parte-se aqui de uma perspectiva de que o processo de implementação não é mecanizado ou previamente determinado pelos objetivos do programa, mas depende das interações realizadas entre burocracia e atores sociais, além de habilidades organizacionais para estimular o compromisso dos vários atores na coprodução de serviços. O pressuposto aqui, portanto, é que o processo de interação é determinante para os resultados e pode afetar a qualidade e a quantidade de serviços prestados. A literatura de implementação de políticas mostrou o papel dos burocratas de nível de rua em processos de inclusão e exclusão alocativa, considerando que eles tomam decisões durante as interações com os usuários (Lipsky, 2010). Novas pesquisas estão provando que esses burocratas também têm impacto nas desigualdades, dado o modo como eles julgam cada situação e avaliam o que os usuários merecem (Dubois, 2010, Maynard-Moodie e Musheno, 2012).

Este assunto, no entanto, ainda não está conectado às discussões mais gerais sobre a redução das desigualdades nem sobre como melhorar a formulação das políticas a partir da compreensão dos processos de implementação, especialmente na literatura e no Estado brasileiro. Há, portanto, lacunas teóricas e empíricas importantes que podem ser em parte supridas com este projeto. A primeira é de avançar nos estudos de implementação que, embora tenham aumentado nos anos recentes, ainda são escassos (Lotta, 2015); a segunda é de propor novas abordagens de estudos sobre implementação, incorporando um olhar de seus efeitos sociais a respeito das desigualdades, inclusão e exclusão (Pires, 2017); a terceira é de contribuir para a literatura de desigualdades dando luz a este enfoque da implementação e do olhar sobre atuação dos burocratas em sua (re)produção ou redução; a quarta é propor algo que não foi feito ainda na literatura brasileira: comparar a atuação de BNR e processos de implementação de diferentes políticas públicas; a quinta é de, a partir de um olhar para ação concreta da implementação, propor melhoria nos desenhos das políticas a cabo no Brasil.

Assim, considerando a recente experiência brasileira de acesso universal aos serviços sociais e o enfrentamento das desigualdades, mas ainda as lacunas teóricas e analíticas para compreender sua operação, esta pesquisa busca contribuir compreendendo o papel dos atores envolvidos no processo de implementação na mudança da realidade social, considerando a inclusão social, exclusão e as desigualdades. Nesta pesquisa, pretendemos, portanto, abordar as discussões sobre desigualdades e burocracia de nível de rua, considerando o processo de implementação e as atividades de seus agentes como um possível processo includente ou excludente que afeta a desigualdade. A hipótese aqui é que o exercício da discricionariedade conduzido pelos burocratas de nível de rua tem efeitos alocativos que podem reduzir ou aumentar a inclusão e a desigualdade e que esse exercício de discricionariedade é influenciado por diferentes fatores sociais, organizacionais, relacionais e individuais. E que, para melhorar o desenho

das políticas voltadas a direitos universais, é essencial compreender perfil e atuação dessa burocracia implementadora, bem como os fatores que influenciam a maneira como executam as políticas e geram resultados.

Esta pesquisa tem como objetivo geral, portanto, analisar perfil e atuação dos burocratas de nível de rua com base nas interpretações que fazem das políticas sob suas responsabilidades e decisões que tomam sobre a implementação dos serviços, entendendo como esse desempenho pode promover processos includentes ou excludentes que afetem a (re)produção ou redução de desigualdades. Pretende, assim, compreender, a partir do olhar para estes burocratas, os limites ou avanços nos desenhos de políticas com caráter universalista.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Embora ainda recente na literatura brasileira, o campo de estudos de implementação de políticas públicas e burocracia traz reflexões pouco exploradas que podem ajudar a explorar elementos relativos às desigualdades.

Ao longo das últimas três décadas, algumas correntes de estudos têm se consolidado buscando compreender como a execução se efetiva no interior do Estado, seja numa perspectiva normativa e prescritiva, na tentativa de trazer aprendizados para melhoria da implementação (visão *top down*), seja numa perspectiva mais analista, buscando compreender, sem prescrições, como de fato os processos ocorrem sob a perspectiva da base (visão *bottom up*).

Ainda nos anos 1980, a literatura de implementação ganhou contornos importantes com o surgimento de uma corrente de estudos que passou a analisar a atuação dos burocratas executores no processo de implementação. Denominados por Lispky (2010) como *street-level bureaucrats* (burocratas de nível de rua), esses atores ganharam centralidade nos estudos de implementação, na medida em que são os atores chave responsáveis por materializar as políticas desenhadas e, portanto, gerar seus resultados.

Os burocratas de nível de rua (BNR) são agentes estatais que trabalham diretamente no atendimento aos usuários dos serviços públicos. O que os define não é a posição hierárquica, mas serem o elo de conexão e acesso entre usuários e Estado. São exemplos de BNR os policiais, professores, profissionais da saúde, assistentes sociais, entre outros. Lipsky (2010), em seu trabalho pioneiro em 1980 apontava já algumas razões pelas quais devemos estudar os BNR como categoria analítica. Em primeiro lugar, porque eles são o maior contingente de profissionais do Estado e por eles passa parte considerável dos recursos públicos. Em segundo lugar, porque eles são a face mais visível do Estado para os cidadãos e é a partir deles que os cidadãos acessam, ou não, direitos e benefícios públicos e materializam o olhar sobre a ação estatal. Em terceiro lugar, porque estes atores são a porta de acesso (ou restrição) a direitos sociais, determinando elegibilidade e exercendo poder alocativo. Eles possuem, portanto, grande impacto na vida dos cidadãos. Em quarto lugar, porque, ao estarem em contato direto com os usuários dos serviços, eles são fonte importante de informações para o próprio Estado e para o desenho de políticas públicas.

No entanto, dada sua natureza por serem o elo entre Estado e usuários, Lipsky (2010) aponta que os BNR vivem cotidianamente a controvérsia do serviço público, já que são duplamente pressionados: pelo Estado, para atingirem metas e terem ganhos de eficiência, e para os cidadãos para aumentarem seu acesso e efetividade.

O elemento central para analisar atuação dos BNR é o conceito de discricionariedade, conceituada como o espaço de liberdade para tomada de decisão, dentro do constrangimento colocado pelas regras (Hupe; Hill; Buffat, 2015). A discricionariedade é o espaço de

racionalidade usado para transformar uma regra geral em uma determinação específica (Lipsky, 2010; Møller, 2016). A discricionariedade é o poder de exercer escolhas entre um conjunto de alternativas que a lei não pré-determina (Zacka, 2017). A discricionariedade é elemento central para entendimento da ação dos burocratas, visto que é a partir dela que a ação se materializa, as decisões são tomadas e a implementação ocorre.

Lispky (2010) foi um dos pioneiros a considerar que a ação dos BNR é um processo de *policymaking*, demonstrando como as ações formuladas pelas políticas não são reais até serem materializadas nas práticas discricionárias dos burocratas (Harrits e Møller, 2011). Analisando a ação discricionária dos BNR, Wageenar (2004) citado por Møller (2016) aponta que as regras não devem ser percebidas como guias, mas como fonte de pensamento abstrato que precisa ser convertida em uma ação com sentido. A discricionariedade é, portanto, improvisada e criativa e os burocratas constroem seu exercício baseados em repertórios disponíveis na situação, sejam eles pessoais, profissionais, regulamentados ou não (Harrits e Møller, 2011). Compreender os resultados das políticas passa, portanto, pela necessidade de compreender a dimensão improvisada e criativa das ações discricionárias dos burocratas de nível de rua. Ou, como aponta Zacka (2018), compreender como os burocratas habitam os espaços de discricionariedade, como negociam compromissos considerando a pluralidade de objetivos e valores aos quais devem ser sensíveis e como encontram recursos para fazer isso em ambientes complexos.

A teoria sobre BNR aponta que o uso da discricionariedade traz dilemas aos burocratas que são pressionados ao mesmo tempo por conflitos das políticas, padrões profissionais, objetivos organizacionais, gestão e requisitos dos públicos com quem interagem (Hupe e Hill, 2007, Lipsky, 2010, Maynard-Moody e Musheno, 2003, Winter e Nielsen, 2008, apud Møller, 2016). No uso cotidiano da discricionariedade, os BNR transformam objetivos originais das políticas em ações concretas que podem, ou não, gerar resultados desejados pela política.

A discricionariedade tem diversas fontes, como a ambiguidade e o conflito de regras e objetivos, a limitação de recursos que leva à necessidade de se fazerem escolhas, as incertezas e imprevisibilidades do mundo cotidiano da implementação e a assimetria de informações, entre outros (Lipsky, 2010; Zacka, 2017).

A literatura aponta que a discricionariedade se manifesta em decisões que os BNR tomam a respeito de diversos elementos da implementação das políticas públicas. Um primeiro lócus de exercício da discricionariedade está no processo de categorização e alocação dos usuários. Usuários chegam ao serviço público como pessoas únicas, com demandas individualizadas e portadoras de diferentes experiências de vida, expectativas e necessidades. Cabe aos BNR receber sua demanda e classificá-la, enquadrando cada usuário e cada necessidade em categorias de serviço pré-estabelecidas, mas sobre as quais há um espaço considerável de interpretação. Assim, é o BNR,

como personificação do Estado, que transforma usuários em clientes, identificáveis e alocáveis em padrões e categorias sociais.

Um segundo lócus de exercício da discricionariedade está na ação de distribuição de benefícios e sanções, função também primordial dos BNR. É quando selecionam quem recebe o que, quando e em que quantidade, o que tem poder de afetar o bem-estar dos clientes.

Um terceiro lócus de exercício da discricionariedade se dá na estruturação dos contextos de interação, na medida em que os burocratas determinam quando, com que frequência e sob quais circunstâncias a interação entre usuário e Estado (e burocratas) ocorrerá.

Um quarto lócus, apontado por Lipsky (2010) se dá no poder discricionário do BNR que ensina aos cidadãos como se portarem perante o Estado, ensinando procedimentos, forma de comportamento, grau de deferência esperada, penalidades possíveis, o que esperar dos burocratas e como adquirir informações no sistema.

Embora haja uma expectativa por parte de quem desenha as políticas de que elas sejam implementadas de forma minimamente padronizada e rotinizada, ou ao menos seguindo determinados valores e diretrizes, a literatura tem demonstrado que apenas parte restrita do exercício da discricionariedade pode ser influenciada por fatores organizacionais. Ou seja, que a ação concreta dos BNR sofre diversas influências que limitam a capacidade de controle por parte do Estado. Assim, por exemplo, literatura tem provado que fatores de background dos burocratas, como gênero, experiência, educação e formação profissional impactam de forma estrutural e individual pois constrangem as capacidades de uso da discricionariedade (Møller, 2016; Meier & O'Toole, 2006; Maynard-Moody e Musheno, 2003; Lipsky, 2010; Ellis, 2011; Evans, 2010). Outros autores têm demonstrado que "características do público alvo", compreendidas de forma específica pelos burocratas, ajudam a explicar o uso da discricionariedade como um processo social de racionalização sobre os clientes em contexto de regras que limitam a ação (Møller, 2016). Há ainda pesquisas demonstrando como o exercício da discricionariedade é influenciado por dimensões culturais e sociais (Maynard-Moody e Musheno, 2003, Stone, 2002, Riley & Brophy-Baermann, 2005), demonstrando que a história social do burocrata é importante para construção de seus hábitos e discricionariedade (Harrits e Møller, 2013).

Isso significa que, no processo cotidiano de implementação e interação entre burocratas e usuários, há diversos elementos operando para além daqueles oficiais, esperados pelas regras e gestão do programa. Na interação com usuários, burocratas coordenam seus próprios valores e percepções de mundo com os dos demais atores envolvidos na interação e respondem, da maneira como conseguem, às pressões e demandas que recebem (Zacka, 2017). Como aponta Brodkin (2012), a implementação não é sobre o que os burocratas querem fazer, mas sobre o que conseguem de fato fazer. E essa constatação traz uma responsabilidade importante aos governos centrais:

a de compreenderem o contexto real de implementação e o que é possível ser feito ali considerando as situações encontradas (e interpretadas) pelos burocratas.

Buscando uma compreensão mais institucional da atuação dos burocratas de nível de rua na implementação, Moody e Musheno (2015) apontam que os burocratas são impelidos cotidianamente a realizar improvisação pragmática ou mesmo desobediência às regras para responder às necessidades dos cidadãos atendidos pelo Estado. Para os autores, os burocratas desenvolvem na implementação diferentes práticas que têm significados compartilhados e moldam sua identidade e a identidade daqueles que recebem seus serviços. As práticas, por sua vez, refletem regimes políticos mais gerais e não apenas as regras específicas. Estas práticas são sempre inseridas em contextos institucionais específicos e são disseminadas e apoiadas por treinamento, regras de promoção, normas profissionais e culturais e por aquilo que é disseminado entre os pares. Os burocratas são, portanto, agentes construídos institucionalmente de quem os valores, interesses e práticas são parcialmente determinados pelas lógicas institucionais que estruturam os campos organizacionais nos quais eles operam. Há forças além das individuais que definem a agência, de forma que, para entender as decisões cotidianas dos burocratas, é preciso compreender os contextos onde eles atuam e como ali as ações são justificadas.

2.1 DIMENSÕES SOCIAIS E CULTURAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS

Para além de um olhar mais institucional e organizacional, como apontado anteriormente, algumas novas abordagens de estudos sobre BNR têm buscado dar ênfase para as dimensões de interação, valores e julgamentos existentes no exercício da discricionariedade por parte dos BNR, tentando analisar dimensões sociais e culturais presentes na implementação para entender como burocratas agem e como as interações ocorrem (Riley & Brophy-Baermann, 2005, Maynard and Musheno, 2003 and Dubois, 1999).

Para Zacka (2017), os encontros que ocorrem na implementação das políticas não são apenas o momento de decisão sobre o que será distribuído, mas também um momento de construção de cidadania e de legitimidade do estado. Isso porque estes momentos são influenciados pela forma como os burocratas entendem e habitam seu próprio papel e como embasam moralmente suas decisões. Durante os encontros com usuários dos serviços, os burocratas carregam consigo uma infinidade de guias normativos e interpretações que precisam ser adaptadas criativamente para encaixar as categorias administrativas em um mundo complexo. E fazem isso, em geral, em contextos de recursos escassos onde devem tomar decisões críticas. A implementação, portanto, traz à tona questões normativas que coloca em jogo os padrões morais dos burocratas, na medida em que eles são pressionados a decidir quem deve receber o que em um contexto crítico, de recursos escassos e pressão tanto por parte da gestão como dos usuários. A dimensão moral se torna central para justificar as escolhas que

os burocratas fazem tanto perante os usuários como a seus pares e a si mesmos. Assim, ao longo da interação, os burocratas vão desenvolvendo disposições morais que embasam e justificam as decisões que tomam (Zacka, 2017).

Ainda buscando complexificar o entendimento da ação dos burocratas, autores como Maynard-Moody e Musheno (2003, 2012), Stone (2002), Harrits e Møller (2013) têm proposto reposicionamento do olhar para os burocratas que os coloca como pessoas que atuam para os cidadãos a partir de posições de poder. Eles são, ao mesmo tempo, influenciados por forças institucionais, por lógicas culturais de merecimento e por determinações coletivas construídas através da troca de histórias entre eles.

Em estudo clássico sobre burocratas, analisando policiais, professores e assistentes sociais, Maynard-Moody e Musheno (2003) apontam que os burocratas não se veem como executores de regras nem como profissionais do Estado. Eles se veem como pessoas que trabalham para os cidadãos (*citizen agents*), e descrevem sua ação como: realizar julgamentos e tomar decisões sobre as situações que encontram (Maynard-Moodye e Musheno, 2003). Sua função não é, portanto, executar regras, mas sim definir, a partir de cada situação que vivenciam, "qual o jeito certo de fazer coisas considerando o que é possível ser feito". Isso porque as regras definem apenas teoricamente o que seria o jeito certo, mas no cotidiano se deparam com tensões entre as regras e a situação real, que os leva a terem que negociar qual é o jeito certo. Esse processo de negociação e de reinterpretação de regras, por sua vez, se dá a partir de julgamentos normativos sobre a realidade. Assim, apontam Harrits e Møller (2013), a função central dos BNR é realizar julgamentos rotineiros a respeito das situações que encontram e, a partir deles, encaminhar os usuários para diferentes serviços ou bens sociais.

Os julgamentos são ao mesmo tempo baseados em normas sociais do que é aceitável e nos critérios técnicos disseminados pelas políticas. Os burocratas identificam e categorizam as situações baseados em observações implícitas, impressões e sensações que possuem sobre o mundo e sobre as situações, sobre as quais muitas vezes prevalecem o senso comum, estereótipos e preconceitos (Harrits e Møller, 2013). Para categorizar situações, eles mobilizam concepções adquiridas em sua vida social e que se transformam em percepções sobre o que é ou não aceitável e, portanto, sobre quais situações têm mais ou menos merecimento (Pires e Lotta, 2017). Constroem, assim, critérios de elegibilidade definindo "quem deve receber o que e por que" (Oorschot, 2008). Schneider e Ingram (2005) afirmam que os BNR são atores engajados na construção social do merecimento das políticas públicas e este merecimento se define com base em distintos critérios, como, o status social dos usuários, suas características e a motivação e engajamento deles em relação as políticas (Tummers, 2017; Møller and Stone, 2013). Assim, a partir dos julgamentos e categorizações exercidos pelos BNR, eles constroem a ideia de que certos perfis de usuários são moralmente superiores e mais merecedores do que outros. E é nessa perspectiva de julgamentos que o momento da implementação se torna um potencial lócus de reprodução ou redução de desigualdades sociais.

Analisar as categorias operadas pelos burocratas é uma das formas de compreender a política pública no seu *everyday life* (Møller, 2009). A autora aponta que a categorização é um processo de construção de identidades institucionais que determinam quem está apto a receber o que. A literatura aponta dois tipos de categorização: a de merecimento, que descreve uma avaliação moral e individual sobre os usuários, baseada em critérios como necessidade, responsabilidade, reciprocidade; e a de direito, que descreve uma dimensão grupal ou coletiva baseada na lei e suportada por critérios como equidade e direito. A categorização tem efeitos importantes no sistema político por dois motivos. O primeiro é permitir ao sistema racional burocrático agir humanamente baseado em regras e na distribuição de direitos políticos. Como aponta Weber, os burocratas são desumanizados e tratados como peças de uma máquina dentro da burocracia. Mas a categorização tem poder de "re-humaniza-los". O segundo motivo é que a categorização tem o potencial de selecionar entre indivíduos legalmente iguais (Møller, 2009). Ela gera, portanto, benefícios e sanções que permitem dar a alguns em detrimento de outros, representando parte importante das relações formais e informais entre estado e sociedade que se concretizam no nível da rua (Møller, 2009).

Os processos de categorização criados pelas regras ou pelas decisões cotidianas de burocratas só se materializam e ganham consequências reais quando encontram as ruas – consequências estas não apenas para os cidadãos diretamente, mas também para a sociedade em geral, na medida em que as práticas de categorização representam padrões mais gerais de funcionamento da sociedade (Møller, 2009). A este respeito, Harrits e Møller (2011) fazem uma diferenciação entre o que denominam categorias sociais e categorias políticas. As primeiras são formas de ordenamento utilizadas pela sociedade de forma geral. A segunda são as formas de ordenamento operadas pelas políticas públicas e que podem ser, ou não, repercussão da primeira. Os burocratas de nível de rua, em suas interações cotidianas, mobilizam diferentes categorias políticas e sociais, ordenando o mundo dos usuários que encontram e determinando elegibilidade e merecimento (ou ilegibilidade e não merecimento).

O processo de categorização, portanto, é uma prática que precede a discricionariedade e está ligada à reprodução de certas práticas sociais ou política sobre como tratar os cidadãos (Møller, 2009). Elas podem ser tanto formais, baseadas nas categorias políticas oficiais, como informais, inspiradas em outros tipos de categorias sociais não formalizadas pelas políticas. As categorias informais (ou taxonomias nas palavras de Zacka, 2017), são desenvolvidas nos encontros cotidianos quando os burocratas precisam distinguir entre tipos de cidadãos e casos de forma mais granulada do que as regras permitem. Estas categorias, portanto, buscam preencher o gap entre as regras e as situações reais não previstas e elas costumam ser disseminadas e legitimadas entre os pares por meio de casos exemplares. Elas não são aberrações isoladas, mas precisam ser entendidas como respostas sensíveis a problemas reais relacionados ao desencontro entre as regras e sua aplicação prática (Zacka, 2017).

Compreender como se constroem e operam as categorizações formais e informais é, portanto, um objeto importante para entender como o estado materializa as políticas públicas e constrói práticas de inclusão e exclusão.

Já na perspectiva dos usuários, o processo de categorização tem diferentes efeitos. O primeiro é a determinação do acesso e da elegibilidade, como apontado acima. O segundo efeito é simbólico em termos de construção de estigmatizações vinculadas às categorias operadas (Rothstein, 1998; Møller e Harrits; 2013). Tao importante quanto o que alguém recebe é como ele é tratado na implementação (Zacka, 2017). Os encontros geram efeitos cumulativos que se refletem na percepção que o usuário tem sobre si mesmo e nas mensagens que os atores do estado passam a ele (Moody e Musheno, 2015).

Um terceiro efeito do processo de categorização para os usuários se relaciona com as percepções de justiça e legitimidade construídas pelos cidadãos a respeito do Estado. Para que os cidadãos legitimem a ação estatal, eles devem, entre outras coisas, considerar que a implementação das políticas é baseada em procedimentos justos com os quais concordam, em categorias de justiça e merecimento que respaldam e legitimam (Rothstein 1998). É por isso que Rothstein (1998) aponta que, quanto mais uma política é seletiva (focalizada) e precisa construir categorias restritivas de acesso (contrárias ao universal), mais ela tende a gerar sensações de injustiça e diminuir a legitimidade do Estado. Afinal, a necessidade de operar categorias excludentes – por meio da burocracia – amplia a sensação dos cidadãos de poder do estado em escolher quem recebe o que de forma discricionária. Assim, aponta o autor, é muito difícil justificar políticas seletivas sem violar o princípio de que o estado deve tratar a todos da mesma maneira.

Embora o autor esteja falando estritamente da dicotomia entre políticas seletivas e universais, podemos traçar um paralelo entre as políticas universais com ou sem restrição de recursos. Quanto maior a restrição de recursos, maior a pressão para os burocratas decidirem quem terá ou não acesso, seja via categorização por merecimento, seja por direitos. A questão é que políticas universais em contextos de restrição de recursos pressionam os burocratas a tomarem decisões alocativas que geram, na prática, programas seletivos. E, como aponta a literatura, programas seletivos apresentam problemas na implementação na medida em que aumentam discricionariedade na ponta e têm dificuldade de encontrar critérios viáveis de seleção de usuários que não sejam questionáveis pela sociedade (Rothstein, 1998).

Em uma abordagem ainda mais interacionista, para Dubois (1999), o exercício da discricionariedade está diretamente relacionado ao processo de construção da identidade e ao papel social dos burocratas. A partir de uma análise sociológica do papel da burocracia nos "guichês", Dubois (1999) examina criticamente as estruturas sociais que operam em reuniões entre burocratas e usuários. Para o autor, os burocratas não

implementam políticas, mas sim as materializam, trazendo uma dimensão concreta ao desempenho da burocracia. Os burocratas atuam ao mesmo tempo como agentes do estado (responsáveis pela materialização das políticas das normas existentes) e como agentes sociais individuais (responsáveis por trazer identidades distintas aos encontros). Eles, portanto, deixam de ser atores impessoais para serem vistos como "agentes sociais com personalidades individuais que, sob certas condições e limites, devem atuar no papel de burocratas impessoais e padronizados".

Neste processo, Dubois (1999) afirma que os usuários não são passivos, embora tenham menos poder e autoridade do que burocratas. À medida que procuram estratégias para ganhar poder, usam os critérios dos próprios burocratas para proporem novas formas de obter acesso aos serviços aos quais eles se sentem merecedores. Nesta concepção, a ideia de discricionariedade não aparece apenas nas decisões organizacionais ou individuais dos burocratas, mas sim surge em uma lógica interativa baseada em identidades e posições sociais que criam situações de encontros dramáticos em que cada ator (burocracia e usuário, ou mesmo outros atores burocráticos) têm papéis diferentes, baseados em sentimentos e pensamentos para descobrir quem é o indivíduo na frente deles (DUBOIS, 1999). O autor demonstra, assim, como o uso da discricionariedade tem um impacto importante nas formas de acesso dos usuários. Para o autor, a construção das práticas dos burocratas no processo de implementação (que ele conceitua como materialização das políticas) depende da concepção que burocratas têm sobre seu papel, o que é influenciado por questões organizacionais, mas também por status social tanto dos burocratas como dos usuários. Assim, elementos relacionados à posição social dos atores, suas trajetórias e fatores organizacionais se tornam inseparáveis para compreender como e por que os burocratas exercem a discricionariedade na construção de práticas que tem impactos includentes ou excludentes.

Nestas discussões, portanto, está colocada a ideia de que a atuação dos burocratas de nível de rua é central para compreender resultados das políticas, sejam eles materiais (quem recebe o que e quanto) sejam eles simbólicos (como os cidadãos são categorizados e tratados pelos agentes públicos). Como a literatura tem demonstrado, além do elemento relacional (conectar atores diferentes), as ações dos burocratas podem impactar diretamente o acesso a benefícios e direitos pelos usuários e, assim, podem afetar diretamente os processos de inclusão e de exclusão.

Estas dimensões, no entanto, são muito distantes do cotidiano dos atores que formulam as políticas e sua invisibilidade acaba se transformando em frustração pelos planos não serem colocados em prática. A evidenciação destes elementos, ou seja, de como os BNR atuam, o que influencia sua atuação e quais os resultados decorrentes das escolhas que fazem, é elemento central para melhoria do desenho das políticas públicas. É neste sentido e com este propósito que a presente pesquisa se situa: buscando contribuir tanto para as discussões teóricas sobre a relação entre implementação e desigualdades como para as proposições empíricas que podem contribuir para a melhoria do desenho das políticas.

3. METODOLOGIA

Para alcançar os objetivos propostos, esta pesquisa se constituiu de etapas teóricas e empíricas, analisando três políticas sociais para verificar como seus burocratas de nível de rua interpretam as políticas e, a partir das ações, produzem impactos em termos de inclusão e exclusão.

A pesquisa foi organizada em 4 etapas:

1) Levantamento e análise da literatura: nesta etapa realizamos um extenso mapeamento bibliográfico sobre temas como desigualdade e desenvolvimento; redução da pobreza e inclusão social; burocracia e inclusão; ações de burocratas a nível de rua; discricionariedade, inclusão e exclusão; desempenho da burocracia e redução das desigualdades.
2) Pesquisa de campo: realização de entrevistas com 20 profissionais de cada uma das políticas selecionadas (descritas abaixo).
3) Análises por políticas: buscamos compreender as especificidades de elementos como: perfil da burocracia; grau de discricionariedade; fatores que influenciam o exercício da discricionariedade; resultados percebidos da entrega do serviço; desafios e sugestões para melhoria do desenho da política.
4) Análises cruzadas: nesta etapa buscamos responder às perguntas e objetivos de pesquisa de forma comparativa, compreendendo os aprendizados gerais em termos das diferenças entre formulação e implementação, do papel das burocracias, de seu perfil (e adequação às políticas) e dos desafios e recomendações para melhoria do desenho das políticas.

3.1 SELEÇÃO DE CASOS

Foram selecionadas 3 políticas para serem analisadas tendo como pressupostos para suas escolhas: 1. Políticas com desenho federativo, que sejam regulamentadas pelo governo federal e implementadas pelos municípios; 2. Políticas com alto componente interativo, que dependa da atuação de burocracias implementadoras e da interação entre burocratas e usuários; 3. Políticas voltadas à materialização de direitos. Para selecionar as políticas e garantir algum grau de comparabilidade, foi definido que elas deveriam atender a públicos similares. Portanto, escolhemos 3 políticas voltadas ao público jovem, especialmente adolescentes, mas que são providas por organizações diferentes e com enfoques distintos. Foram definidas como políticas, portanto: a Estratégia Saúde da Família; o Centro de Criança e Adolescente do SUAS; e o Ensino Médio. Em cada uma destas políticas, foram selecionados burocratas de nível de rua centrais que pudessem ser entrevistados. Assim, selecionamos considerar a atuação de enfermeiras, assistentes sociais e professores do EM. Também para permitir algum grau de comparabilidade, foram selecionados serviços prestados em um mesmo município

(São Paulo) em diferentes regiões (Norte, Sul, Leste e Oeste). Foram selecionados equipamentos da saúde, assistência e educação em um mesmo território, buscando diminuir efeitos de variação contextual.

3.2 LEVANTAMENTO DE DADOS

Em primeiro lugar, foi realizada análise documental das três políticas para compreender seus planos, expectativas e grau de amarração e desenho das mesmas.

Em seguida, foram levantados dados primários a partir de entrevistas com burocratas das três políticas. Para este levantamento, foram realizadas como etapas:

- Seleção de 4 escolas, UBS e CCAs em 4 regiões de São Paulo. No caso das UBS e CCAs, tivemos que escolher mais de 4 equipamentos já que cada um deles tinha menos de 5 profissionais do mesmo tipo;
- Pedido de autorização para realização da pesquisa nos equipamentos;
- Seleção de 20 entrevistados em cada equipamento;
- Realização de entrevistas;
- Transcrição de entrevistas.

As entrevistas seguiram um roteiro semi-estruturado adaptado a cada um dos serviços. Os roteiros estão apresentados no Anexo 1. Além dos roteiros, aplicamos durante as entrevistas duas vinhetas com cada entrevistado. As vinhetas são um método semi-experimental definido como "textos, imagens ou outras formas de estímulo aos quais os respondentes são solicitados a reagirem (Hughes and Huby 2004:37), ou, "históricas curtas sobre características hipotéticas em circunstâncias específicas aos quais os respondentes são convidados a responder (Finch 1987:105). As vinhetas buscam apresentar aos entrevistados situações autenticas ou dilemas reais por meio dos quais os pesquisadores conseguem compreender comportamento (Harrits, no prelo). A aplicação de vinhetas permite comparar a reação de burocratas a uma mesma situação real mesmo estando em ambientes diferentes, o que permite compreender as diferenças de contextos e formação. Para esta pesquisa, foram desenhadas 3 vinhetas para cada serviço que permitisse comparar a reação dos burocratas a distintas situações e verificar se e como as formas de categorização dos usuários varia entre eles.

A aplicação das vinhetas foi realizada seguindo estes procedimentos: todos os entrevistados receberam a vinheta geral e, após lerem, foram solicitados a reagir a elas indicando que atitude tomaria naquela circunstância. Após a discussão da 1ª vinheta, receberam uma segunda vinheta para discussão. Metade dos entrevistados recebeu a vinheta 1, metade recebeu a 2. Assim, todos os entrevistados discutiram duas vinhetas no total. Todas as vinhetas aplicadas estão também apresentadas no Anexo 1.

3.2 ANÁLISE E CODIFICAÇÃO DE DADOS

Todas as entrevistas foram transcritas e analisadas por meio do software NVivo. O processo de codificação se baseou em códigos pré-estabelecidos que foram determinados na construção dos roteiros de entrevista (entre os códigos originais estavam: percepções sobre autonomia, regras, suporte; paciente típico; categorias de pacientes; paciente fácil; paciente difícil; histórias de sucesso; histórias de fracasso; vinhetas 1, 2 e 3; julgamentos). Além disso, foram também adicionados novos códigos à medida em que as entrevistas eram lidas e analisadas, considerando elementos trazidos pelas entrevistas e não previstos no roteiro (ex: encaminhamentos de cada vinheta; merecimento; crime; violência e etc.). Após codificação de cada uma das entrevistas, foram realizadas análises gerais a partir dos grupos de códigos, mas ainda em cada política. Estas análises estão na seção 4 deste relatório. Por fim, foram feitas análises comparativas entre as políticas, presentes na seção 5.

4. ANÁLISES POR POLÍTICAS

Nesta seção apresentaremos separadamente as análises das entrevistas com burocratas de cada política. As entrevistas serão apresentadas conforme a seguinte estrutura: 1. perfil dos entrevistados; 2. percepções que possuem sobre a política; 3. percepções sobre os usuários do serviço; 4. percepções sobre sua atuação (sucesso e fracasso); 5. análise das respostas pingue-pongue; e 6. análise das vinhetas.

PROFESSORES DE ENSINO MÉDIO

1. Perfil dos entrevistados

a. Perfil e trajetória

Os quadros a seguir apresentam o resumo do perfil dos entrevistados, considerando gênero e idade.

QUADRO 1 – Gênero dos profissionais entrevistados

Gênero	Número de profissionais
Feminino	10
Masculino	10
TOTAL DE PROFISSIONAIS: 20	

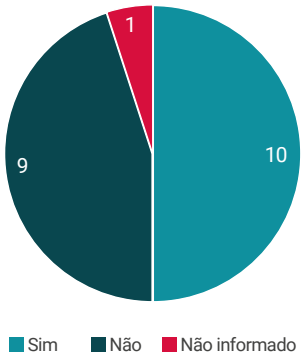
QUADRO 2 – Faixa etária dos profissionais entrevistados

Faixa etária	Número de profissionais
25 a 34 anos	7
40 a 49 anos	5
50 a 64 anos	8
TOTAL DE PROFISSIONAIS: 20	

Com relação ao gênero dos professores entrevistados, houve um equilíbrio entre homens e mulheres. Com relação à faixa etária, também houve um equilíbrio entre as diferentes faixas, o que demonstra que não há apenas professores novos ou antigos na amostra, mas uma boa divisão entre eles.

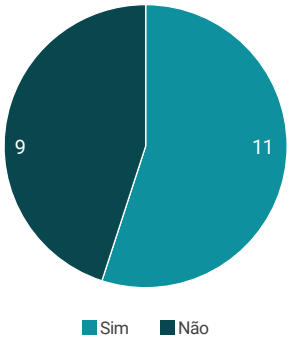
Os dois gráficos a seguir analisam a relação dos professores com a comunidade, seja pela moradia próxima à escola, seja por pertencimento a grupos comunitários, associações e igrejas.

GRÁFICO 1 – Número de profissionais que residem próximo à Unidade Educacional



Reside próximo à UE?	Número de profissionais
Sim	10
Não	9
Não informado	1
TOTAL DE PROFISSIONAIS: 20	

GRÁFICO 2 – Número de profissionais que frequentam associações comunitárias, igrejas, clubes e etc.



Você frequenta alguma associação comunitária, igrejas, clubes e etc?	Número de profissionais
Sim	11
Não	9
TOTAL DE PROFISSIONAIS: 20	

QUADRO 3[1] – Local frequentado pelos profissionais que responderam "sim" para a pergunta anterior

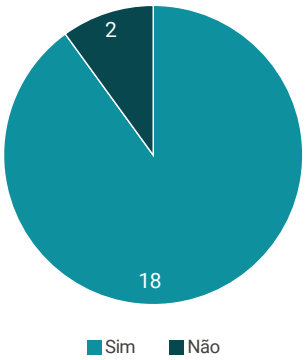
Local que frequenta	Número de vezes em que é citado
Igreja Católica	4
Igreja (sem especificar)	3
Igreja Evangélica	2
Centro Espírita	2
Conselhos (de Segurança, do Bairro ou da Escola)	3
Clubes municipais e CEU	3
Sindicato dos professores	1

Há também um equilíbrio entre professores que moram próximos ou distantes da escola, o que pode sugerir, para análises posteriores, diferentes graus de envolvimento com o território. Com relação à participação comunitária, também houve equilíbrio, sendo que as maiores presenças em atividades comunitárias se dão em igrejas de diferentes matrizes (11 professores). E apenas três participam de conselhos comunitários.

O gráfico a seguir analisa a quantidade de professores que estudaram em escolas públicas e a formação destes professores. Como se pode notar, a grande maioria estudou em escolas públicas, o que pode gerar maior envolvimento com a política pela identificação que estes professores podem ter com o ensino público.

1 Os valores dos quadros superam o número de respondentes porque um mesmo respondente pode responder mais de uma opção.

GRÁFICO 3 – Número de profissionais que estudaram em escola pública



Estudou em escola pública?	Número de profissionais
Sim	18
Não	2
TOTAL DE PROFISSIONAIS: 20	

QUADRO 4 – Número de profissionais por área de formação

Área de formação	Número de profissionais
Geografia, história, ciências sociais e filosofia	9
Letras	6
Biologia, matemática e física	3
Artes	1
Educação Física	1
Pedagogia e Educação Especial	2

Já com relação às áreas de formação, pode-se ver uma grande variação, sendo que apenas dois deles estudaram pedagogia e os demais estudaram cursos específicos, o que é condizente com a formação exigida para lecionar no ensino médio. De qualquer forma, pode-se ver que há uma variação nas áreas de conhecimento das formações, embora com grande concentração na área de humanidades.

O quadro a seguir analisa a experiência do professor na escola onde leciona. A tabela demonstra que há também uma variação no tempo de experiência, com 8 professores lecionando há menos de 3 anos, 7 professores lecionando entre 4 e 10 anos e 5 professores lecionando há mais de 10 anos na escola em questão.

QUADRO 5 – Número de anos de atuação como professores na Unidade Educacional em questão

Número de anos de atuação na UE	Número de profissionais
Menos de 1 ano	3
1 a 3 anos	5
4 a 6 anos	6
7 a 9 anos	1
10 a 12 anos	2
16 a 19 anos	1
20 a 22 anos	2
TOTAL DE PROFISSIONAIS: 20	

Para além dos dados objetivos sobre perfil e trajetória dos professores entrevistados, buscamos também captar outros elementos que dizem respeito à sua atuação: a motivação para ser professor e a identificação que possui (ou não) com os alunos da escola. Os dois itens a seguir analisam estes elementos.

b. Motivação e Empatia

A análise sobre motivação e empatia se baseou, primeiramente, em uma análise sobre as motivações que os professores alegaram para decidir ser professor. Para tanto, foram analisadas as respostas à questão: "por que você decidiu ser professor?". Além disso, também buscamos captar elementos sobre a motivação e a empatia observando o restante das entrevistas e os demais elementos que os professores usam para justificar suas escolhas e permanência na profissão.

O quadro abaixo demonstra as respostas à pergunta: "por que você decidiu ser professor?"

QUADRO 6 – Motivo que levou a ser professor[2]

Motivo	Número de vezes que é citado
Vontade de ensinar[3]	12
Influência familiar (parentes professores)	6
"*Aconteceu*", precisava trabalhar	5
Influência de professor	1
Trabalho dinâmico	1

Com relação à motivação para entrada na profissão, dos 20 entrevistados, 12 apontam que decidiram ser professores pelo sonho de lecionar, transmitir conhecimento, ajudar o outro, etc. Ou seja, metade dos professores ingressou na profissão por se identificar diretamente com ela e com o desejo de transformar a vida dos alunos. As citações a seguir dão uma boa demonstração disso:

> *Desde a mais tenra idade eu tinha uma perspectiva de que eu tinha que passar aquilo que eu sabia adiante, que de alguma forma eu queria ajudar as pessoas e... foi a forma que eu encontrei pra poder ajudar, contribuir com a sociedade e ajudar as pessoas melhorarem.*

> *Quando eu comecei a estudar, em 68, 69, 67, quando eu comecei a estudar, entrei no primário, eu achava bonito ser professor e transmitir conhecimento, passar conhecimento para as pessoas. Isso aí faz muitos anos e eu guardei isso comigo.*

Embora apareça de forma objetiva em apenas uma entrevista, ao longo das narrativas, outra justificativa importante para a escolha da profissão foi o fato de ter tido bons

2 O professor poderia apontar mais de um motivo, de forma que a somatória é maior que 20.

3 Aqui são contabilizadas respostas como "vontade de transmitir o conhecimento" ou "passar o conhecimento para outras pessoas", identificação, sonho, vontade de ajudar as pessoas, gosta de lidar com o público.

professores na infância, o que reforça a vontade de ser professor. O mesmo acontece com a influência de ter professores na família, justificativa que apareceu em 6 entrevistas:

> *Ah, eu acredito que foi um, um desejo construído ainda na adolescência, sabe? Por causa de alguns modelos de professores que eu tive, que fizeram a diferença na minha vida. Eu acho que eu acabei querendo espelhar aquilo que eles foram para mim, pra outras pessoas.*

Por fim, importante salientar que em cinco entrevistas a justificativa não foi relacionada a uma vocação pela profissão, mas sim ao mercado de trabalho ou a algum movimento da trajetória que levou a esta profissão sem necessariamente haver uma vocação.

Estas justificativas são importantes para compreender uma visão heroica e salvacionista que aparece nas narrativas dos professores, como veremos mais adiante, e que se relaciona a uma escolha profissional a partir de um sonho. Ao mesmo tempo, estas justificativas ajuda a explicar por que em várias das narrativas os desafios enfrentados pelos professores geram uma grande frustração e sensação de impotência, como a incapacidade de realização de sua vocação e seu sonho ou com a frustração por uma escolha errada – como veremos mais adiante, metade dos professores relataram sofrimento no trabalho pela sensação de impotência (falta de apoio, sensação de que os alunos não têm jeito, de que a profissão está muito difícil de ser exercida, etc.).

c. Identificação / diferença e proximidade social

Outro elemento importante para analisarmos perfil dos professores diz respeito à sua identificação com os alunos e em que medida eles sentem que possuem proximidade ou distância dos usuários do serviço. Essas análises são importantes para entendermos, posteriormente, a construção da normalidade (Harrits e Møller, 2013). Para responder a esta questão, analisamos as respostas à pergunta: "você se acha parecido ou diferente de seus alunos? E por quê?".

O que as entrevistas sugerem é que há uma grande variação nas identificações, não havendo padrão. Quando professores relatam não se sentirem parecidos, as justificativas são relativas à diferença nos perfis e comportamentos: idade, vivência, interesses, classe socioeconômica, acesso à cultura e à informação, cor e raça, grau de maturidade, tipo de comportamento. Também aparecem diferenças sobre a qualidade da educação à qual os alunos estão expostos (numa narrativa de "no meu tempo tudo era melhor") e ao tipo de família dos estudantes (em geral numa diferenciação entre as famílias estruturadas – como a dos professores - e as desestruturadas – como parte dos alunos). Esta dicotomia entre tipos de família vai ser importante em toda a análise sobre os professores.

Já os professores que se identificam com os alunos, ou seja, que se acham mais parecidos, alegam que há em comum: morar na mesma região, comportamentos com relação ao saber (ambos são curiosos, questionadores), comportamentos na vida

(serem dinâmicos, ativos). Embora metade dos professores more na mesma região que os alunos e quase todos tenham estudado em escolas públicas, a narrativa de que os professores e alunos são parecidos em termos de realidade socioeconômica só apareceu em uma entrevista.

2. Percepções sobre a política

Nesta seção analisaremos as percepções dos professores com relação às políticas de educação e seu trabalho cotidiano, observando: como avaliam autonomia, recursos, regras e suporte.

a. Autonomia

Com relação à autonomia, analisada a partir da pergunta: "você sente que tem autonomia? Em que? E por quê?", todos os professores responderam que possuem autonomia. A autonomia, inclusive, é defendida como um princípio importante da profissão, que deve ser resguardada para que o professor possa desempenhar melhor seu trabalho. A autonomia aparece relativa a vários elementos: nas disciplinas que ministram, dentro da sala de aula, na adaptação do conteúdo e etc. Apenas em uma das entrevistas apareceu uma crítica de que a autonomia é excessiva, o que faz os professores se sentirem solitários e perdidos quanto a seu trabalho. Nas demais, é importante salientar como a narrativa sobre a autonomia aparece como um discurso profissional central.

b. Regras

Um contraponto para entender a dimensão da autonomia é ver como os professores interpretam a questão das regras, o que foi analisado a partir das respostas às questões: "com relação às regras para seu trabalho, você sente que existem muitas regras? Pode citar algumas?"; e "e você entende que há leis ou regulamentos internos que são injustos ou errados?".

Os professores consideram duas dimensões de regras: as regras das escolas e das políticas, ou seja, regras que precisam seguir; e as regras que eles ou a escola aplicam aos alunos.

Com relação às regras às quais os professores estão submetidos, em geral os entrevistados acham que há relativamente poucas regras, o que reforça o discurso de autonomia. Inclusive, em nenhuma entrevista foram mencionadas regras gerais da política – quando muito, apenas o currículo era mencionado como uma referência distante.

Já com relação às regras para os alunos, elas podem ser tanto regras da escola (como horário de entrada, flexibilidade quanto ao uniforme ou atrasos e etc.) ou regras de funcionamento das aulas. Em geral, os professores apontam as regras da escola como inflexíveis, duras e que podem gerar exclusão. Também consideram que as regras da escola podem promover desigualdades ao tratarem todos os alunos como iguais.

> *Eu acho que algumas, acho que algumas são muito duras… e desnecessárias. (...) Horário, por exemplo. O aluno tem que entrar às sete da manhã e sair às 11:50, só que às vezes desconsidera que o aluno mora longe… Ele mora longe, então ele chegou sete e vinte e ele não pode entrar? Ele tem que voltar para casa? E aí o professor, tem professor que não aceita o aluno…*

Isso demonstra uma preocupação dos professores com relação à dimensão da equidade e da diversidade dos alunos.

Por fim, com relação às regras que os professores aplicam na sala de aula, aí sim há um reforço de sua importância, atribuindo a dimensão das regras como um elemento central para o aprendizado a partir da lógica da disciplina. Resumindo, os professores não se sentem submetidos a regras da política (e acham importante não serem); acham as regras da escola importantes, mas muitas vezes excessivamente rígidas e excludentes, mas acham as regras em sala de aula essenciais para o aprendizado.

> *O adolescente, ele tem que ter, tem que ser regrado também, porque eles pedem, às vezes, as regras, né… Eles não gostam que a coisa fica muito largada, também…*

> *Eu imponho as regras de comportamento em sala de aula e a conservação do material… (...) Olha, eu acho assim, que tem que ter um pouquinho de disciplina se não, não desenvolve o trabalho. Então aqui a escola realmente, eu acho que a direção ela é rigorosa quanto a isso de comportamento e eu acho que aí que… se consegue um rendimento favorável ao aluno.*

c. Suporte

Com relação à percepção sobre ter ou não suporte, respondida a partir das questões: "a gestão oferece suporte para que você possa realizar seu trabalho da melhor maneira possível? Sim/não, por quê?"; e "quem você contata quando tem dúvidas sobre a melhor forma de proceder no trabalho?". Com relação a esta questão, houve uma variação importante nas respostas. Primeiro, variação em relação às escolas – enquanto em algumas os professores sentem possuir suporte pedagógico, em outras se sentem muito solitários. Há uma percepção variada do quanto a direção da escola está presente no dia a dia dando suporte aos professores – em algumas escolas apontam uma direção muito presente, em outras uma direção preocupada apenas com tarefas administrativas. Este segundo caso leva, em algumas escolas, a uma percepção de solidão por parte dos professores.

Também houve vários relatos de falta de equipe de apoio aos problemas em sala de aula – como psicólogos, assistentes sociais, etc., que pudessem tirar uma sobrecarga dos professores. Por fim, em geral, houve uma percepção positiva sobre o suporte que os professores dão uns aos outros, entre pares, o que ajuda a resolver conflitos, dúvidas e situações excepcionais.

d. Recursos

Já com relação aos recursos, houve muita reclamação pela falta e insuficiência. Todos os professores alegaram faltarem recursos básicos para desenvolverem suas atividades. Vários relataram, inclusive, comprar materiais com recursos próprios para poderem desenvolver as atividades planejadas: "*gasto meu dinheiro para fazer acontecer e ajudar os alunos, mas infelizmente não dá para ajudar todos*".

As críticas sobre recursos são de várias naturezas e dimensões: há críticas sobre salários baixos e desvalorização da profissão docente; críticas sobre a formação ruim dos professores; crítica sobre as estruturas precárias das escolas; críticas sobre a falta de professores ou de outros profissionais nas escolas que geram sobre carga de alguns professores.

3. Percepções sobre alunos

Nesta seção analisaremos as percepções que os professores têm a respeito dos alunos, observando: como classificam o "aluno típico"; como categorizam diferentes tipos de alunos; quem é o aluno fácil e o aluno difícil; se usam algum tipo de julgamento para categorizar os alunos.

a. Aluno típico

Esta questão foi analisada a partir das respostas à pergunta: "você pode descrever um aluno típico?".

O que se percebe pelas respostas é que há muita variação da maneira como classificam os alunos típicos. Mas estas classificações, em geral, dizem respeito tanto a características de comportamento como a perfil.

Com relação ao comportamento, são alunos típicos: os impulsivos, os abertos a aprender, os inconstantes, os espertos, os que têm muito acesso à informação, os interessados e os desinteressados, os ativos e os preguiçosos.

Com relação ao perfil, são alunos típicos: os que moram longe, os que não têm apoio familiar, os que não têm base, os que moram na favela (ou comunidade ou áreas de risco), os que não têm referências e valores.

Há, portanto, em geral uma atribuição valorativa negativa nos alunos considerados como típicos, seja em relação aos comportamentos, seja em relação ao perfil e condições socioeconômicas vulneráveis. Estas atribuições são reforçadas ao analisarmos os tipos de categorização operados pelos professores, como veremos a seguir.

b. Tipos de categorização

Encontramos basicamente três tipos de categorização nas descrições dos professores sobre seus alunos e nas histórias que contam. As categorizações são a forma como os professores dividem os alunos e organizam suas atividades cotidianas e em geral

elas aparecem como uma dicotomia entre dois tipos opostos. Há categorizações por comportamento, por condições socioeconômicas e por patologias.

Com relação a categorizações por comportamentos, estas apareceram em 9 entrevistas, e nelas os professores dividem os alunos entre: alunos constantes e inconstantes; disciplinados e indisciplinados; alunos agressivos (ou violentos) e calmos; espertos e atrasados; interessados e desinteressados; esforçados e preguiçosos; dissimulados e franco.

As categorizações por condições socioeconômicas apareceram em 5 entrevistas, e nelas os professores dividem os alunos por: classe social (média ou baixa); tipo de família (estruturada, desestruturada, ausente, presente; com pessoas presas); situação de vulnerabilidade (vulnerável, precário e etc.). Em três entrevistas não foram encontradas categorizações.

Por fim, em três entrevistas apareceram também categorizações patológicas que estão ligadas a algum tipo de deficiência dos alunos (surdos, autistas, hiperativos).

c. Fácil

Outro processo de categorização que analisamos foi como os professores separam os alunos entre os fáceis e os difíceis. As categorizações também foram a partir de duas dimensões: perfil ou comportamento.

Assim, são considerados alunos fáceis aqueles que têm, como perfil, famílias que os apoiam (2 entrevistas). São considerados alunos fáceis aqueles que têm um comportamento considerado adequado, no que diz respeito a serem alunos: interessados (9), que dialogam (3), autônomos (2), respeitosos (2), disciplinados (2), francos (2), que não precisam do professor (1) e que aprendem (1). Um professor pode apresentar mais de um tipo de “aluno fácil”.

É importante ressaltar que dimensões de raça, gênero ou condição socioeconômica não apareceram na definição de alunos fáceis – o que é diferente do que veremos nas outras profissões. Ao mesmo tempo, os comportamentos aos quais se atribui facilidade estão relacionados a comportamentos que justamente facilitam o trabalho do professor, seja pela docilidade, seja pelo envolvimento e criação de vínculo. Estes elementos são opostos ao que apareceu na categorização de alunos difíceis.

d. Difícil

Os alunos difíceis também são categorizados por perfil ou comportamento. Com relação ao perfil, são alunos difíceis: os alunos que não têm suporte da família (6), os com deficiência (1) e os usuários de drogas (1).

Com relação ao comportamento, são alunos difíceis: os indisciplinados (11), os que não estão abertos para diálogo e não têm escuta (11), e os desinteressados (10) e os

agressivos e desrespeitosos (7). Um professor pode apresentar mais de um tipo de "aluno difícil".

Oposto ao que apareceu nos alunos fáceis, os alunos difíceis são aqueles que prejudicam a atividade fim do professor. Afinal, como lograr lecionar para aqueles que não querem aprender, não estão abertos ao diálogo e etc.? Também é importante ressaltar que não foram relacionadas dimensões raciais, de gênero ou socioeconômicas na atribuição de dificuldade.

O que as análises sobre facilidade e dificuldade demonstram é que este processo de categorização está diretamente relacionado à percepção da (in)capacidade de exercer suas tarefas, sendo que, quando há cooperação dos alunos, eles são fáceis, quando não há, eles são difíceis. Essa discussão remete às bases da ideia de coprodução (Dubois, 1999), que pressupõem que os burocratas atribuem aos usuários a responsabilidade na atuação conjunta e, quando ela não ocorre, os usuários são criticados pelos burocratas pela incapacidade destes de exercerem sua profissão.

Outro elemento importante que pode ser extraído destas discussões é como se atribui responsabilidade à família na construção de um aluno fácil ou difícil. Em 12 entrevistas as famílias foram apontadas como responsáveis pelo sucesso ou fracasso, pela facilidade ou dificuldade. Isso remete a duas dimensões importantes. A primeira é que o professor não atribui ao aluno (mesmo de ensino médio) total responsabilidade por seus atos. Neste sentido, o aluno é parcialmente passivo, já que seu ambiente familiar condiciona certos tipos de comportamento. Em segundo lugar, é importante compreender os julgamentos que operam sobre tipos de família e como são atribuídos a estes tipos determinados chances de sucesso ou fracasso, como veremos mais adiante.

e. Julgamento

Para compreender melhor como os processos de categorização de usuários acontecem, analisamos em que medida os professores usam julgamentos valorativos ao longo das entrevistas. Em quase todas as entrevistas apareceu algum tipo de julgamento valorativo sobre o aluno, seu comportamento ou sua família.

Com relação aos alunos, por exemplo, apareceram julgamentos valorativos sobre a posição política dos alunos, sobre seu grau de disciplina, sobre seu grau de interesse e de engajamento nos estudos. Também apareceram julgamentos sobre as chances de sucesso ou fracasso de alunos pelas condições socioeconômicas ("a gente sabe que alguns alunos não têm perspectivas de futuro"). E, por fim, sobre o grau de engajamento dos alunos das escolas públicas e privadas (nestas, alunos mais comprometidos).

Mas, o mais recorrente foram os julgamentos valorativos sobre tipos de famílias. Houve julgamentos negativos a respeito de famílias que são: "famílias religiosas radicais"; "famílias que tiveram filho na adolescência"; "famílias sem estrutura" ou "famílias desestruturadas"; "famílias com presidiários"; "famílias com usuários de drogas e

álcool" e "famílias desinteressadas na educação dos filhos". Estes tipos de família em geral erem relacionados com histórias de fracasso escolar ou com alunos com grande dificuldade. A citação abaixo demonstra um destes julgamentos:

> *(com relação às famílias) a maior parte mesmo (tem problemas) é por não levar a escola muito a sério, por achar que a escola é uma fase na vida, mas é só isso uma fase, não um caminho que vai te levar a uma outra coisa superior... É mais um costume mesmo de colocar a criança na escola e deixar ela lá até terminar e pronto...*

Estes julgamentos sobre as famílias ou sobre alguns comportamentos são muito problemáticos porque podem reforçar um processo de profecia autorrealizável, na qual um aluno categorizado como difícil, ou que recebe um julgamento valorativo negativo pelo tipo de família que possui, tem mais chance de ser tratado como um aluno sem chances na vida.

4. Percepções sobre sua atuação

Nesta seção analisamos as percepções que os professores têm sobre sua atuação e em que medida, ou com relação a que fatores, consideram que possuem sucesso ou fracasso em sua atuação. Para tanto, foram analisadas as histórias de sucesso, fracasso e casos excepcionais que pedimos aos professores. Eles foram provocados a contar histórias destes três tipos e, em seguida, analisar por que a história recebia esta denominação. Assim, conseguimos observar como o professor constrói a ideia de que sua atuação funciona ou não, e com base em que fatores justifica esta construção.

a. Histórias Sucesso

O quadro a seguir demonstra as diferentes justificativas para as histórias de sucesso. Uma história pode ter mais de uma justificativa, de forma que a somatória é maior que 20.

QUADRO 7 – Justificativas para histórias de sucesso

Justificativas	Número de vezes em que é citada
Gerar inclusão (função)	11
Mudança de comportamento e de olhar (comportamento e função)	8
Aluno gosta de estudar (comportamento)	5
Aluno aprende (função)	4
Gerar mobilização, debate, reflexão crítica (função)	2
Reconhecimento (auto-centrado)	1

O que se percebe, é que em mais da metade dos casos o sucesso está relacionado com a capacidade de gerar inclusão (11), o que é uma das funções centrais dos professores. Mas é interessante que a função da inclusão tenha aparecido com maior incidência do que a função de gerar aprendizado, também central na atuação dos professores, mas que aparece em apenas 4 entrevistas. Outros dois elementos relativos à função,

mas que dependem de como o professor enxerga a educação, são a capacidade de mudar o comportamento e o olhar dos alunos (8) e a capacidade de gerar mobilização, debate e reflexão crítica (2). Assim, a maioria da atribuição de sucesso do professor se baseia em sua capacidade de alcançar a missão de sua profissão – embora esta missão possa variar (inclusão, aprendizagem, mudança de comportamento e etc.).

Por fim, é importante mencionar também que em 5 entrevistas o sucesso não tem a ver com a função do professor, mas sim com o comportamento do aluno – sucesso é quando o aluno gosta de estudar. E em apenas uma entrevista o reconhecimento do professor é visto como um sucesso.

b. Fracasso

O quadro a seguir demonstra as diferentes justificativas para as histórias de fracasso. Uma história pode ter mais de uma justificativa, de forma que a somatória é maior que 20

QUADRO 8 – Justificativas para histórias de fracasso

Justificativas	Número de vezes em que é citada
Não gerar inclusão e aluno não ter futuro escolar (função)	9
Alunos terem rendimento escolar ruim e dar uma aula ruim (função)	8
Não construir vínculo (relação para função)	5
Falta de suporte da gestão (apoio para função)	2
Falta de apoio da família (comportamento)	2
Aluno não tem interesse (comportamento)	3
Não ter reconhecimento (auto-centrado)	3

Conclusões similares podem ser tiradas da análise dos motivos para percepção de fracasso. As duas justificativas mais incidentes são relacionadas à função do professor e são opostas às percepções de sucesso: não gerar inclusão ou não gerar rendimento. Também, em parte, relacionado à percepção sobre insucesso pela função está a justificativa de não conseguir construir vínculo com alunos, que aparece em cinco entrevistas e reforça a ideia de coprodução apresentada anteriormente. Ou seja, é considerado fracasso quando professor não gera vínculo e constrói um processo de coprodução com alunos. A falta de suporte da gestão, que pode comprometer a capacidade de exercício da função, também aparece, mas em apenas 2 entrevistas.

A avaliação do comportamento alheio como elemento importante para sucesso ou fracasso aparece de duas formas aqui: quando aluno não tem interesse (3 entrevistas) e quando família não coopera (2). Em ambas o professor atribui fracasso a partir de avaliação de um comportamento do outro (aluno ou família). Por fim, aparecem em três entrevistas uma avaliação de fracasso relacionada com a falta de reconhecimento pelo trabalho e esforço.

Com relação às histórias de sucesso e fracasso, é interessante notar que, diferente do que veremos adiante, a avaliação positiva ou negativa está vinculada diretamente

à capacidade de exercer a função à qual o professor se atribui. Ou seja, não é uma perspectiva auto-centrada (reconhecimento) nem de avaliação do outro na maioria das vezes, mas sim de ver resultado com o esforço de seu trabalho. Isso é importante porque o professor parece não jogar no aluno a responsabilidade pelo (in)sucesso de seu trabalho. Em grande medida, isso reforça a ideia de que os alunos são vistos como sujeitos passivos, que não podem ser responsabilizados por sua ação. Essas conclusões são muito diferentes do que será visto no caso da saúde. Ainda assim, isso não tira do professor a capacidade de julgar comportamentos desviantes e atribuir a eles uma carga valorativa negativa.

5. Avaliações Rápidas

Ainda no sentido de analisar como professores avaliam a si mesmos e à sua atuação, como categorizam os alunos e como pensam suas funções, vamos analisar agora as respostas que apresentam para as perguntas avaliativas rápidas. Nelas, o professor é solicitado a completar uma frase de forma automática:

QUADRO 9 – Respostas à pergunta "ser professor é?"

Ser Professor é?	Número de vezes em que é citada
Desafio / Desafiador	7
Altos e baixos, sucesso e fracasso	3
Ter filhos, ser mãe	2
Lutar	2
Mudar o mundo, construir sabedoria	2
Muito bom	1
Vocação	1
Não sabe	1

A análise das respostas sobre o que é ser professor demonstra a dicotomia que mencionamos inicialmente: boa parte dos professores ingressa na profissão com uma vocação para transformar a vida dos alunos e fazer diferença. No entanto, ao longo do trabalho, encontra múltiplas dificuldades que acabam fazendo a profissão se transformar em algo desafiador (7), com altos e baixos (3); de forma que as avaliações sobre ser uma vocação (1) e muito bom (1) se reduzem. Ser professor também se relaciona à ideia de lutar (2) e de maternidade (2). Este último é uma das explicações para a ideia de construir alunos como sujeitos passivos.

QUADRO 10 – Respostas à pergunta "um bom aluno é?"

Um bom aluno é?	Número de vezes em que é citada
Interessado e comprometido	9
Que aprende	6
Tem senso crítico	4
Bom filho	1

As respostas sobre um bom aluno reforçam os achados sobre a importância do comprometimento e interesse (coprodução) como elementos centrais, que aparecem em 9 entrevistas. O aluno que aprende, supostamente função central do professor, aparece com menor incidência, em 6 entrevistas. E em 4 delas há uma visão de que os alunos devem ter senso crítico. E em uma um professor assume mais uma vez uma perspectiva da maternidade para pensar a educação.

QUADRO 11 – Respostas à pergunta "um bom aluno é?"

Educação Serve Para?	Número de vezes em que é citada
Transformar, abrir portas	9
Emancipação, maturidade	5
Formar um bom cidadão, humano integral	4
Formar conhecimento	1
Tudo	1

Com relação à função que atribuem para a educação, é curioso que apenas um deles fala sobre formar conhecimento. Nove falam da importância transformadora da educação, cinco mencionam a emancipação e crescimento e quatro falam da construção da cidadania.

6. Vinhetas

Nesta seção analisaremos os resultados das vinhetas. Foram aplicadas 3 vinhetas. A primeira (Gustavo) se tratava de um caso neutro: um jovem com desinteresse na aula. As outras duas vinhetas tratavam de um caso mais complicado: um aluno que tinha mudado seu comportamento em sala, tinha potencial envolvimento com drogas (embora não explícito). A diferença entre as vinhetas 2 e 3 diziam respeito às condições socioeconômicas das famílias: na 2 a família era o que se considera de mais estruturada e com situação menos vulnerável. Na 3, era o que se considera família não estruturada e com situação mais vulnerável. A ideia era testar se havia diferença no encaminhamento dos casos 2 e 3, que apresentam os mesmos problemas, mas com contextos distintos. A vinheta 1 é o que se chama de vinheta de controle, para verificar se não há uma variação constante que justifique as diferenças das 2 e 3.

Vinheta 1 – Gustavo

Na vinheta 1 não houve padrão na resposta, embora quase metade dos entrevistados tenha dado a mesma interpretação para a situação. Ainda assim, houve diferenças de interpretação do problema existente, do julgamento dado ao comportamento do aluno ou da família e do encaminhamento realizado.

Com relação às interpretações do problema, foram dadas as seguintes justificativas:

- Falta de apoio familiar (10)
- É um caso de aluno com inteligência acima da média (2)
- É um caso de aluno sem vocação (1)

- Falta de disciplina (2)
- É uma situação de vulnerabilidade (1)

A falta de apoio familiar tem bastante incidência na interpretação do problema, mais uma vez responsabilizando a família (e não o adolescente, sujeito passivo) pelo problema. Com relação aos julgamentos, eles apareceram em 13 entrevistas. Em 4 delas o professor julga negativamente o comportamento do aluno e em 9 delas julga negativamente a família.

Já com relação às soluções que seriam dadas e encaminhamentos realizados, houve também grande variação, embora boa parte das soluções digam respeito a aproximar o aluno e motivá-lo:

- Conversar (13)
- Criar vínculo (11)
- Motivar (10)
- Acionar os pais (7)
- Acionar colegas (3)
- Ameaçar/bronca (2)
- Fazer diagnóstico (2)
- Dar disciplina (2)
- Usar técnicas especificas (3)

Alguns elementos chamam a atenção nesta vinheta. O primeiro é a variação de entendimentos e encaminhamentos, embora boa parte destes sejam no sentido de envolver o aluno entendendo que de fato há um problema de desinteresse que pode ser resolvido. O segundo é que, diferente do que veremos em outras políticas, não houve sugestão de acionar a rede ou outros serviços – o que demostra que os problemas da educação são pensados dentro da educação. Um terceiro elemento é a alta presença de julgamentos comportamentais (do aluno ou da família), o que sugere que esta seja uma questão fundamental para explicar o tipo de encaminhamento dado. Um quarto é a recorrência de interpretações e julgamentos sobre as famílias. Veremos em que medida eles aparecem nas demais vinhetas em que, mais claramente, estávamos testando a presença de valores e julgamentos sobre o contexto e estrutura familiar.

Vinheta 2 - Lucas

Na vinheta do Lucas também houve uma variação nas interpretações:

- Pais com atitudes erradas (8)
- Convívio com pessoas erradas (4) e possível envolvimento com drogas decorrente disso (3)
- Egocentrismo e postura crítica, típicos de adolescentes (2)

Importante notar que nestas interpretações aparece uma passividade do aluno, que em apenas 2 vezes é responsabilizado pelo problema – e ainda assim apenas por ser adolescente. As demais explicações ou culpam as companhias ou as famílias, de forma que o aluno não pode ser responsabilizado pelo erro em sua conduta. Assim, pode-se dizer que são avaliações relativamente brandas e que desresponsabilizam o aluno. Ao mesmo tempo, os professores julgam este caso como mais complicado do que o da primeira vinheta, embora as soluções sugeridas sejam parecidas:

- Conversar com o aluno (9)
- Acionar pais (4)
- Motivar (4)
- Construir vínculo (3)
- Acionar direção (2)
- Enquadrar (1)
- Encaminhar para trabalho (1)

Assim como no caso de Gustavo, as soluções também apontam para aumentar o vínculo, envolvimento e motivação. Apenas duas entrevistas sugeriram uma postura mais forte, enquadrando ou encaminhando para o mercado de trabalho.

> *O Lucas? É um aluno que eu curto. Eu não tenho muito problema com aluno que tem uma postura crítica, eu até curto isso. Ele não pode ser muito arrogante ou se achar melhor que os outros, mas apesar disso ele é um aluno que ele tem essa qualidade dessa crítica. Aí ele não tá participando das atividades, porque as atividades são fáceis, aí a gente entra com algumas outras atividades. Eu acho que a gente pode propor outras atividades pro Lucas e também chamar o Lucas pra essa conversa que a gente chamou aqui, mas tentar conversar com o Lucas sobre essa mudança, entre aspas, drástica no comportamento, o porquê dessa mudança. (...)Porque eu não acho que um aluno crítico, que tem uma postura crítica, um papel dominante, seja um aluno… E esse aluno de papel dominante é um bom aliado. É um bom aliado em uma sala de aula, eu curto assim. E eu acho que é uma coisa que enriquece a aula, enriquece o relacionamento assim, os relacionamentos na sala de aula. Você ter alguém que se impõe e que faz essa ponte entre você e os demais. Então eu acho que o Lucas é um aliado e a gente tem que trazer ele pro nosso lado.*

Vinheta 3 – Daivisson

Já no caso do Daivisson, embora o problema de comportamento fosse exatamente igual, houve diferenças nas interpretações:

- Convívio com pessoas erradas (4) e uso de drogas (5)
- Problemas sociais e vulnerabilidade (4)
- Pais não ajudam (6)

Houve maior incidência de interpretação de problemas com convívio e uso de drogas do que no caso de Lucas. Também apareceu, aqui, atribuição de que vulnerabilidade seria causa do problema. E houve uma menor (embora com pouca diferença) culpabilização dos pais. Mas é importante mencionar que nas justificativas para interpretação fica claro que o caso do Daivisson é visto como um caso de comportamento desviante (culpa do aluno e de sua condição social) e com baixas chances de sucesso (3 entrevistas disseram que é um caso sem futuro).

Essas percepções se reforçam quando analisamos a distribuição das soluções apresentadas:

- Conversar com o aluno (6)
- Encaminhar para psicólogo (3)
- Encaminhar para mercado de trabalho (2)
- Acionar pais (2)
- Motivar (1)
- Encaminhar para conselho tutelar (1)

A conversa com aluno, motivação e o acionamento dos pais reduzem consideravelmente se comparados com a vinheta 2, o que sugere que os professores acreditam com menor intensidade haver solução para o caso, menos ainda conversando. A solução, se existente, seria via intervenção mais radical: acionar conselho tutelar, psicólogo ou encaminhar para o mercado de trabalho. Aposta-se menos na capacidade de construção de vínculos e envolvimento de pais. E aposta-se mais na necessidade de encaminhamentos mais radicais e, inclusive, para fora do serviço.

> *Olha, primeiro... eu chamaria ele para conversar para perguntar por que ele mudou tanto. Em segundo lugar eu comunico também a direção, porque aí tem o problema se ele começa a faltar ele, ele incorre naquelas categorias de... que deve ser levado muitas vezes ao Conselho Tutelar que é uma criança, ou um adolescente em situação de risco ele já tá caracterizado isso pelo que tá acontecendo, né...*
>
> *Entrevistadora: É comum? Já aconteceu caso assim com você?*
>
> *Já. Aqui tinha tráfico no banheiro. Então, deve-se tentar, como ele era, como ele mudou, a gente tem que tentar trazê-lo de volta pro que ele é, mas é muito difícil, viu? É muito difícil. A gente já teve caso aqui de alunos que foram assassinados, né... É... Nesse caso, primeiro você tem, você tem também chamar e conversar tentar ver com ele para que haja uma mudança da parte dele, mas caso contrário então tem que ser acionado os órgãos, porque a escola também não pode ficar à mercê, muitas vezes, de alunos que caem na marginalidade.*

Olhando comparativamente, o que as vinhetas 2 e 3 sugerem é que há variação na interpretação do problema relativa a como os professores interpretam o contexto. Ou seja, se o contexto é mais vulnerável, o problema ganha proporções maiores e com

maior dificuldade de resolução dentro da educação. O grau de intervenção necessária também varia em função desta interpretação: envolver ou não os pais, acionar outros serviços ou encaminhar o aluno para mercado e trabalho são decisões dependentes de como os professores julgam o caso e como atribuem a ele chances de sucesso ou fracasso.

Também há variação na atribuição de culpa sobre os problemas: quando o caso é de um jovem em condições menos vulneráveis, ele é visto como um sujeito passivo, cujas decisões são influenciadas pelas más companhias ou família. Portanto, a responsabilidade sobre os problemas não é individualizada. Quando os alunos estão em condição de alta vulnerabilidade, se torna um problema social mais grave, do qual o aluno faz parte e ganha responsabilidade – não por ser sujeito ativo, mas por estar sujeito a condições inevitáveis, que reduzem suas chances de futuro.

ENFERMEIRAS

1. Perfil dos entrevistados

a. Perfil e Trajetória

Os quadros a seguir apresentam o resumo do perfil dos entrevistados, considerando gênero e idade.

QUADRO 12 – Gênero dos profissionais entrevistados

Gênero	Número de profissionais
Feminino	20
Masculino	0
TOTAL DE PROFISSIONAIS: 20	

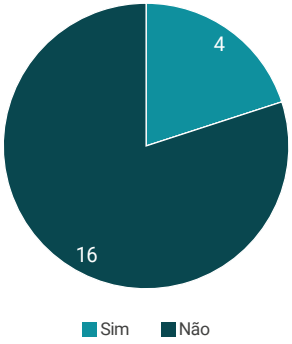
QUADRO 13 – Faixa etária dos profissionais entrevistados

Faixa etária	Número de profissionais
Não informado	2
30 a 39 anos	7
40 a 49 anos	11
TOTAL DE PROFISSIONAIS: 20	

Com relação ao gênero das enfermeiras entrevistadas, diferente dos professores, não houve equilíbrio. São todas mulheres, o que em grande medida é representativo do universo das profissionais. Com relação à faixa etária, também é diferente: as enfermeiras são mais novas do que professores: não entrevistamos nenhuma com mais de 50 anos nem abaixo dos 30. Mas houve relativo equilíbrio entre as duas faixas etárias abarcadas.

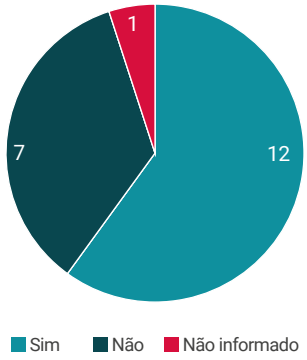
Os dois gráficos a seguir analisam a relação das enfermeiras com a comunidade, seja pela moradia próxima à UBS, seja por pertencimento a grupos comunitários, associações e igrejas.

GRÁFICO 4 – Número de profissionais que residem próximo à UBS



Reside próximo à UBS?	Número de profissionais
Sim	4
Não	16
TOTAL DE PROFISSIONAIS: 20	

GRÁFICO 5 – Número de profissionais que frequentam associações comunitárias, igrejas, clubes e etc.



Você frequenta alguma associação comunitária, igrejas, clubes e etc.?	Número de profissionais
Sim	12
Não	7
Não informado	1
TOTAL DE PROFISSIONAIS: 20	

QUADRO 14[4] – Local frequentado pelos profissionais que responderam "sim" para a pergunta anterior

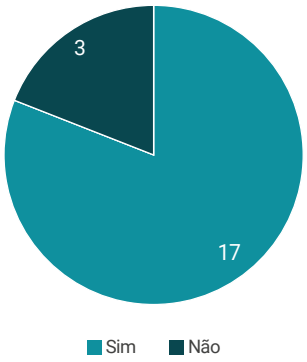
Local que frequenta	Número de vezes citado
Igreja Católica	5
Igreja Evangélica	2
Centro Espírita	2
Igreja (sem especificar)	1
Casa de Repouso (voluntariado)	1
ONG de animais (voluntariado)	1
SESC	1

Há uma diferença entre enfermeiras que moram próximas ou distantes da UBS: a maioria mora distante, o que sugere um baixo envolvimento cotidiano (para além da profissão) com o território. Com relação à participação comunitária, 13 apontam frequentar alguma atividade, das quais 10 são em igrejas.

4 Os valores dos quadros superam o número de respondentes porque um mesmo respondente pode responder mais de uma opção.

O gráfico a seguir analisa a quantidade de enfermeiras que utiliza o SUS como sistema de saúde, o que corresponde à grande maioria das profissionais.

GRÁFICO 6 – Número de profissionais que utiliza o SUS como sistema de saúde



Utiliza o SUS como sistema de saúde?	Número de profissionais
Sim	17
Não	3
TOTAL DE PROFISSIONAIS: 20	

O quadro a seguir analisa a experiência da enfermeira na profissão (geral) e na UBS pesquisada. O primeiro quadro demonstra uma grande variação nos anos de experiência, mas uma concentração em até 15 anos. Esses dados são condizentes com a média etária das enfermeiras. A segunda tabela mostra que, embora a experiência seja maior na profissão, ela é menor na UBS, sendo que 9 das enfermeiras estão há menos de 3 anos neste equipamento. Isso reforça a ideia de potencial baixa relação com o território (por não morar ali e por estar há pouco tempo neste serviço). Ainda assim, há 5 profissionais com mais de 10 anos no mesmo equipamento. Mais adiante seria interessante analisar em que medida elas são diferentes das demais enfermeiras.

QUADRO 15 – Número de anos de atuação como enfermeira

Número de anos de atuação	Número de profissionais
6 a 9 anos	8
13 a 15 anos	7
16 a 20 anos	3
27 anos	1
Não informado	1
TOTAL DE PROFISSIONAIS: 20	

QUADRO 16 – Número de anos de atuação como enfermeira na UBS atual

Número de anos de atuação na UBS	Número de profissionais
Menos de 1 ano	5
1 a 3 anos	4
4 a 6 anos	3
7 a 9 anos	3
10 a 12 anos	4
16 anos	1
TOTAL DE PROFISSIONAIS: 20	

Para além dos dados objetivos sobre perfil e trajetória das enfermeiras entrevistadas, buscamos também captar outros elementos que dizem respeito à sua atuação: a motivação para ser enfermeira e a identificação que possui (ou não) com os usuários do serviço. Os dois itens a seguir analisam estes elementos.

b. Motivação e empatia

A análise sobre motivação e empatia se baseou, primeiramente, em uma observação das motivações que as enfermeiras alegaram para decidir pela profissão. Para tanto, foram analisadas as respostas à questão: "por que você decidiu ser enfermeira?". Além disso, também buscamos captar elementos sobre a motivação e a empatia observando o restante das entrevistas e os demais elementos que as enfermeiras usam para justificar suas escolhas e permanência na profissão.

O quadro abaixo demonstra as respostas à pergunta: "por que você decidiu ser enfermeira?"

QUADRO 17 – Motivo que levou a ser enfermeiras

Motivo	Número de vezes em que é citado
Cuidar das pessoas	6
Trajetória profissional prévia na saúde (ACS/auxiliar de enfermagem/recepcionista)	6
Trabalhar com saúde[5]	5
Influência familiar	4
Mercado de trabalho	2
"Aconteceu"	2

Estes dados mostram que, assim como com professores, há, em grande parte, uma vocação para a área, que acreditam ser essencial para cuidar das pessoas (6) ou uma paixão pela área de saúde (5). Esta vocação pode ser prévia ou se desenvolver com experiências na área, como demonstram 6 das entrevistadas que decidiram ser enfermeiras depois de atuar em outras funções na saúde. A influência familiar também aparece em 4 entrevistas. E, por fim, com incidência menor, estão explicações não vocacionadas: mercado de trabalho e trajetória da vida que levou à profissão.

É, portanto, uma profissão vocacionada, como no caso dos professores. Estas justificativas são importantes para compreender tanto uma visão salvacionista e cuidadora, que aparece nas narrativas das enfermeiras, como um apego muito grande à área de saúde, vista como uma área com saberes próprios. Assim, são centrais aqui a ideia de que ser enfermeira é uma vocação, um sentido na vida, e de que é uma profissão que exige saberes especiais, mas tem como sentido ajudar o outro. A palavra "empatia", aliás, apareceu em 9 entrevistas.

5 Aqui são contabilizadas respostas como "paixão pela área" ou "encanto pela área", entre outros.

c. Identificação / diferença e proximidade social

Outro elemento importante para analisarmos perfil das enfermeiras diz respeito à sua identificação com os usuários e em que medida eles sentem que possuem proximidade ou distância deles. Essas análises são importantes para entendermos, posteriormente, a construção da normalidade (Harrits e Møller, 2013). Para responder a esta questão, analisamos as respostas à pergunta: "você se acha parecido ou diferente dos usuários? E por quê?".

No caso das enfermeiras, vimos também grande variação. No entanto, em geral, as enfermeiras apontam uma diferença em relação às condições socioeconômicas dos usuários.

Quando apontam que há similaridades, estas se devem aos problemas familiares comuns, ao grau de exigência no serviço e a certos comportamentos na saúde (como a não adesão a tratamentos, demora para fazer exames e etc.). Mas boa parte das entrevistas atribui uma diferença social e econômica, diferenças pelo tipo de doenças que possuem, pela cultura e pelo acesso à informação e pelo conhecimento em saúde. Estes dois últimos pontos são importantes porque ajudam a justificar a especificidade do saber em saúde como um atributo diferencial entre o profissional e o usuário. O maior distanciamento social com relação aos usuários pode ser elemento importante para entender os julgamentos e categorizações, como veremos mais adiante.

2. Percepções sobre a política

Nesta seção analisaremos as percepções das enfermeiras com relação às políticas de saúde e seu trabalho cotidiano, observando: como avaliam autonomia, recursos, regras e suporte.

a. Autonomia

Com relação à autonomia, esta dimensão tem uma particularidade na área de saúde, onde procedimentos são muito protocolizados. Assim, a autonomia aparece nas relações, na rotina do trabalho, na gestão da equipe. Mas em geral não nos procedimentos específicos adotados, como demonstra a fala a seguir:

> *Tenho autonomia, tenho autonomia no meu trabalho né, tenho autonomia em direcionar todo os trabalhos das agentes comunitária, em organizar todo o trabalho delas, em fiscalizar todo o trabalho delas*

Além disso, a autonomia na saúde sempre é relativa a quem atua, havendo divisão de responsabilidades entre profissionais. Na área de saúde há especificidades de autonomia para realização de procedimentos para cada profissão (enfermeiras não podem exercer funções privativas dos médicos, por exemplo). A falta de médicos, assim, pode comprometer resolutividade, já que as enfermeiras não têm autonomia para certos procedimentos:

Ah, peguei um teste (de HIV) 6 horas da tarde que deu positivo, eu só vou conseguir colocar esse paciente pra ser tratado amanhã. E vai que ele tem uma relação hoje? É uma coisa que requer início imediato, e isso é um protocolo tanto do Ministério quanto do órgão dos enfermeiros, que nós podemos escrever e iniciar o tratamento. E aqui a gente não pode. Pensando exatamente na disseminação da doença. Aí a gente aqui acaba sendo barrado, então isso me frustra um pouco.

(...) na minha área é uma área que tá sem médico (...) você tem ajuda dos outros profissionais, dos outros médicos, mas tem coisa que você precisa da sua médica, da equipe. Pra você conversar, resolver. Então tá bem complicado.

Alguns entrevistados interpretaram autonomia como capacidade de ação e, portanto, criticaram haver muita autonomia sem o devido suporte e sem os recursos necessários para conseguir ter resolutividade.

Então, autonomia tem demais até. Você me fez duas perguntas, né? Se me dá autonomia e se me dá suporte. Uma coisa e outra. Eu não acho que eu tenho suporte que seria adequado ou suficiente, nem tanto por parte do gestor local, a gestão de uma forma geral.

b. Regras

Esta visão de que na saúde a autonomia é condicionada por regras específicas do serviço é reforçada quando analisamos a impressão das enfermeiras a respeito das regras existentes. Em geral, elas avaliam como importante a existência das regras, visto que "protocolos são importantes" e "regras ajudam serviço a funcionar".

Mas aparece nas entrevistas muita diferença entre o que chamam de regras da política, regras da organização onde atuam e regras da profissão. Enquanto as regras da profissão são pouco questionadas, elas criticam duramente as regras da organização e da política – não porque não deveriam existir, mas porque são inflexíveis e muito burocráticas. Também há uma crítica forte em relação às metas estabelecidas para os serviços (em geral contratualizadas com as organizações sociais), que criam uma dicotomia entre quantidade e qualidade dos atendimentos:

Porque o que dificulta o nosso trabalho é a questão da gente ter um trabalho muito engessado em relação a metas. Aqui a gente tem que fazer um número de atendimento determinado, a gente tem que ter um número estabelecido de atendimentos. Então o que preocupa mais a gestão é a questão de números e não a qualidade do trabalho. Então por exemplo, se eu atender 10 pessoas é mais importante do que se eu atender uma de uma forma mais profunda.

As metas também geram uma pressão contrária na equidade, já que casos mais complicados (em geral mais vulneráveis) precisam ser tratados como padrão para bater as metas, o que pode comprometer a atenção que eles necessitam.

> *As metas são importantes, mas acabam sendo um dificultador. (...) a gente tem que trabalhar muito com a equidade. (metas te fazem dar) tempo corrido pra um atendimento. (...) dependendo da vulnerabilidade do caso a gente tem que esquecer (tudo) e parar e fazer. Por exemplo, eu já fiquei com gestante com vulnerabilidade uma hora e meia. Mas o atendimento (para tingir meta) é de vinte minutos. Então se, todo dia eu tenho um caso assim, com certeza, no final do mês impacta nas metas.*

Por fim, as enfermeiras também apontam que há uma diferença entre as regras, metas e resultados devido à falta de recursos e casos imprevisíveis. Assim, embora a política seja cheia de protocolos e o trabalho cheio de metas, é difícil conseguir realizá-los e segui-los tanto pela falta de recursos e apoio, como pelas situações incontroláveis que aparecem no cotidiano.

c. Suporte

A dimensão do suporte aparece também de diferentes formas nas narrativas das enfermeiras. Uma primeira diz respeito ao trabalho em equipe que, em geral, é muito bem avaliado. Como tem sido apontado em pesquisas na área de saúde, há uma tradição de trabalho em equipe forte, com profissionais dando suporte mútuo inclusive porque o serviço exige responsabilidades divididas, como apontamos anteriormente. Assim, as enfermeiras dependem dos médicos e dos ACS, e vice-versa. E esta dependência e relações foram bem avaliadas nas entrevistas.

Por outro lado, a dimensão do suporte da gestão e do restante da rede são mal avaliados. Há muitas críticas à falta de recursos que comprometem resolutividade e qualidade de atendimento. E há muitas críticas à falta de suporte do resto da rede, o que compromete os encaminhamentos (falta de médicos especialistas, problemas na atenção secundária, etc.). Isso gera constantes frustrações e sensação de impotência nas enfermeiras, já que sua capacidade de resolver os casos depende de um sistema que não dá o suporte necessário.

d. Recursos

A dimensão dos recursos apareceu como aspecto fundamental nas entrevistas com enfermeiras. 15 delas relataram espontaneamente que recursos são escassos e se transformam em problemas para resolutividade do tratamento, o que, por sua vez, gera sensação de impotência nas profissionais. Neste quesito, elas criticam as organizações sociais que gerem o serviço e criticam a prefeitura.

> *(...), mas eu também acho a administração um pouco falha. Tem alguns problemas que vão acontecendo que a gente percebe que ninguém tem uma resposta pra te dar. Então assim, um exemplo. Eu não tenho sala pra colher papanicolau. Da gerência eu não consigo um respaldo, da coordenadora também não consigo um respaldo, porém eu sou cobrada por colher papanicolau. Então eu fico sozinha pra*

pensar numa solução, né? Esse é um exemplo, dentre vários em que você percebe que ninguém tem uma resposta pra te dar. Ou você fica perdido sem saber o que fazer. Então, ah, hoje não tem luva não idade. Gerente, o que eu faço? Ó, não sei. Coordenadora, não sei. Aí você liga pra supervisão, não sei. Então você também não sabe. Então falta pra alguns problemas um respaldo da chefia. Com certeza.

Os relatos apontam para falta de espaço, de profissionais na equipe (principalmente médicos), de material, de consultas e exames para encaminhamento, de apoio de outros serviços, etc. Esses relatos apontam para um prejuízo na capacidade de atendimento e, acima de tudo, de integralidade no trato dos casos.

E a gente esbarra nisso: muitas vezes não se resolve as questões aqui na atenção básica, e a gente não tem esse suporte, não tem esse apoio dos outros serviços, entendeu? Como se aqui a gente tivesse que resolver tudo e não tivesse apoio de mais ninguém. Enfim, acho que é isso.

Ao mesmo tempo, várias enfermeiras apontaram a sensação de que a demanda por serviços tem aumentado recentemente, sem o devido respaldo em termos de aumento de recursos:

É que nossa demanda aumentou muito né. É que na realidade assim. Aumentou muito nos últimos meses. Tem aquela agenda que tem que ser cumprida. E aí você tem aquela quantidade de paciente para atender.

A falta de recursos acaba gerando, além da sensação de impotência, duas consequências diretas. A primeira é o aumento da animosidade da população, que passa a se comportar de maneira agressiva na relação com os profissionais da atenção básica.

A população aumentou, é aquela dificuldade. Quer consulta, você não tem vaga (...). Nós percebemos que os pacientes se tornaram um pouco agressivos. Não tem respeito com os profissionais. Teve uma época que eles respeitavam, hoje em dia a gente vê isso. Agressões verbais, o que mais a gente sofre, devido a tudo isso que a população passa. Então onde eles descontam? Em nós profissionais que estamos na ponta.

A segunda é comprometimento da qualidade e quantidade do serviço – que neste caso pode gerar exclusão com respectivo aumento nos problemas de saúde, qualidade de vida e mortalidade:

Normalmente a gente prioriza os casos excepcionais. Mas muitas vezes a demanda de trabalho é tão grande que a gente precisar adiar alguma situação, a gente não consegue, não dá conta. Por exemplo, a agenda é muito fechada (para cada dia da semana). (...) Se aparecer um caso excepcional numa segunda-feira à tarde, eu não consigo deixar de ficar na demanda espontânea pra sair e atender essa demanda excepcional, não tem como.

3. Percepções sobre pacientes

Nesta seção analisaremos as percepções que as enfermeiras têm a respeito dos pacientes, observando: como classificam o "paciente típico"; como categorizam diferentes tipos de pacientes; quem é o paciente fácil e o paciente difícil; se usam algum tipo de julgamento para categorizar os pacientes.

a. Usuário típico

Esta questão foi analisada a partir das respostas à pergunta: "você pode descrever um paciente típico?".

A especificação de pacientes típicos foi muito variada entre os enfermeiros. Mas eles usaram como sistemas de organização dos tipos: condições socioeconômicas (renda e nível de educação, nacionalidade e gênero); idade (jovem, idoso, criança); condições patológicas (hipertenso, diabético etc.) e comportamento (exigentes, bravos, violentos etc.). Ou seja, não há um perfil típico, ele varia muito, e a forma de organização destas tipologias é muito variada entre as enfermeiras.

b. Tipos de categorizações

Encontramos basicamente três tipos de categorização nas descrições das enfermeiras sobre seus pacientes e nas histórias que contam. As categorizações são a forma como as enfermeiras dividem os pacientes e organizam suas atividades cotidianas e em geral elas aparecem como uma dicotomia entre dois tipos opostos. Há categorizações por comportamento, por condições socioeconômicas, por questões culturais e por patologias.

Com relação à categorização comportamental, ela apareceu em 18 entrevistas. Ela remete a dois tipos de avaliação: comportamento dos pacientes dentro do serviço ou comportamentos na vida privada. Em relação a comportamentos dentro do serviço, aparecem como categorias: pacientes com quem cria ou não vínculo; pacientes resistentes ou aderentes; pacientes obedientes ou desobedientes; pacientes compreensivos ou não; pacientes que tomam ou não a medicação; pacientes responsáveis e irresponsáveis; pacientes com dificuldade (ou não) de compreensão; pacientes hostis (e reclamões) ou calmos. Em relação ao comportamento na vida privada, aparecem categorizações como: pacientes que cuidam (ou não) das crianças (mãe responsável ou irresponsável); diferentes tipos de comportamento sexual; grau de cuidado com a casa (higiênico ou com falta de higiene, organizado ou desorganizado).

Com relação às categorizações sociais, elas são relativas a atribuir condições socioeconômicas para categorizar os pacientes. Elas apareceram em 14 entrevistas e são organizadas por: oposições financeiras (pobre, classe média, carente); educação (mais ou menos instruído); ter ou não ter convênio; ser trabalhador ou não (incluindo aposentados e desempregados); níveis de vulnerabilidade; relação com tráfico e crime (pacientes traficantes, família de traficantes e etc.).

As categorizações culturais aparecem no ordenamento dos pacientes por tipos de nacionalidade ou origem. Elas apareceram em 8 entrevistas, especialmente: imigrante ou brasileiro; nordestino ou paulistano.

As categorizações patológicas ou por condições de saúde apareceram em 14 entrevistas, e elas são nomeadas como: acamado e restrito; portador de doenças crônicas; portador de doenças transmissíveis (tuberculose, HIV); idade (gestante, idoso, criança, recém-nascido); usuários de drogas; usuários de álcool; e pacientes com doenças psiquiátricas (nomeados em 5 entrevistas).

Embora o termo "carente" seja parte da categorização social, é importante mencionar que ele foi nomeado em 7 entrevistas e apareceu de diferentes formas: tanto como situação econômica como questão emocional. Ele aponta dois elementos relevantes: o primeiro é a posição de dependência (quem carece tem mais passividade); o segundo é a posição social diferente entre enfermeiras e a população que carece dos seus serviços.

c. Fácil

Outro processo de categorização que analisamos foi como as enfermeiras separam pacientes entre os fáceis e os difíceis. As categorizações foram a partir de duas dimensões: perfil ou comportamento, como aconteceu com os professores.

- Pacientes fáceis por perfil: criança (4), gestante (2), idoso (6), imigrante (1), mulher (3), família estruturada (1).
- Pacientes fáceis por comportamento: aderente (16), obediente (5), cria vínculo (5), fácil de tratar (1), precisa do SUS (1), respeitoso (1), paciente (1).

Há maior presença de atribuição de facilidade a partir de comportamento. Isso porque os profissionais atribuem certas expectativas de comportamento e avaliam em que medida os pacientes estão atendendo ou não a estas expectativas. No caso das enfermeiras, essas expectativas são construídas com base no tipo de comportamento necessário para que o serviço funcione – uma vez mais numa tônica de coprodução. Quando os pacientes são aderentes, obedientes e têm vínculo, se tornam mais fáceis de tratar. Também são mais fáceis aqueles que possuem alguma posição de docilidade: ser respeitoso, fácil de tratar, depender do serviço e ser paciente (além de obediente). A docilidade (e dependência) também pode ser vista no perfil dos pacientes fáceis, especialmente as crianças e os idosos.

d. Difícil (como categoriza e como justifica)

Os pacientes tipificados como difíceis são também organizados por perfil ou comportamento.

Pacientes com perfil difícil são: idoso (4), pacientes com doenças mentais (4), usuário de drogas (3), doente (3), adolescente (2), diabético (2), homem (2), imigrante (2), mãe (1). Embora o perfil de idoso apareça como fácil e difícil, os demais perfis são

bastante distintos e, em geral, opostos com relação ao grão de docilidade, obediência e subordinação na relação com profissionais de saúde.

Isso se reforça quando analisamos o perfil comportamental difícil: resistentes (14); hostis (5); pessoas com comunicação difícil (4), paciente que demanda mais serviço (1), desconfiado (1), paciente que não sabe esperar (1). Estes comportamentos fazem com que o serviço em saúde seja mais difícil e ameaçam a capacidade de ação das enfermeiras, o que as faz classificá-los como difíceis.

Na análise sobre fáceis e difíceis há uma dicotomia que já tinha aparecido em pesquisas anteriores com ACS: os pacientes resistentes X aderentes (Lotta, 2019). Os aderentes são classificados como fáceis por serem obedientes, disciplinados e tomarem medicação. Os resistentes são classificados como difíceis por não seguir tratamento à risca, esquecer da medicação, faltar em consultas e etc. Ou seja, resistente não coproduz, resistente não é cooperativo. Resistente, portanto, dificulta o exercício da função dos profissionais da saúde.

e. Julgamento

Diferente do caso dos professores, julgamentos valorativos apareceram em apenas 5 entrevistas de enfermeiras. E em três delas havia um julgamento sobre a maternidade, analisando como algumas mães agiam equivocadamente a partir de terminados valores.

4. Percepções sobre sua atuação

Nesta seção analisamos as percepções que as enfermeiras têm sobre sua atuação e em que medida, ou com relação a que fatores, consideram que possuem sucesso ou fracasso em sua atuação. Para tanto, foram analisadas as histórias de sucesso, fracasso e casos excepcionais que pedimos às enfermeiras. Elas foram solicitadas a contar histórias destes três tipos e, em seguida, analisar por que a história recebia esta denominação. Assim, conseguimos observar como a enfermeira constrói a ideia de que sua atuação funciona ou não, e com base em que fatores justifica esta construção.

a. Histórias Sucesso

O quadro a seguir demonstra as diferentes justificativas para as histórias de sucesso. Uma história pode ter mais de uma justificativa, de forma que a somatória é maior que 20.

QUADRO 18 – Justificativas para histórias de sucesso

Justificativas	Número de vezes em que é citada
Cura e melhorar qualidade de vida do paciente (função)	13
Ajudar quem precisa (foco)	7
Aderência e mudança de comportamento (comportamento)	5
Enfrentar sistema e fazer mais do que precisava (além)	4
Reconhecimento (auto-centrado)	3

A maior incidência de histórias de sucesso se relaciona à cura e melhoria da qualidade de vida do paciente. Como isso faz parte da profissão e da função das enfermeiras, era esperado que atribuíssem sucesso à capacidade de curarem os pacientes. Mas também é interessante que parte das enfermeiras atribui sucesso à capacidade de ajudar quem mais precisa, o que não quer dizer apenas atuar na área de saúde com lógica universal, mas sim com critério de equidade. Outro elemento que chama a atenção é que parte delas (5) atribui sucesso à capacidade de mudar comportamento dos pacientes, ou seja, de transformar um paciente resistente em um aderente. A mudança de comportamento não está relacionada necessariamente à capacidade de cura, mas sim ao fato de a enfermeira se sentir capaz de exercer sua função e perceber um processo de coprodução. Por fim, embora menos incidente, é importante mencionar que as enfermeiras atribuem sucesso quando fazem mais ou além do esperado (4) e quando são reconhecidas por sua atuação (3).

b. Fracasso

O quadro a seguir demonstra as diferentes justificativas para as histórias de fracasso. Uma história pode ter mais de uma justificativa, de forma que a somatória é maior que 20.

QUADRO 19 – Justificativas para histórias de sucesso

Justificativas	Número de vezes em que é citada
Não conseguir ajudar quem precisa (falta de foco)	10
Impotência (auto-centrado)	9
Não cura (função)	7
Crítica do paciente (auto-centrado)	4
Resistência/ não adesão (comportamento)	3
Crítica da equipe (auto-centrado)	2
Problemas com a gestão (dificuldade cotidiana)	2

É interessante que a maior origem da sensação de fracasso está na incapacidade de ajudar quem precisa, ou seja, incapacidade de atuar com equidade. Mas também é interessante que a incapacidade de cura aparece só em terceiro lugar, em 7 casos. Em segundo lugar está a sensação de impotência – que, claro, pode se ligar à ideia de cura, mas na maior parte dos casos está relacionada ao restante do sistema não respaldar o encaminhamento para conseguir prosseguir com o tratamento. A incapacidade de alterar resistência (e gerar aderência) aparece em apenas 3 entrevistas. E aparece também a percepção de fracasso a partir da falta de reconhecimento: seja por parte dos pacientes (4), seja por parte da equipe (2). A menor incidência da cura nas histórias de fracasso com relação às de sucesso pode ser explicada pela própria construção da profissão em saúde, na qual os profissionais são formados para entender que nem tudo pode ser curado e que há processos de adoecimento ou morte que são inevitáveis e devem ser racionalizados. É interessante comparar esta percepção com a dos ACS em outro momento, já que enfermeiras têm formação profissional que pode gerar entendimentos sobre cura, enquanto os ACS não têm.

Nas histórias de sucesso e fracasso é curioso perceber como a dimensão da equidade (fazer para quem mais precisa) aparece como central na atuação das enfermeiras, o que pode ser considerada uma evidência de como o SUS tem construído essa lógica de maneira prioritária nos funcionários. Ao mesmo tempo, isso reforça o elemento vocacional da profissão: não é apenas por curar, mas é por salvar, por mudar a vida, por dar chance ao outro e etc. Tanto é, que a impotência aparece relacionada a quase metade dos casos de fracasso, quando a vocação não pode ser exercida.

5. Avaliações Rápidas

Ainda no sentido de analisar como enfermeiras avaliam a si mesmos e à sua atuação, como categorizam os pacientes e como pensam suas funções, vamos analisar agora as respostas que apresentam para as perguntas avaliativas rápidas. Nelas, a enfermeira é solicitada a completar uma frase de forma automática:

QUADRO 20 – Ser enfermeira é? (19 respondentes)

Ser enfermeira é?	Número de vezes em que é citado
Amor[6]	5
Dedicação, Cuidar, Responsabilidade, Missão, Privilégio	5
Tudo, ótimo	5
Uma arte	2
Lutar e Quebrar Barreiras	2
Difícil (Ter paciência)	2
Ser resiliente e motivada	1

Aqui, diferente dos professores, a resposta ao que é ser enfermeira foi, com alta incidência, vinculada à vocação e não à frustração: ser enfermeira é exercer amor, dedicação, cuidado, é bom, é uma missão. Apenas duas entrevistas apontaram que é difícil e duas falaram sobre a importância da luta. Mas em geral a avaliação é muito voltada à ideia de uma profissão do cuidado e que exige amor e dedicação.

QUADRO 21 – Respostas à pergunta "um bom usuário é?" (19 respondentes)

Um bom usuário é	Número de vezes quem é citada
O que adere/ se cuida/ se medica/ se previne/ segue as orientações/ se cuida	14
Compreensivo e respeitoso	2
Todos	1
Aquele que dá trabalho, mas quando volta a gente vê que tá tudo bem	1

Já as avaliações do bom usuário reforçam a percepção sobre os pacientes fáceis e sobre as histórias de sucesso: um bom paciente é aquele que facilita o trabalho da

6 Contabiliza respostas como "amar o próximo" ou "atuar com amor", entre outros

enfermeira, que faz sua função ser exequível, já que ele adere, se cuida, é disciplinado e respeitoso. É, portanto, um paciente com o qual é possível coproduzir.

QUADRO 22 – Respostas à pergunta "meu trabalho / a saúde serve para/é?"

Meu trabalho / a saúde serve para/é?	Número de vezes quem é citada
Viver melhor/bem, Bem estar	11
Essencial, Tudo e Todos	6
Curar, prevenir doenças ou tratá-las	2

Por fim, a visão da saúde é bastante homogênea: ela serve para garantir uma qualidade de vida para todos, serve para que as pessoas possam viver bem. Apenas uma parcela pequena considera que a saúde serve como o tratamento para a doença, a maior considera a saúde numa perspectiva mais ampla e abrangente.

6. Vinhetas

Nesta seção analisaremos os resultados das vinhetas. Foram aplicadas 3 vinhetas. A primeira (Ronaldo) se tratava de um caso neutro: um idoso que não consegue seguir o tratamento e que não tem apoio da família. É um caso muito recorrente na Estratégia de Saúde da Família. As outras duas vinhetas tratavam de um caso mais complicado: uma gestante adolescente que se recusa a fazer pré-natal. A diferença entre as vinhetas 2 e 3 diziam respeito às condições socioeconômicas das famílias: na 2 a família era o que se considera de mais estruturada e com situação menos vulnerável. Na 3, era o que se considera família não estruturada e com situação mais vulnerável. A ideia era testar se havia diferença no encaminhamento dos casos 2 e 3, que apresentam os mesmos problemas, mas com contextos distintos. A vinheta 1 é o que se chama de vinheta de controle, para verificar se não há uma variação constante que justifique as diferenças das 2 e 3.

Vinheta 1 – Ronaldo

A vinheta do Seu Ronaldo teve respostas bastante similares em termos de análise e encaminhamentos e, em geral, seguindo procedimentos mais tradicionais da saúde. Assim, entre as soluções apontadas, estavam:

- Encaminhar para rede de serviços fora da saúde (11)
- Aumentar número de visitas domiciliares (10)
- Avaliar negligência da família quanto ao caso (9)
- Encaminhar para outras atividades na UBS (incluindo NASF) (8)
- Acolher a família (7)
- Acionar ACS (5)
- Fazer exames específicos (AMP) (4)

Houve, portanto, uma análise bastante protocolar, baseada em elementos da saúde. O único processo de julgamento que apareceu nas entrevistas foi considerar se a filha estava agindo de forma correta nos cuidados do pai. Mas ainda assim, houve duas percepções possíveis quanto ao papel da filha: a possibilidade de ser negligente ou a possibilidade de estar sobrecarregada e incapaz de realizar cuidados. Por isso, antes de julgar uma das opções, as enfermeiras apontaram a necessidade de avaliar a possibilidade de negligência. Pode-se dizer, portanto, que o caso do Seu Ronaldo, reconhecido como um caso bem comum no cotidiano das enfermeiras, é uma situação para a qual há previsão e padronização de encaminhamentos.

Vinheta Vanessa

Os dois casos seguintes são casos de uma gestante adolescente que se recusa a fazer pré-natal. O caso da Vanessa, no entanto, ocorre numa família considerada mais estruturada. Além disso, Vanessa é trabalhadora e namora o pai da criança. Observando as soluções apontadas, pode-se ver que há uma variação, mas todas elas dentro de um padrão de envolvimento familiar e tentativa de convencimento da gestante para aderir aos exames. A seguir apresentamos as soluções propostas pelas enfermeiras:

Soluções

- Convencer a mãe a partir do medo sobre o que pode acontecer com a criança sem exames e cuidados (6)
- Convencer a mãe a partir de conversas (6)
- Envolver a família da adolescente (4)
- Envolver o pai da criança (2)
- Envolver a rede da UBS (como NASF) (2)
- Fazer exames em casa (1) e não fazer exame em casa (1)
- Flexibilizar serviços da UBS com horários alternativos (5)

O que as entrevistas sobre o caso da Vanessa mostram é que a abordagem com ela seria baseada numa tentativa de construção de vínculo com ela e/ou com sua família. Comporiam esta estratégia conversa, convencimento, abertura da UBS em horários alternativos, etc. Em apenas uma entrevista a enfermeira fez um julgamento sobre o comportamento sexual da Vanessa (precoce) e em outras duas entrevistas as enfermeiras apontaram que o comportamento dela é uma característica comum entre adolescentes.

Os trechos abaixo demonstram o tipo de abordagem que seria adotado com Vanessa:

> *Nesse caso da Vanessa eu deixaria a porta aberta pra ela vir no horário que ela pudesse, atendimento de pré-natal. Explicaria os riscos de uma dificuldade de ganho de peso.*
>
> *Tem que chamar o pai, tem que chamar a mãe, vai ter que chamar esse namorado pra ver como que tá essa relação. Como que está sendo visto isso pra eles, né?*

Como que ela tá se sentindo, se tá bem, se não tá. Como foi, como que afetou a família toda isso. Falar pra ela: poxa, se precisa ganhar dinheiro, não tem tempo pra ficar indo na consulta, a gente pode providenciar um benefício. Existem benefícios. Primeiro de tudo que já é feito na primeira consulta dela, que ela já vai levar, é o benefício do transporte. Então dinheiro pra vim na consulta ela vai ter. Pra fazer os exames também, ele não vem em forma de dinheiro mesmo, mas ele vem como transporte.

Vinheta Janice

Janice também é uma adolescente gestante que se recusa a fazer o pré-natal. Mas, diferentemente do caso da Vanessa, Janice vive em uma família não considerada estruturada, que não trabalha e não sabe quem é o pai da criança. Estas diferenças originalmente não deveriam importar no tipo de tratamento dado à adolescente. No entanto, quando analisamos as soluções sugeridas pelas enfermeiras, vemos uma grande diferença nas interpretações e abordagens, como apontado abaixo:

Soluções:

- Intervenção com médica e enfermeira para fazer consultas em casa (7)
- Envolver família (5)
- Insistência e convencimento (5)
- Aumentar número de visitas domiciliares (3)
- Acionar rede da UBS (especialmente assistente social) (5)
- Acionar rede de fora da UBS (CAPES, CRAS e Conselho tutelar) (3)
- Tentar construir vínculo (3)
- Classificar como um caso de alto risco (2)

Além disso, em quatro entrevistas as enfermeiras julgaram a situação pela condição de adolescente, duas julgaram o comportamento sexual da adolescente e três enfermeiras julgaram a situação como um problema social pela desestrutura familiar ou pela adolescente viver na periferia. Por fim, em três entrevistas as enfermeiras sugeriram que Janice pode estar envolvida com drogas. O que se percebe nos encaminhamentos propostos para Janice é uma tentativa muito maior de intervenção para garantia de tratamento, especialmente indo na casa para fazer o exame in loco. Também se percebe uma complexificação da classificação do problema, a ponto de qualificarem como caso de alto risco ou encaminharem para serviços externos (incluindo o conselho tutelar). Isso evidencia uma avaliação de que é um caso bastante complexo e que precisa de um olhar social ou intervencionista.

Os três trechos a seguir demonstram como as enfermeiras julgam o caso da Janice.

Adolescente grávida, com outros irmãos, sem pai, sem saber nem quem é o pai da criança. Usuária de bebida e cigarro. A gente oferta serviços como nutrição,

psicologia. A gente tem apoio do NASF (...) Então aqui dá para fazer um trabalho com assistente social, com a nutricionista, com a psicóloga, dá para tentar atuar né? Agora, é uma família em que a equipe vai ter que estar mais presente, e até como eu já fiz, fazer pré-natal na residência.

Entrevistadora: Você já passou por situação dessa?

Já. De colocar um sonar portátil na mochila, aparelho de pressão, balança. Não veio, não veio de novo? Vamos na casa. Faz essa consulta em casa. Eu pediria apoio psicológico, até psiquiátrico se precisar. E encaminhamento pra alto risco. Ela tem que ser encaminhada para alto risco, porque é risco pra ela e risco materno-fetal, tanto pra ela quanto pro bebê.

Bom, primeiro que na primeira falta de consulta a gente já teria feito um pré-natal domiciliar, que aqui a gente já fez isso né (...) Já aconteceu isso, não nesse posto, mas já aconteceu isso de adolescente não tá vinculada ao pré-natal. Na verdade, a gente conseguiu vencê-la pelo cansaço. (...) Mas nem todas a gente consegue esse sucesso né. E a gente sempre tenta fortalecer o vínculo com alguém da família, porque se ela é menor ela tem um responsável legal. Ela é menor né? É, e aí é o caso que fala que a mãe é mãe solteira, tem outros filhos. Na verdade a gente tenta fazer uma abordagem também com a mãe. Até porque a mãe não tem essa referência né. A menina tem a referência como mãe que os irmãos foram todos criados pelo mundo. Então que é referência que essa garota tem? Então pra ela fica difícil também ter essa percepção da responsabilidade, sendo que ela viveu e vive isso.

Então a gente vai pedir a sorologia para ela e com certeza acompanhar essa criança, porque com certeza com toda essa vida ativa de Janice, essa criança deve ter o que? Já deve ser sifilítica, então a gente vai acompanhar o pré-natal e dar continuidade a essa criança, porque já não vai ter muita coisa o que fazer. E tentar convencê-la a diminuir o uso de álcool e droga, que é difícil, viu?

Em termos comparativos, o que se percebe analisando os dois casos (Vanessa e Janice) é que o componente da estrutura ou desestrutura familiar é essencial para pensar a complexidade do problema e o tipo de encaminhamento. Quando a paciente é socialmente menos vulnerável (Vanessa) o problema é mais restrito ao âmbito da saúde e envolve acolhimento, conversas e convencimento. Quando a paciente é mais vulnerável (Janice), o problema ganha outra grandeza e a solução parece ser intervenção. Comparando ainda com o caso do Ronaldo, em que havia menos espaço para julgamento moral e social, fica mais claro como na vinheta 1 as enfermeiras são guiadas por protocolos da saúde. E na 2 e 3 têm sua avaliação influenciada por julgamentos. As vinhetas sugerem que é embutida, à avaliação do caso, um julgamento sobre as condições morais, sociais e econômicas das pacientes, que geram interpretações e encaminhamentos diferentes.

EDUCADORES (CCA)

1. Perfil dos entrevistados

a. Perfil e Trajetória

Os gráficos a seguir apresentam o resumo do perfil dos entrevistados, considerando gênero e idade.

QUADRO 23 – Gênero dos profissionais entrevistados

Gênero	Número de profissionais
Feminino	13
Masculino	7
TOTAL DE PROFISSIONAIS: 20	

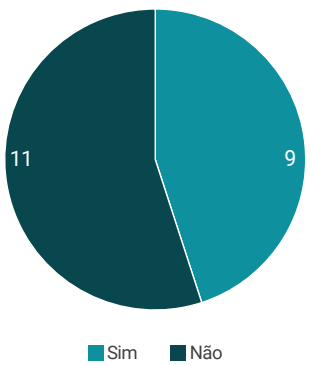
QUADRO 24 – Faixa etária dos profissionais entrevistados

Faixa etária	Número de profissionais
25 a 29 anos	9
30 a 34 anos	7
40 a 51 anos	4
TOTAL DE PROFISSIONAIS: 20	

Com relação ao gênero dos educadores entrevistados, assim como com os professores, houve algum equilíbrio. Com relação à faixa etária, os educadores são mais novos que os professores e têm idade mais próxima às enfermeiras: apenas 4 deles têm mais de 40 anos e há uma grande concentração de menores de 30 anos.

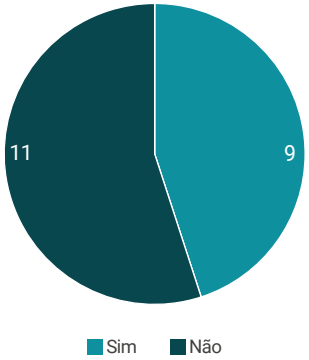
Os dois gráficos a seguir analisam a relação dos educadores com a comunidade, seja pela moradia próxima ao CCA, seja por pertencimento a grupos comunitários, associações e igrejas.

GRÁFICO 7 – Número de profissionais que residem próximo ao CCA



Reside próximo ao CCA?	Número de profissionais
Sim	9
Não	11
TOTAL DE PROFISSIONAIS: 20	

GRÁFICO 8 – Número de profissionais que frequentam associações comunitárias, igrejas, clubes e etc.



Você frequenta alguma associação comunitária, igrejas, clubes e etc?	Número de profissionais
Sim	9
Não	11
TOTAL DE PROFISSIONAIS: 20	

QUADRO 25 – Local frequentado pelos profissionais que responderam "sim" para a pergunta anterior

Local que frequenta	Número de vezes citado
Igreja Católica	2
Igreja Evangélica e Protestante	3
Igreja (sem especificar)	2
Igreja Judia	1
Clube Municipal	1

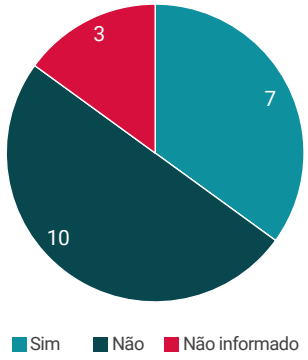
Há um equilíbrio entre educadores que moram próximos ou distantes do CCA, o que sugere que parte deles deve ter envolvimento maior com a comunidade no cotidiano. Com relação à participação comunitária, assim como as enfermeiras, 9 apontam frequentar alguma atividade, das quais 8 são em igrejas de variadas vertentes. Não há, portanto, participação em atividades comunitárias como associações, movimentos sociais etc.

O quadro a seguir analisa a formação dos educadores, tanto a formação acadêmica como se fez curso para atuar no CCA. Em seguida apresenta a experiência dos educadores no serviço. O primeiro quadro demonstra uma grande variação na formação dos educadores, sendo que há uma concentração em pedagogia (7) e uma parte não fez ensino superior (5). Os demais se dividem em formações variadas, menos representadas entre os entrevistados. Percebe-se, portanto, que há uma formação muito heterogênea, que deveria ser compensada com cursos de formação para atuação no serviço. Mas, vendo o gráfico seguinte, percebe-se que isso não acontece, visto que apenas 7 afirmam terem feito cursos de formação. Dada a alta heterogeneidade de formações e a baixa formação no serviço, espera-se que haja grande variação entre os trabalhos desenvolvidos e as percepções adotadas pelos educadores. Também se espera que o aprendizado da prática profissional se dê no trabalho cotidiano e na interação com pares, de forma provavelmente pouco institucionalizada, já que eles não são preparados nem pela profissão de formação nem pelo serviço para atuar.

QUADRO 26 – Qual sua formação?

Formação	Número profissionais
Pedagogia e Magistério	8
Ensino Médio	5
Letras	2
Educação Física, Capoeirista, Teatro	3
Educador Social	1
Psicologia	1
Relações Públicas	1

GRÁFICO 9 – Você fez algum curso de formação para trabalhar no CCA?



Fez curso de formação?	Número de profissionais
Sim	7
Não	10
Não informado	3
TOTAL DE PROFISSIONAIS: 20	

A percepção de uma baixa institucionalização das práticas de trabalho se reforça quando vemos o tempo médio de atuação como educador no CCA. A grande maioria (15) tem menos de 3 anos, sendo que destes 7 têm menos de um ano em serviço. Isso reforça a possibilidade de que seja um serviço com baixa institucionalização, com aprendizados cotidianos e práticas pouco pré-determinadas. Dos três serviços analisados, este é aquele em que esperamos maior variação nas percepções e atividades dos burocratas.

QUADRO 27 – Número de anos de atuação como orientador no CCA

Número de anos de atuação	Número de profissionais
Menos de 1 ano	7
1 a 3 anos	8
4 a 6 anos	3
12 a 16 anos	2
TOTAL DE PROFISSIONAIS: 20	

b. Motivação e empatia

Para além dos dados objetivos sobre perfil e trajetória dos educadores entrevistados, buscamos também captar outros elementos que dizem respeito à sua atuação: a motivação para ser educador e a identificação que possui (ou não) com os usuários do serviço. Os dois itens a seguir analisam estes elementos.

QUADRO 28 – Motivo que levou a ser orientador do CCA

Motivo	Número de vezes em que é citado
Trabalhar com crianças/ trabalho com cuidado / ajudar os outros	14
Trabalho mais dinâmico / completo do que em sala de aula (escola)	3
Aconteceu/mercado de trabalho	3

Dos 20 entrevistados, 14 apontam que entraram na profissão porque gostam de criança, gostam de trabalhar na área de assistência e queriam um trabalho com sentido, de forma que o trabalho como educador está ligado a uma vocação. No entanto, alguns entrevistados (3) apontam que gostam de realizar esta vocação em um ambiente como o CCA por terem mais liberdade e ser mais dinâmico, em contraposição à escola.

Em boa parte das narrativas se misturam o fato de terem empatia e gostar de trabalhar com crianças e, ao mesmo tempo, de quererem salvar jovens vulneráveis e quererem mudar o mundo, como mostram as falas a seguir. Nelas, o educador vê sua motivação na capacidade de transformar os jovens que recebe, de dar sentido às suas vidas e ajudar-lhes a superarem condições de vulnerabilidade – que são todas, de certa forma, narrativas salvacionistas:

> *Ah então, o que eu mais gosto é quando eu percebo pequenas mudanças já nas crianças. Mudanças assim, por exemplo, é... de quando eles começam a falar mais sobre eles, quando eles se sentem mais vivos, sabe? Visíveis.*
>
> *O que eu mais gosto é ver a transformação das crianças e dos adolescentes, porque às vezes tem muita dificuldade, é um caos, tem muito problema. Mas quando você vê uma criança que entra de um jeito e sai de outro jeito... sair é modo de dizer, mas que começa o ano de um jeito e termina de outro, isso eu acho que não tem preço, porque você vê que o trabalho não foi em vão, né. Então quando eu digo, a criança que era violenta e não é mais violenta, a criança que era tímida e não é mais tímida. A criança que... até as pequenas coisas né, não consegue dividir, e depois consegue dividir, não consegue falar sem ser agressivo, mas depois já consegue falar né, sem agressividade. Então eu acho que pra mim, minha maior motivação é essa.*
>
> *O que eu mais gosto? de me sentir útil, de me sentir útil com as crianças. De me sentir útil, conversar com elas, é... como eu falo com eles, é muito se colocar no lugar do outro, e isso eu mostro pra eles. É se colocar no lugar do outro. Eu acho que o serviço que eu faço aqui, se eles levarem mesmo, eu acho que vai ter uma sociedade bem consciente, bem bacana.*

Ao mesmo tempo em que esta vocação e motivação por ajudar o outro se coloca como central nas narrativas dos educadores, está embutida nelas um lugar social do cuidado e da capacidade de salvação justamente pela distância social e assimetria entre o

educador e o educando, no qual o educador se coloca como alguém com maiores condições de ajudar os jovens. O espaço do CCA e a atuação dos educadores no cuidado funcionam como uma alternativa às famílias avaliadas como desestruturadas e às condições classificadas como vulneráveis, que demandam uma atuação externa – que cabe ao educador:

> *É o que eu falo, quando vem um pai, e você escuta e tem essa empatia, é uma das partes que eu gosto. Porque às vezes, a gente tem uma apreensão, de todos nós, já vem com determinada formação na mente, "não, essa pessoa veio mal vestida", um exemplo, aí a gente já pensa: "ah, veio encher o saco" e não, e quando você aprende essa inversão de valores, você escuta (conversa interrompida) quando você vem com essa apreensão de escuta, você consegue ter essa empatia, você consegue ser uma pessoa melhor, e aí a gente acaba indo pra casa, pensando "nossa, o que que eu poderia... será que eu falei uma coisa clara?" as decisões nunca são únicas, então sempre busco uma divisão, "o que que você acha? eu falei isso", "ah não, você poderia fazer...", escutar o outro, até os colegas de trabalho, eu acho que é uma coisa prazerosa, de uma das partes, e também quando eles acabam fazendo algo, atividades, legal, e toca lá na família. Vou dar um exemplo bem rápido: eu dei um tema quando eu era o orientador, falando do câncer, próstata de câncer, e pra de mama também, só que a menina falou: "ô tio, você não sabe o que aconteceu: o meu pai ele tem 50 anos, nunca tinha ouvido falar nisso, e aí eu levei, através das atividades que a gente fez, para ele, e ele foi ao médico! então eu tô contando pra falar para você que deu certo, deu tudo bem, e ele pediu pra agradecer você", então, a gente falou aqui e fez lá uma diferença. Então essas diferenças, esse retorno positivo, acaba sendo satisfatório também prazeroso e faz com que a gente tenta buscar muito mais números né, porque um só é pouco, é pouco, mas já fez uma diferença. Então eu acho que quando você é diferente, e faz a diferença, eu acho que acaba surtindo efeitos positivos.*

> *(o que eu mais gosto da profissão) é o ambiente familiar, não é o escolar, né. Por que o que que a criança gosta aqui dentro? É de um abraço, de um afeto, e muitas vezes eles não têm isso em casa, porque tem crianças que tem um ambiente vulnerável né, em relação a brigas familiares, os pais se separaram, alguns vendem bala no farol que a gente sabe, que eles estão aqui justamente pro pai não deixar eles vendendo, entendeu? então assim, é o afeto que as crianças têm, porque não é um ambiente escolar né, é um ambiente socioeducativo, mas que a gente pode também trazer esse afeto deles com a gente e retribuir isso é muito gostoso.*

c. Identificação / diferença e proximidade social

Nas entrevistas há muita diferença nas avaliações sobre similaridades ou diferença entre os educadores e os adolescentes.

Quando os educadores se dizem diferentes dos jovens, a diferença é marcada pelos comportamentos e condições socioeconômicas, reforçadas nas discussões sobre empatia apontadas anteriormente:

> *(Se são diferente) De mim? diferentes, diferentes. No comportamento, diferentes na fala, diferentes no ato de ficar socialmente no outro. Então a gente consegue perceber inúmeras diferenças, até pela questão da experiência também que eles não têm, da maturidade, entre outras.*

Já quando se colocam como parecidos, em geral a identificação se dá pela trajetória comum, que é justificada pela própria escolha da profissão: como eu um dia fui assim, decidi ter uma profissão para cuidar de crianças parecidas comigo:

> *São parecidos. São parecidos no sentido de que eles querem ser vistos. Todo ser humano quer se sentir importante, né? insubstituível. E às vezes eu sinto neles como se eles pensassem que se eles não tivessem aqui, como se eles não existissem, que eles não fariam diferença. E antes eu era assim também. Agora, conforme eu fui crescendo, eu fui aprendendo, percebi que não. Mas porque eu tive pessoas que foram boas comigo, entendeu? Que me mostraram que cada pessoa tem sua peculiaridade e que essa peculiaridade é importante.*

Por fim, vários educadores entrevistados relatam que, quando chegaram, os jovens eram muito diferentes, mas aprenderam a ser parecidos com os educadores a partir do convívio. Nesta narrativa estão embutidos processos de educação e construção do cidadão, como expectativas que os educadores se colocam na profissão:

> *(Se são diferentes) De mim? eu acho que elas se tornam parecidas comigo, porque quando elas chegam aqui nos primeiros dias, o que eu tento passar pra elas é tudo o que eu sei de cidadania, de respeito, de consciência. Então eu acho que eles acabam se moldando ao que eu, no caso, que sou a professora deles, sou. Então eu acho que posso dizer que eles se parecem comigo.*

2. Percepções sobre a política

a. Autonomia

De forma surpreendente, todos os educadores entrevistados apontaram sentir muita autonomia e liberdade em sua atuação, o que julgam como positivo. Esta autonomia não é descolada da política nem da equipe (bons diálogos com gestores foram relatados), que servem como referências para construção das ações. Mas nenhum educador apontou se sentir cerceado ou, ao contrário, limitado pelo excesso de autonomia sem capacidade:

> *Sim, (tenho autonomia) total, totalmente. Tenho total liberdade pra dar as atividades que eu imagino que a minha turma precisa. Então eu tenho liberdade de trabalhar o que eu acho que tem que trabalhar. A gente tem uma apostila assim,*

que dá um norte bem legal, mas ela não é uma coisa assim: "você tem que fazer isso", é só pra você ter mais uma noção, ter ideias, mas é... eu esqueci o que você tinha me perguntado.

b. Recursos

Também foi surpreendente que nenhum educador apontou problemas de falta de recursos. Pelo contrário. Todos elogiaram a disponibilidade de recursos e a liberdade para inventarem como utilizá-los.

> *A gente tem tudo aqui de material, se eu preciso de qualquer coisa, impressão, EVA, sulfite, qualquer tipo de material, ou com a gestora mesmo, que é a Cris, qualquer dúvida... então a gente tem muita liberdade aqui pra trabalhar do jeito que a gente acha mais adequado né, pra cada perfil.*

c. Regras

Assim como aconteceu nas entrevistas com professores, os educadores do CCA também dividiram a análise sobre as regras em: regras sobre o serviço e regras para as crianças e jovens.

Com relação às regras para crianças e jovens, eles apontam como elementos necessários para garantir disciplina (similar ao que os professores apontaram). Ao mesmo tempo, parte dos entrevistados apontam que estas regras devem ser construídas coletivamente, em processos participativos, como parte da própria pedagogia. Os dois trechos a seguir apontam estas percepções sobre o papel das regras na educação:

> *As regras são muito coerentes com a gente sim, porque a gente mostra um pouco pra eles que sem regra, você não faz nada na vida né meu. Sem regra, tipo... eu servi o quartel também, aí eu falo pra eles: "gente, a regra é uma coisa até pra fazer necessidade, é pra vocês ficar vivo a regra", aí eles pedem uma explicação: "como assim professor?", eu falo: "óh, vamo fazer assim: a gente vai abrir o serviço, aí só fica vocês. A gente vai abrir o estoque, vocês vão comer o que vocês quiserem, vocês vão brincar do jeito que vocês quiserem", aí eles falaram: "não", eu falei: "por que não?", "não, porque os grandes vão dominar tudo, a gente não vai brincar de nada", "então, é pra isso que servem as regras. Se não tivessem regras, aí ia ser a lei do mais forte, igual na selva. Eu sou grande, eu sou maior, eu vou comer o que tiver primeiro, se sobrar alguma coisa, vocês comem depois". A gente pôs bem assim isso pra eles.*

> *Eu não procuro estabelecer, a gente procura sempre construir juntos. É... quando você coloca regras pra você, é algo mais fácil, e mais rápido. O "construir" é algo mais difícil, mais árduo. Mas eu acho que é algo que mais enriquece, porque é algo que começa a fazer sentido pra todo mundo, e não só para você que colocou uma regra.*

Já com relação às regras do serviço, os entrevistados apontam diferentes tipos de regras: regras da política de assistência, regras da organização social onde atuam, regras do convênio com a prefeitura e etc. Boa parte dos educadores apontou que as regras são suficientes, positivas e justas. Mas uma parte criticou as regras da prefeitura especificamente:

> *Olha, se a gente for falar, tem às regrinhas que nós criamos no nosso dia-a-dia e tem as regrinhas que já vem pronta que nós temos que seguir. Algumas já vem da assistência mesmo, mas algumas eu não acredito. Trabalho com elas, sim, mas não acredito. Porque, por exemplo, a assistência vem prestar um serviço que, nós estamos aqui prestando esse serviço, mas que eu acredito que é para fortalecer vínculos, lógico, com esse usuário, mas também mostrar pra ele uma realidade que tem aí fora, e preparar, preparar ele de alguma forma. E eu creio que com essa preparação, vem responsabilidades. Então eu acho que de vez em quando, algumas dessas regras que vem da assistência são defasadas, elas são fragmentadas.*

Ao mesmo tempo, reconhecem que as regras são adaptáveis a cada contexto. E, talvez por isso, sintam que, mesmo com a existência de diferentes tipos de regras, ainda têm autonomia:

> *São, dentro do que eu vejo assim, na... usando também nãos, porque regras são teorias, mas eu acho que essas teorias a gente consegue sim ajustar perfeitamente na prática. Que nem, algumas coisas eu tô esperando, agora eles prometeram um relógio né, porque eu acho necessário…*
>
> *Eu posso até criar uma nova regra, pedir alguma coisa, mas eu tenho que saber justificar isso, né, tanto pra organização, quanto pra prefeitura, né. Eu tenho que saber o porquê que eu tô fazendo aquilo. Então geralmente não vai ser uma regra infundada, vai ser algo que tem pelo menos um nível de coerência ou eu vou buscar autorização nas outras partes.*

d. Suporte

A dimensão do suporte foi a mais criticada pelos entrevistados. Pelos relatos, parece faltar suporte aos profissionais no sentido de acolhimento, de cuidado com os cuidadores, etc. Eles têm uma boa relação com os coordenadores e gerentes, em geral, diálogo aberto. Mas falta um suporte mais amplo para casos difíceis, assim como apareceu no caso dos professores.

> *Existem exigências, mas não existe o suporte. Como, por exemplo, essa questão da equipe. A gente tem bons profissionais e uma dinâmica, porque tudo que a gente faz a gente tem que colocar em relatório, tem que ser perguntado, então a gente tem que dar conta de algumas coisas, mas a gente não tem estrutura pra isso. Então eu acredito que essa questão de o orientador, ele precisa muito de um suporte psicológico, de ser ouvido, porque todo dia tem conflitos, né,*

e existem personalidades e famílias com questões muito complexas. Então esse suporte pra dar pra os funcionários, muito precarizado o serviço também, que eu acredito que é uma das questões que mais… que não ajuda, que a gente não tem.

O que dificulta muito o trabalho aqui é que a OSC não entendeu a proposta que a SMADS tem para nós. Nós somos orientadores educacionais, e a nossa função do nosso serviço é fortalecer vínculos. Nós não estamos aqui pra conter uma criança ou um adolescente: "ai, você faz muita bagunça e vai ficar sentadinho aqui agora", ou "você vai ficar comigo aqui agora, porque daí você não faz bagunça lá fora, só faz bagunça aqui dentro". Não, é muito mais do que isso. Formar um cidadão pro amanhã, orientá-lo pra ser uma pessoa melhor. E isso, a OSC ainda não entendeu. A OSC ainda vem no sistema bem arcaico de "ah, nós recebemos as crianças, nós catávamos piolho, nós fazíamos brincadeirinhas", isso hoje em dia, é muito maior. A proposta é muito mais ampla. Então, por isso, eu acho que o suporte não é completo.

Este relato acima demonstra que pode haver uma desconexão entre o que a prefeitura e a OS pensam sobre o serviço e como são construídos incentivos e sistemas de suporte para seu desenvolvimento. Este talvez seja um problema do funcionamento dos CCAs.

3. Percepções sobre usuários

a. Usuário típico

A análise sobre usuários típicos se baseou nas respostas para a pergunta: "que tipos de usuários você atende?". A esta pergunta, nove dos entrevistados responderam a partir de comportamentos comuns aos jovens e adolescentes – jovens felizes, agitados, dispostos, etc. Dois responderam a partir de comportamentos problemáticos. E três responderam a partir de condições sociais e familiares – atendo jovens vulneráveis, de famílias carentes, etc. Como a política implementada pelo CCA é menos formalizada que as demais, esperava-se um processo de categorização menos estruturado de fato, até porque a política não fornece categorias oficiais de tipos de usuários.

b. Tipos de categorização

Encontramos basicamente dois tipos de categorização nas descrições dos educadores sobre os jovens e nas histórias que contam. As categorizações são a forma como os educadores dividem os jovens e organizam suas atividades cotidianas. No caso dos educadores, apareceram categorizações comportamentais e sociais.

As categorizações comportamentais se organizam de duas formas: uma tem a ver com comportamentos típicos do adolescente (agressivo ou usuário, com energia, calmo ou tranquilo, educado, que bebe, carente de afeto, jovens fechados X jovens abertos, jovens que seguem regras, jovens com gênio forte, bagunceiros). Mas também apareceu uma categorização que tem a ver com o comportamento adotado na relação com o educador (carinhoso, amoroso, com ou sem vínculo, respeitoso ou desrespeitoso).

As categorizações sociais surgiram tanto para determinar tipos de jovens por categorias socioeconômicas (vulnerável, pobre, da comunidade (favela), religioso ou não); como categorização por tipo de família (família estruturada, desestruturada, presente, ausente, que cuida ou não cuida e etc.). A dimensão da categorização de tipos de família é fundamental para entender a atuação dos educadores, como veremos mais adiante.

Por fim, é importante mencionar que a categoria "carente" apareceu em sete entrevistas, de maneira bem recorrente. Ela dizia respeito, em geral, a uma categorização socioeconômica, de jovens desprovidos de certas condições e, portanto, vulneráveis. Ela reforça os achados sobre a distância social (construída) entre educador e educando, que justifica um papel salvacionista por parte do profissional.

c. Fácil

Outro processo de categorização que analisamos foi como os educadores separam os jovens entre os fáceis e os difíceis. Assim como no caso da educação, aqui as categorizações também foram a partir de duas dimensões: perfil ou comportamento.

São considerados jovens fáceis aqueles que, como perfil: têm uma família estruturada (4), são mais jovens, são crianças (2), meninos (1), meninas (2), adolescentes (1). Mais uma vez, a dimensão da avaliação sobre tipos de família se mostra central.

Mas a maior atribuição à ideia de facilidade se deu sobre avaliação de comportamentos. São fáceis os que são abertos e disponíveis à interação e atividades (5), os que são conscientes (1), se comunicam (1) e quietos (1).

d. Difícil (como categoriza e como justifica)

A avaliação dos difíceis também seguiu a lógica de perfil e comportamento.

São perfis difíceis: os meninos (2), as meninas (1), os adolescentes (2). São categorizados como difíceis em termos de comportamento: os de família problemática (9), os fechados (6), os jovens com comportamento sexual e social inapropriado (3), os agressivos (1) e os descompromissados (1). A dimensão da avaliação sobre família se mostra central na avaliação sobre dificuldade dos jovens.

e. Julgamento

Este processo de avaliação sobre as famílias e atribuição a elas de facilidade ou dificuldade se fortalece quando analisamos os processos de julgamento operados pelos profissionais. A dimensão de julgamento familiar aparece de maneira recorrente nas entrevistas. Em 14 delas os educadores atribuíram às famílias (seja sua estrutura, seja seu comportamento) os problemas das crianças ou a dificuldade ou facilidade de determinados perfis. Em geral, os julgamentos são a respeito de como as crianças são tratadas pelas famílias, como mostra o trecho a seguir:

> *E as crianças ficam na rua, jogadas, ficam largadas né eu acho que eles se sentem… eu não quero dizer largados né, mas eu acho que eles sentem muita falta*

da família, a grande maioria, e aí acaba se envolvendo com o pessoal na rua, né, eu creio que é isso.

Eles têm muita dificuldade de seguir regras, de compreender que essas regras elas são pro crescimento deles, elas são importantes pro convívio social. Até porque essa dificuldade é de todos eles mesmo. Eles parecem que não tem... eles não têm, na verdade, uma estrutura, uma base familiar. É isso, a base familiar, eles não têm. Mesmo aqueles que têm pai e a mãe, você percebe que eles têm algum problema nessa família, um problema muito forte, e que isso desestrutura totalmente. Muitos casos de crianças de pais separados, de pais que... o pai que tá preso, de pai que faleceu... e creio que afeta muito, porque eu creio que essas figuras precisavam estar ali, e quando elas faltam, parece que não tem também na família, algo que não pra substituir, mas pra preencher. Parece que falta

Assim como no caso dos professores, os jovens são colocados em posição de passividade, sujeitos a seus contextos sociais ou familiares. E em apenas alguns casos, além do julgamento sobre as famílias, também apareceram julgamentos sobre comportamento das meninas e dos meninos, especialmente aqueles relacionados a comportamentos sexuais ou a liberdades fora do horário das atividades – como as roupas usadas, o jeito de se comportar como mulher (ex: "meninas namoradeiras"), o fato de ficarem na rua e etc.

4. Percepções sobre sua atuação

Nesta seção analisamos as percepções que os educadores têm sobre sua atuação e em que medida, ou com relação a que fatores, consideram que possuem sucesso ou fracasso em sua atuação. Para tanto, foram analisadas as histórias de sucesso, fracasso e casos excepcionais que pedimos aos educadores. Eles foram provocados a contar histórias destes três tipos e, em seguida, analisar por que a história recebia esta denominação. Assim, conseguimos observar como o educador constrói a ideia de que sua atuação funciona ou não, e com base em que fatores justifica esta construção.

a. Histórias de sucesso

O quadro a seguir demonstra as diferentes justificativas para as histórias de sucesso. Uma história pode ter mais de uma justificativa, de forma que a somatória é maior que 20.

QUADRO 29 – Justificativas para histórias de sucesso

Justificativas	Número de vezes em que é citada
Mudar comportamento da criança ou da família (função)	14
Construir vínculo (função)	6
Evitar envolvimento com drogas e ter futuro de sucesso	3
Ter adesão da família (comportamento)	2
Reconhecimento (auto-centrado)	2

Para os educadores, a maior fonte de percepção de sucesso diz respeito à capacidade que eles possuem de mudar o comportamento dos jovens ou de suas famílias (14 entrevistas). Isso diz respeito diretamente a como eles enxergam sua função, voltada à ideia de alterar comportamentos, de melhorar as condições dos jovens, de salvá-los de determinadas situações – considerando que os jovens são sujeitos passivos que precisam de uma intervenção. Isso se reforça na avaliação de que eles possuem sucesso quando conseguem evitar envolvimento com drogas e garantir um futuro de sucesso para os jovens (3 entrevistas). A segunda fonte de percepção de sucesso está na capacidade de construírem vínculos, o que também enxergam como parte de sua função. Os educadores também, embora com menor incidência, avaliam como sucesso a capacidade de gerar adesão das famílias – mudando seu comportamento – e de ter reconhecimento de seu trabalho – o que é uma dimensão autocentrada de avaliação do sucesso.

b. Histórias de Fracasso

As percepções sobre fracasso seguem estruturas bastante similares às do sucesso. O quadro a seguir demonstra as diferentes justificativas para as histórias de fracasso. Uma história pode ter mais de uma justificativa, de forma que a somatória é maior que 20.

QUADRO 30 – Justificativas para histórias de fracasso

Justificativas	Número de vezes em que é citada
Não conseguir mudar o comportamento da criança ou da família (função)	12
Perder a criança para o crime ou drogas (função)	5
Impotência ou não saber como reagir (função)	2
Família não cooperar (comportamento)	3
Criança desistir ou não construir vínculo	3

Os educadores sentem que possuem frustrações ou fracassso quando não conseguem mudar o comportamento da criança ou da família, de forma que se sentem frustrados em sua função primordial (12 entrevistas). A mesma frustração aparece quando eles perdem a criança para o crime ou as drogas (5) – e não conseguem, mais uma vez, salvá-la de sua condição de vulnerabilidade. Isso também aparece nas histórias de sucesso relacionadas à sensação de impotência (2). Mas de forma similar, embora em sentido oposto, os educadores sentem que têm fracasso quando não conseguem cooperação das famílias e quando não conseguem construir vínculo com os jovens.

Nestas avaliações sobre percepção de sucesso e fracasso está embutida a ideia de que o sentido da profissão é a capacidade de salvar os jovens, de tirá-los de determinadas condições, de dar futuro a eles mudando comportamentos mal avaliados. Isso reforça a ideia que vimos anteriormente de uma perspectiva salvacionista, heroica e vocacionada desta profissão, que constrói sua expectativa de sucesso na capacidade de salvar os jovens e gerar superação.

5. Avaliações Rápidas

Ainda no sentido de analisar como educadores avaliam a si mesmos e à sua atuação, como categorizam os jovens e como pensam suas funções, vamos analisar agora as respostas que apresentam para as perguntas avaliativas rápidas. Nelas, o educador é solicitado a completar uma frase de forma automática:

QUADRO 31 – Respostas à pergunta "ser orientador do CCA é?" [7]

Ser orientador do CCA é?	Número de vezes que é citado
Gratificante, Sentido da Vida	9
Enfrentar desafios / obstáculos / ser herói	5
Amar / amor / ser mãe	4
Acreditar e ser paciente	3
Muito difícil, mas gratificante	2

Pode-se dizer que também nestas respostas o orientador se coloca num papel de salvador, herói, vocacionado a ajudar o outro, e que isso gera um sentido de vida. Estes profissionais se colocam num lugar de construção de vínculos emotivos com os jovens, onde deve prevalecer um sentimento amoroso ou mesmo maternal. Embora entendam que há dificuldades e desafios, se enxergam como vocacionados, nos quais o próprio desafio é parte da superação.

QUADRO 32 – Respostas à pergunta "um bom usuário é?"

Um bom usuário é	Número de vezes que é citado
Participativo e responsável	8
Respeitoso e amoroso	4
Aquele que ouve / bom ouvinte	3
Aquele que sempre tá aprendendo e se transforma	3
Aquele que fala / que conversa com você	2
O diferente	1

A ideia de se colocarem como vocacionados a salvar o outro, gera uma expectativa de que os usuários sejam capazes de ter reciprocidade e coproduzir neste processo, de forma que o bom jovem é aquele que participa, que é responsável, amoroso e respeitoso. Também é aquele com quem se podem construir vínculos, que está disposto a se transformar e a se relacionar com os educadores.

7 Os valores dos quadros superam o número de respondentes porque um mesmo respondente pode responder mais de uma opção.

QUADRO 33 – Respostas à pergunta "a assistência social / o CCA serve para/é?"

Meu trabalho / a saúde serve para?	Número de vezes que é citado
Proteger, salvar, resolver problemas	8
Garantir direitos e formar cidadãos	6
Ajudar e assistir as famílias	5
Acolher	4
Fortalecer vínculos	3
Aproximar os seres humanos	1
Conhecer as diferenças	1
Deixar as pessoas meio preguiçosas	1
Tudo	1

Por fim, estas ideias todas se reforçam quando vemos o sentido dado ao serviço: ele existe para proteger, salvar, resolver problemas, formar cidadãos, ajudar as famílias e acolher. Ele existe para ser um espaço onde os jovens ficarão resguardados, protegidos, onde serão transformados e salvos de suas condições de vulnerabilidade (e de suas famílias com comportamentos condenáveis).

Estas impressões todas sugerem que a baixa institucionalização da política – enquanto falta de critérios objetivos e padrões profissionais de atuação – abrem espaço para uma atuação vocacionada e heroica de profissionais, que julgam as situações a partir de seus valores e que tentam transformar os jovens naquilo que acreditam, salvando-os de suas próprias condições. E também sugerem que, como no ensino médio, nesta política os profissionais se colocam como sujeitos ativos em detrimento da passividade dos jovens, que devem se tornar sujeitos de intervenção por parte da política para sua própria salvação.

6. Vinhetas

Nesta seção analisaremos os resultados das vinhetas. Foram aplicadas 3 vinhetas. A primeira (Mariana) se tratava de um caso mais neutro: um jovem com deficiência com desinteresse nas atividades do CCA. As outras duas vinhetas tratavam de um caso mais complicado: uma jovem que muda repentinamente seu comportamento no CCA e deixa de frequentar as atividades por não gostar da sugestão de encaminhamento profissional. A diferença entre as vinhetas 2 e 3 diziam respeito às condições socioeconômicas das famílias: na 2 a família era o que se considera de mais estruturada e com situação um pouco menos vulnerável. Na 3, era o que se considera família não estruturada e com situação mais vulnerável. Em ambos os casos a educadora era vizinha e conhecia a família da jovem. A ideia era testar se havia diferença no encaminhamento dos casos 2 e 3, que apresentam os mesmos problemas, mas com contextos distintos. A vinheta 1 é o que se chama de vinheta de controle, para verificar se não há uma variação constante que justifique as diferenças das 2 e 3.

Vinheta 1 – Mariana

Na vinheta 1 houve grande variação nos tipos de interpretação dados à situação, embora houve maior padrão nos encaminhamentos sugeridos. A variação de interpretações pode ser tanto pela falta de informações como pela baixa institucionalização da política que permite compreensões diferentes para um mesmo problema.

Assim, entre as interpretações sugeridas pelos educadores apareceram:

- A mudança de comportamento pode ser devido a um problema fora do CCA (incluindo possível abuso sexual) (6 entrevistas)
- A mudança pode ser algo comum por se tratar de uma adolescente (4)
- A jovem pode estar sofrendo *bullying* no CCA (4)
- A mudança pode ser decorrente de problemas na família (3)
- A jovem pode estar sentindo tédio no CCA (1)

É interessante notar como a dimensão da deficiência da jovem tomou espaço central nas interpretações, atribuindo a isso possíveis problemas fora do serviço e *bullying* no CCA. Mas também é interessante notar que, mesmo sem ser um aspecto central da vinheta, a avaliação sobre a família esteve presente em algumas entrevistas.

Entre as soluções e encaminhamentos sugeridos pelos entrevistados estavam:

- Construir vínculo com a jovem (16)
- Fazer diagnóstico mais profundo para descobrir o que acontece (9)
- Envolver equipe (4)
- Encaminhar para outros serviços (4)
- Envolver pais (2)

Na análise das soluções percebe-se como a tentativa continua sendo de envolver a jovem, de vinculá-la para cuidar dela, como função central do trabalho dos educadores. Não há uma desistência desta jovem, mas sim a assunção de uma responsabilidade dos profissionais de resolver a situação construindo vínculo, fazendo diagnóstico mais aprofundado e envolvendo equipe.

Vinheta Josiane

A vinheta da Josiane dizia respeito ao mesmo problema da vinheta 3, mas em condições de menor vulnerabilidade e com maior estruturação familiar. É interessante que apenas 4 entrevistados tentaram interpretar o caso como algo além de um problema pontual. Neste sentido, uma educadora apontou que o problema é falha do CCA, uma sugeriu um possível envolvimento com drogas e duas interpretaram falta de apoio familiar. Por não enquadrarem a situação como algo complexo, as soluções sugeridas foram também bastante simplistas: seis entrevistados falaram que a solução era procurar outro tipo

de emprego com a jovem, de forma rápida e automática ("é só entrar no google com ela e ver do que ela gosta"). Cinco entrevistados disseram que utilizariam o fato de serem vizinhas para conseguir construir este vínculo e procurar a profissão. E uma ainda disse que, por ser vizinha e conhecer a família, faria mais do que o necessário para resolver o caso. O trecho a seguir demonstra um encaminhamento:

> *É, eu, tem gente, tem uma aluna bem parecida com isso. Eu acho que como vizinha dela, eu teria ultrapassando essa barreira também de fazer o meu trabalho fora do espaço. Como vizinha, eu acho que eu tentaria conversar com ela fora do espaço, e tentar mostrar outras possibilidades pra ela, talvez "não, olha aqui, não tem esse curso no CCA, mas óh, aqui tem esse outro curso que também é gratuito", eu tentaria mostrar para ela outros lugares que ela poderia fazer curso que não fossem só no CCA e tentaria incentivar ela a chegar perto do objetivo dela(...). Então eu acho que eu largaria um pouco assim essa parte que a gente tenta aqui muito de separar de lá fora você tem a sua vida, mas aí no caso de uma vizinha, vizinha é quase parente né? então a gente tenta ajudar. Eu já cataria e falava assim: "vem aqui, vamo dá uma pesquisada no google" (risos).*

Vinheta Sheila

O caso da Sheila era uma situação similar à de Josiane, mas com um contexto mais vulnerável. E isso se refletiu nas interpretações dadas pelos educadores sobre o caso que, diferentemente da Josiane, foi compreendido como mais complexo. Quatro entrevistado atribuíram o comportamento à dimensão social e às condições de vulnerabilidade. Um deles atribuiu ao fato de ser adolescente. Houve também sugestões de que haveria envolvimento com drogas. A variação nos tipos de interpretação também se refletiu nas soluções sugeridas, abaixo sistematizadas:

- Conversar para tentar convencê-la a voltar ao serviço (5)
- Usar estratégias alternativas para trazê-la de volta (4)
- Acionar a mãe (2)
- Acionar amigos (1)
- Ajudar a procurar trabalho (1)
- Fazer uma visita domiciliar (1)

É importante notar que dois entrevistados disseram ser um caso que não tem jeito, do qual desistiriam. Apenas duas mencionaram o fato de serem vizinhas, mas uma usou a informação para dizer que não se aproximaria muito para não ter problemas. Apenas uma sugeriu procurar alternativas profissionais. Ou seja, diferente do caso da Josiane, não houve entendimento de que era um problema simples de procura profissional. O problema foi visto como complexo, social, e as estratégias também foram muito mais complexas e de construção de vínculo. O fato de não usarem, neste caso, o vínculo de vizinha é importante também para mostrar como a distância social é utilizada em

certos casos (quando o caso é mais complexo, ser próximo ou parecido não é uma estratégia mobilizada).

Estas vinhetas reforçam os achados das anteriores de que famílias vulneráveis (seja em termos econômicos, seja em termos de estrutura) são diagnosticadas de forma diferente e recebe distintos tipos de encaminhamento das famílias enquadras como menos vulneráveis.

> *É nesse caso aqui, infelizmente a gente não vai conseguir mesmo trazê-la, a não ser que a gente consiga um curso que vá de encontro, não por causa dela né, mas que vá de encontro com o que ela precisa. E é difícil porque, que nem, ela tem 13 anos, aí, que nem, no CCA fica até os 15 né, aí quando ela se formar com 14, de repente ela não vai querer mais o mesmo curso.*
>
> *Mas se tiver coisa familiar por trás, e deve ter, nesta história, teria. Porque ela é a mais velha, a mãe trabalha, provavelmente ela tem todas as responsabilidades de casa, e cansou, e agora fica na rua ouvindo funk, que é mais fácil. Mas aí, e numa situação dessas… Mãe, trabalhar a família. Trabalhar a família. Por que o que que é o CCA? tá lá na placa, é fortalecimento de vínculos. Então o CCA ele pode não resolver o problema, mas a obrigação do CCA não é trabalhar só com criança, a minha obrigação não para nela, a minha obrigação é trabalhar com a família. É chamar a mãe, é encaminhar a mãe, de repente, ela tá precisando de um psicólogo, porque ela tá passando com problemas de adolescência. Vamo encaminhar? vamo trabalhar junto com o doutor?*

Jan Feb Mar Apr May Jun Jan Feb Mar Apr May Jun
Series 1 Series 2
Jan 9.38 5.52
Feb 8.27 7.29
Mar 5.42 7.51
Apr 0.70 0.24
May 0.35 9.99
Jun 8.01 0.91
Jul 8.54 8.08
Aug 7.79 8.71
Sep 8.17 5.70
Oct 9.71 7.19
5.45 5.90
6.16 2.43
1%
34%
0.24
7.29
0.35
8.01

5. ANÁLISES COMPARATIVAS E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma análise comparativa das entrevistas e das políticas permite traçar algumas conclusões. É importante salientar que a amostra é relativamente pequena, de forma que não podemos generalizar os achados, mas ainda assim podemos traçar algumas comparações.

A primeira delas diz respeito à variação da estruturação e institucionalização da política e das profissões e sua consequência para atuação dos burocratas. Tivemos políticas com graus diferentes de institucionalização: ensino médio e saúde mais institucionalizados, CCA menos. Mas ainda assim houve variação na institucionalização das profissões: neste quesito, apenas a profissão de enfermeira é muito estruturada e regulamentada, com procedimentos mais claros e protocolizados. Isso significa que há diferentes graus de discricionariedade comparando os burocratas: enfermeiras com menor grau, professores com grau intermediário e educadores do CCA com alto grau, sugerindo que no primeiro caso haveria menos variação e no último maior variação nos comportamentos e interpretações. E foi isso que encontramos: no caso das enfermeiras, houve menor variação em interpretações, uso de categorias e julgamentos. Eles existem, mas de forma mais padronizada. E as categorias utilizadas são muito influenciadas por categorias oficiais da política (categorias de saúde e condições de vida, por exemplo). Já nos casos dos professores e educadores, vimos maior variação nos comportamentos, interpretações e ações. Os usos de categorias também são mais variados e mais distantes do oficial.

Mas, em todos os três casos estudados vimos o processo de categorização e encaminhamento serem influenciados por julgamentos morais e sociais que não estão nas políticas. Eles apareceram de formas distintas, mas em todos estavam presentes – e em geral relacionados a dimensões de comportamento e de estrutura familiar. Ou seja, em todos os casos, independente do grau de institucionalização da política ou da profissão, os profissionais estão introduzindo em suas práticas e interpretações julgamentos morais e sociais estereotipados, que não fazem parte da política. Isso pode ser consequência de dois fatores: ou a falta de categorias oficiais do serviço (como é o caso do CCA) ou a falta de institucionalização das categorias oficiais como aquelas centrais para separação de tipos de usuários.

E, como vimos nas vinhetas, estes julgamentos se transformam em base para encaminhamentos distintos. Nestas três políticas, vimos que o mecanismo funciona atribuindo estereótipos negativos e atrelando a eles serviços de menor qualidade ou quantidade. Estes mecanismos são muito perversos, porque em geral reproduzem vulnerabilidades prévias (Pires, 2019, Lotta, 2019). Como aponta Harrits (2019), todos os indivíduos carregam estereótipos, mas apenas alguns (em certas circunstâncias) transformam o estereotipo guardado em estereótipo aplicado na política. E é neste caso que a ação

dos burocratas pode engendrar processos de exclusão. Vimos isso acontecer nas três políticas estudadas aqui. Como a literatura sugere, o uso de estereótipos nas políticas deve ser prevenido e enfrentado com processos de formação, incentivos e controles da burocracia, elementos que talvez estejam faltando nas três políticas – seja porque de fato não há formação (CCA), seja porque as formações são baseadas apenas em dimensões técnicas mas não em questões valorativas como esta.

Outro elemento comparativo interessante diz respeito ao lugar e papel atribuídos aos usuários do serviço. No caso dos professores e educadores do CCA ficou claro que eles atribuem aos jovens um lugar de passividade, no qual estes jovens são sujeitos sem ação, que estão submetidos a condições sociais, econômicas e familiares frágeis e vulneráveis. Assim, caberia aos profissionais o papel de salvar estes jovens de suas condições, dando a eles alternativas de superação que dependem de uma ação heroica da burocracia. Na saúde isso apareceu menos, até porque as enfermeiras em geral falaram de diversos públicos e não apenas dos jovens (a lógica de ação delas é familiar e não por tipo de público). Mas, diferente das outras profissões, parece haver nas enfermeiras a percepção de um limite de sua ação pelas próprias condições da doença e da cura. As enfermeiras se colocam também num papel de salvar e serem heróis, mas elas entendem que há um limite pela natureza do serviço que não pode ser visto como um fracasso.

Ainda assim, nas três profissões aparecem discursos salvacionistas, heroicos e transformadores. O sucesso e fracasso são fortemente determinados pela capacidade de transformar o outro. Nestas lógicas, entra a ideia de coprodução, na qual os burocratas esperam que os usuários ajam de forma colaborativa para conseguirem desenvolver suas ações. A adesão ou não do outro se transforma, portanto, em expectativas frustradas ou alcançadas. Isso pode sugerir que profissões do cuidado, em que há alta vulnerabilidade dos usuários, os profissionais se colocam como atores moralmente e com capacidades superiores para transformar os usuários em algo melhor/mais aceitável/de sucesso – a partir de padrões que eles mesmos embutem à profissão e pela forma como enxergam sua vocação. É interessante, neste sentido, que a culpa pelo não atingimento de resultados, normalmente não está atribuída à política, mas sim ao comportamento, cooperação e adesão do usuário.

Por fim, um último elemento importante diz respeito ao que mencionamos na parte teórica sobre as dicotomias de políticas universais em contextos de alta desigualdade e escassez de recursos. Nestes contextos, que nos colocam em lugar diferente da literatura internacional, os burocratas recebem um tipo único de pressão: precisam universalizar um serviço (ou direito) para o qual não há recursos que permitam universalização. Como a equação é impossível, os burocratas são colocados em uma posição de escolherem quem recebe o que em um estado em que, supostamente, todos deveriam receber. Eles são obrigados a criar e operar, portanto, critérios de categorização de prioridade e merecimento, que condicionam o acesso. O que vimos,

nestes casos, é que a criação e operação destes critérios não é respaldada em categorias oficiais – que nem existem –, mas sim em julgamentos sobre as situações que são influenciados por elementos morais e sociais desconectados da ideia de direitos. Nesta operação, os burocratas acabam excluindo usuários mais vulneráveis e justificando esta exclusão a partir de avaliações sobre o comportamento do outro que não são respaldados nas políticas. Embora este problema apareça na atuação dos burocratas, ele é causado por problemas mais gerais do próprio estado brasileiro, que se pretende universal sem dar condições para tanto. Assim, uma agenda futura de políticas públicas deveria considerar como revisar os critérios de priorização de serviços em caso de recursos escassos, para que não caiba aos burocratas este papel que pode engendrar exclusões baseadas em julgamentos não oficiais.

Para terminar, é importante mencionar que estas análises podem ainda ser aprofundadas e merecem trabalhos futuros, especialmente observando de forma mais cuidadosa as variações individuais (cruzando critérios de perfil com atuação, por exemplo), contemplando outras políticas e analisando dimensões que não foram vistas aqui ainda (como a variação pelo vínculo territorial).

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta (org.) (2015). *Trajetórias das Desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos.* São Paulo: Editora UNESP.

ATKINSON, A. B., PIKETTY, T., & SAEZ, E. (2011) Top incomes in the long run of history. Journal of Economic Literature, 49, 3–71.

BRIGGS, X. (2001). *Ties that bind, bridge and constrain: social capital and segregation in the American metropolis*. Artigo apresentado no seminário "Segregation and the city", realizado no Lincoln Institute for Land Policy.

BURT, R. (1992). *Structural holes in the social structure of competition*. Cambridge: Cambridge University Press.

DUBOIS, Vincent. 1999. *La Vie au Guichet: Relation Administrativeet Traitement de la Misère, Etudes politiques*. Paris: Economica.

DUTRA, R. (2016) Oficina de trabalho sobre implementação de políticas públicas, discricionariedade dos burocratas de nível de rua e desigualdade social. IPEA.

FAVARETO et al. (2013) A dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro recente (2000-2010). Relatório de Pesquisa. Projeto Coesão Territorial para o Desenvolvimento. UFABC/Cebrap/Rimisp.

HUPE, P. HILL, M and BUFFAT, A. (2015). Understanding Street-Level Bureaucracy. Policy Press, University of Bristol.

HUPE, P and HILL, M. (2002). Implementing public policy: governance in theory and practice. Sage.

LIPSKY, Michael. 2010. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Expanded ed. New York: Russell Sage Foundation.

LOTTA, G. (2015). Burocracia e Implementação de Políticas de Saúde. Ed Fiocruz, Rio de Janeiro.

LOTTA, G. (2006) Saber e Poder: Agentes Comunitários de Saúde Aproximando Saberes Locais e Políticas Públicas. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV.

LOTTA, G. S., PAVEZ, Thais. Agentes de Implementação: Mediação, Dinâmicas e Estruturas Relacionais In: LASA 2009, 2009, rio de janeiro.

MARQUES, E.C. (2005) Elementos *conceituais da segregação, da pobreza urbana e da ação do Estado*. In: São Paulo: segregação, pobreza e desigualdade sociais. São Paulo, Editora Senac, 2005. p. 19-56

MAYNARD-MOODY, Steven, and MUSHENO, Michael. 2003. *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

MEIER e O'TOOLE. Bureaucracy in a Democratic state: a governance perspective. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2006.

MØLLER, M. Solidarity and Categorization Solidarity Perceptions and Categorization Practices among Danish Social Workers. PhD Aarhus University, 2009.

MØLLER, M and STENSOTA, H. Welfare State Regimes and Caseworkers' Problem Explanation. In: Administration & Society, 2019, p. 1-30

PAVEZ, T. (2006). *Políticas públicas e ampliação de capital social em comunidades segregadas: o programa Santo André Mais Igual.* Dissertação de Mestrado apresentada ao Depto de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Política – FFLCH-USP.

PIKETTY, Thomas. O capital no século XXI. Editora Intrínseca, 2014.

PIRES, Roberto R. C (2011): "Burocracia, discricionariedade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação". In: PIRES, Roberto R. C. & CARDOSO Jr. José Celso (orgs.) *Gestão Pública e Desenvolvimento: Desafios e perspectivas*. Brasília: IPEA, p. 197-2014.

ROTHSTEIN, B. Just Institutions Matter_ The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State-Cambridge University Press, 1998.

SEN A (1999) Development as freedom. New York: Knopf

SEN A (2001) What development is about. In G Meier & J Stiglitz (Eds) Frontiers of development economics. New York: Oxford University Press

SINGH, P. *How Solidarity Works for Welfare: Subnationalism and Social Development in India*. (Cambridge University Press, Studies in Comparative Politics. Forthcoming 2015)

sunkel, g. (2003) *La pobreza en la ciudad: capital social y politicas publicas*. In: atria, Raúl; siles, Marcelo (Org.). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe:* en busca de un nuevo paradigma. Libros de la cepal Nº 71. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cap. IX, p. 303-338.

TORRES, H.G., PAVEZ, T., GOMES, S E BICHIR, R.M. (2008) Educação na Periferia de São Paulo: ou como pensar as desigualdades educacionais? In: Ribeiro, L.C.Q e Kaztman, R. *A cidade contra a escola: segregação urbana e desigualdades educacionais*. Rio de Janeiro: Letracapital, pp. 59-90

ZACKA, B. *When the State Meets the Street: Public Service and Moral Agency.*. Harvard University Press. 2017

ANEXO 1

ROTEIRO PROFESSORES

Questões pessoais

- Seu nome e idade?
- Quando e por que você decidiu ser professor?
- Qual a sua formação?
- Você mora perto daqui?
- Estudou em escola pública?
- Você frequenta alguma associação comunitária, igreja, clube e etc.?
- Você realiza alguma atividade no bairro da escola?

Aspectos da instituição e da sua atuação

- Há quanto tempo você trabalha aqui?
- Qual seu tipo de vínculo?
- O que você gosta no seu trabalho? (sentimentos, relações com os colegas, relação com os chefes e diretores, relação com usuários do seu trabalho e etc.).
- A gestão oferece suporte para que você possa realizar seu trabalho da melhor maneira possível? Sim/não, por quê?
- Quem você contata quando tem dúvidas sobre a melhor forma de proceder no trabalho?
- Poderia me descrever um dia típico de trabalho?
- Você acha que tem autonomia para escolher as tarefas que realiza cotidianamente?
- E para estabelecer regras e procedimentos?
- E para decidir como lidar com casos excepcionais (ex: algum problema em sala de aula, algum problema com um aluno ou família?) Você lida com muitos casos desses? Poderia me dar um exemplo?
- Com relação às regras para seu trabalho, você sente que existem muitas regras? Pode cintar algumas? E você entende que há leis ou regulamentos internos que são injustos ou errados?
- Se eu te pedisse para citar 3 características para ser professor nessa escola, quais seriam essas características?
- Como é sua relação com os outros professores?
- Como é sua relação com a diretoria?
- Como é sua relação com os pais dos alunos?
- Como é sua relação com alunos?

Relação com alunos

- Você pode descrever um aluno típico?
- Você os acha parecidos ou diferentes de você?
- Quais são os alunos mais fáceis para se trabalhar em sala de aula? Por quê? E quais são mais difíceis? Por quê?
- Pensando na sua história como professor, você consegue lembrar de alguma situação muito marcante que te desafiou? Conte quando foi, o que aconteceu e por que você agiu dessa maneira. E hoje, você faria a mesma coisa ou agiria diferente?
- Você poderia me descrever um caso de sucesso que você já vivenciou na escola? E um de fracasso
- Na sua percepção, quais são as maiores dificuldades que os alunos enfrentam hoje?

Responda em uma frase:

- Ser professor é...
- Um bom aluno é...
- A educação serve para...

ROTEIRO EDUCADORES

Questões Pessoais

- Seu nome e idade?
- Você tem filhos?
- Você mora perto daqui? Faz quanto tempo? Estudou por aqui?
- Você frequenta alguma associação comunitária, igreja, clube e etc.?
- Utiliza algum equipamento de assistência social?
- Faz quanto tempo que você trabalha no sistema socioassistencial?
- Por que decidiu ser? Você já tinha trabalhado na assistência antes?
- Você fez um curso de formação para ser orientador/a?

Aspectos da Instituição e sua atuação

- Como é trabalhar aqui?
    - O que você gosta no seu trabalho? (sentimentos, relações com os colegas, relação com gerente e equipe e etc.).
    - A gestão oferece suporte para que você possa realizar seu trabalho da melhor maneira possível? Sim/não, por quê?
    - Quem você procura quando tem dúvidas sobre a melhor forma de proceder no trabalho?

- Poderia me descrever um dia típico de trabalho?
- Você acha que tem autonomia para realizar seu trabalho?
- Com relação às regras para seu trabalho, você acha que elas são coerentes e justas?
- Como você decide como lidar com casos excepcionais? Eles acontecem muito? Poderia dar algum exemplo?
- Se eu te pedisse para citar 3 características para ser orientador no CCA, quais seriam essas características?

Relação com usuários

- Você pode descrever um usuário típico que você atenda?
- Você os acha parecidos ou diferentes de você?
- Quais são mais fáceis de tratar? Por quê?
- E quais são mais difíceis? Por quê?
- Pensando na sua história como orientador em CCA, você consegue lembrar de alguma situação muito marcante que te desafiou? Conte quando foi, o que aconteceu e por que você agiu dessa maneira. E hoje, você faria a mesma coisa ou agiria diferente?
- Você poderia me descrever um caso de sucesso que você já vivenciou como orientador/a em CCA? E um de fracasso? Quando foi, o que aconteceu e por que você agiu dessa maneira?
- Na sua percepção, quais são os maiores desafios para ser orientador/a atualmente?

Responda em uma frase:

- Ser orientador/a de CCA é...
- Um bom usuário é...
- Meu trabalho serve para...

ROTEIRO ENFERMEIRA

- Seu nome e idade?
- Você pode contar um pouco sobre você?
  - Quando e por que você decidiu ser enfermeira?
  - Você sempre trabalho com Saúde da família?
  - Você mora perto daqui?
  - Você frequenta alguma associação comunitária, igreja, clube e etc.?

Aspectos da Instituição e sua atuação

- Como é trabalhar aqui?
  - Há quanto tempo você trabalha aqui?
  - O que você gosta no seu trabalho? (sentimentos, relações com os colegas, relação com gerente e equipe e etc.).
  - A gestão oferece suporte para que você possa realizar seu trabalho da melhor maneira possível? Sim/não, por quê?
  - Quem você contata quando tem dúvidas sobre a melhor forma de proceder no trabalho?
  - Poderia me descrever um dia típico de trabalho?
  - Você acha que tem autonomia para realizar seu trabalho?
  - Com relação às regras para seu trabalho, você sente que existem muitas regras? Pode citar algumas? E você entende que há leis ou regulamentos internos que são injustos ou errados?
  - Se eu te pedisse para citar 3 características para ser enfermeira numa equipe de saúde da família, quais seriam essas características?
  - Como é sua relação com outras enfermeiras?
  - Como é sua relação com a gerente da UBS?

Relação com usuários

- Como é sua relação com os usuários/cadastrados?
  - Você pode descrever um usuário típico que você atenda?
  - Eles são parecidos ou diferentes de você?
  - Quais são mais fáceis de tratar? Por quê? E quais são mais difíceis? Por quê?
  - Pensando na sua história como enfermeira, você consegue lembrar de alguma situação muito marcante que te desafiou? Conte quando foi, o que aconteceu e por que você agiu dessa maneira. E hoje, você faria a mesma coisa ou agiria diferente?
  - Você poderia me descrever um caso de sucesso que você já vivenciou como enfermeira? E um de fracasso? Quando foi, o que aconteceu e por que você agiu dessa maneira?
  - Na sua percepção, quais são os maiores desafios para ser enfermeira de UBS atualmente?

Responda em uma frase:

- Ser enfermeira é...
- Um bom usuário é...
- Meu trabalho serve para...

VINHETAS PROFESSORES ENSINO MÉDIO

Vinheta geral

Imagine um menino do segundo ano do ensino médio. Ele se chama Gustavo, tem 14 anos. Sua família se mudou para São Paulo em abril, quando ele entrou na escola nova. A mãe dele tem 40 anos e trabalha como enfermeira em uma UBS aqui perto. O pai dele tem 42 anos e trabalha como professor em uma escola de ensino médio aqui perto também. Gustavo tem um irmão mais novo.

Gustavo teve uma boa adaptação na turma. É um menino engraçado e conseguiu atenção dos colegas contando piadas e falando pornografias que aprende com seu irmão mais velho em casa. Ele é bagunceiro durante a aula e atrapalha o andamento da turma.

No mês passado, você teve uma reunião com ele e os pais. Os pais disseram que Gustavo sempre foi assim, que recebe muita influência do irmão mais velho e é difícil fazê-lo obedecer.

Gustavo também não tem ido bem na escola. Está tirando notas ruins, não faz as tarefas de casa e não realiza as atividades que os professores solicitam em sala. Os pais disseram que já desistiram de brigar com ele, que não adianta, ele vai estudar só se ele quiser.

Vinheta específica 1

Imagine um menino do segundo ano do ensino médio. Ele se chama Gustavo, tem 14 anos. A mãe dele tem 40 anos e é empregada doméstica. O pai tem 42 anos e é pedreiro. Lucas tem mais dois irmãos e a família é bem unida.

Lucas é um menino popular na escola, normalmente tem um papel dominante tanto na sala como no intervalo. Durante o intervalo, os colegas ficam em volta dele. As meninas o paqueram e os meninos o admiram. Durante as aulas, ele tem uma postura crítica e arrogante. Acha que sabe mais que os colegas e muitas vezes se recusa a participar das atividades propostas pelos professores por achá-las fáceis ou chatas demais.

Recentemente Lucas tem mudado de comportamento. Ele tem chegado nas aulas atrasado, está muito irritadiço e começou a andar com jovens de fora da escola. Tem cabulado sistematicamente a aula e fica do lado de fora da escola fumando com estes amigos. Você pediu uma reunião com ele e os pais. Eles te disseram que Lucas tem mudado muito de comportamento, mas que não sabem o que fazer. Acham que faz parte da idade ter amigos diferentes e viver novas experiências. Também acham que alguma hora ele voltará a frequentar a escola se quiser, ou vai procurar trabalho, se não gostar mesmo de estudar. As notas de Lucas têm caído sistematicamente e você percebe que, se continuar assim, dificilmente ele conseguirá terminar o ensino médio.

Vinheta específica 2

Imagine um menino do segundo ano do ensino médio. Ele se chama Daivisson, tem 14 anos. A mãe dele tem 30 anos e é diarista em algumas casas de família. Não tem salário fixo e ganha por dia de trabalho. Ela cria o filho sozinha. Daivisson tem mais 3 irmãos menores.

Daivisson é um menino popular na escola, normalmente tem um papel dominante tanto na sala como no intervalo. Durante o intervalo, os colegas ficam em volta dele. Ele já teve várias namoradas na escola. Durante as aulas, muitas vezes se recusa a participar das atividades propostas pelos professores por achá-las fáceis ou chatas demais.

Recentemente Daivisson tem mudado de comportamento. Ele tem chegado nas aulas atrasado, está muito irritadiço e começou a andar com jovens de fora da escola. Tem cabulado sistematicamente a aula e fica do lado de fora da escola fumando com estes amigos. Você pediu uma reunião com ele e a mãe. Ela te disse que tem tido muita dificuldade com Daivisson que não fica mais em casa e não ajuda mais com os irmãos menores. Passa o dia na rua, não quer estudar nem trabalhar. Ela não sabe o que fazer, já que trabalha fora todos os dias e não consegue ficar perto dele nem o controlar. As notas de Daivisson têm caído sistematicamente e você percebe que, se continuar assim, dificilmente ele conseguirá terminar o ensino médio.

VINHETAS ENFERMEIRAS

Vinheta Geral

Imagine um idoso de 70 anos, Seu Ronaldo. Ele é fumante, tem hipertensão e diabetes e já teve um AVC e tem dificuldades de locomoção. Ele mora com a família e não tem renda própria. A filha dele é mãe solteira e cria 4 filhos sozinha. Ela é empregada doméstica e passa o dia todo fora de casa. Eles moram em uma casa de um quarto. As crianças dormem com a mãe no quarto e seu Ronaldo dorme na sala. Os netos têm entre 7 e 15 anos e não dão muita atenção ao avô. Ele fica sozinho a maior parte do tempo assistindo televisão. A ACS o visita todas as semanas e relata que é muito bem recebida. Ele também sempre te trata bem. É simpático e gosta de conversar. Mas ele não toma a medicação direito. Tanto a ACS como você já tentaram explicar várias vezes como tomar. A ACS já fez copinhos separando os remédios por horário, já pediu para os netos ajudarem, mas não adianta nada. Ele esquece sempre de tomar os medicamentos. Você tem tentado visitá-lo com mais frequência, a pedido da ACS. Nos últimos meses ela já marcou 2 consultas para ele mas ele faltou nas duas. Disse que esqueceu, que não queria ir sozinho e que não precisa de médico. A filha dele nunca está em casa para ajudar. A ACS relata que ele está cada vez mais fraco e ela tem medo de ele ter complicações pelas doenças. A ACS contou que no sábado passado encontrou a filha dele no supermercado e conversou com ela para explicar a situação.

Disse que está muito preocupada com a situação e não sabe mais como ajudar. Mas a filha disse que não pode fazer nada, já que precisa trabalhar para sustentar a casa e não pode faltar no emprego.

Vinheta Específica 1

Imagine uma adolescente de 15 anos, Janice. Ela está grávida. Ela mora com a mãe e mais 3 irmãos, todos criados sem o pai. A mãe dela é a única que trabalha, como diarista. Todo mundo sabe que desde pequenos eles viviam soltos pela rua. Janice não gosta de ir para a escola, gosta de festa e de namorar. Ela não tem namorado fixo e não sabe quem é o pai do bebê. Janice está no 6º mês de gravidez e até agora só fez uma consulta de pré-natal. Faltou em todas as outras que a ACS marcou. Você há foi visitá-la com a ACS várias vezes, conversou com a mãe dela, mas nada adiantou. Ela não quer se cuidar. Janice continua fumando e bebendo, mesmo grávida. E não parece preocupada com o que será de seu futuro depois do bebê nascer. Você está preocupada porque ela não tem engordado quase nada com a gravidez e você tem receio de o bebê estar com algum problema de crescimento.

Vinheta Específica 2

Imagine uma adolescente de 15 anos, Vanessa. Ela está grávida. Ela mora com a mãe, o pai e mais 2 irmãos. A mãe dela é vendedora de uma loja, o pai é caminhoneiro. Vanessa trabalha no estoque da loja onde a mãe é vendedora. Ela sempre frequentou a escola e frequenta a igreja. Ela engravidou do namorado com quem se relaciona há 3 anos. Vanessa está no 6o mês de gravidez e até agora só fez uma consulta de pré-natal. Faltou em todas as outras. Você foi visitá-la em casa, mas ela não estava. Falou com a mãe e o pai, mas nada adiantou. Ela fala para a ACS que é saudável e não precisa ir em tantas consultas. Que precisa trabalhar para juntar dinheiro e não tem tempo de ir à UBS. A mãe dela concorda. Você está preocupada porque ela não tem engordado quase nada com a gravidez e você tem receio de o bebê estar com algum problema de crescimento.

VINHETA ASSISTENTES SOCIAIS

Vinheta Geral

Imagine uma adolescente que apresenta uma deficiência física e tem uma pequena dificuldade de locomoção. Ela se chama Mariana e tem 13 anos. Ela se mudou há apenas um ano para o bairro. A mãe de Mariana tem 30 anos e é dona de casa. Ela estudou até o fim do ensino médio e chegou a trabalhar como recepcionista numa clínica médica, mas largou o emprego ao engravidar. O pai dela tem 35 anos e é bombeiro, ele também cursou o ensino médio. Ambos vieram do Nordeste trabalhar em São Paulo e não tem

familiares que morem próximos. Mariana frequenta a escola de tarde e de manhã o CCA do seu bairro.

Quando começou a frequentar as atividades do CCA, Mariana ficou empolgada com as atividades socioculturais e os novos colegas. Tinha um desempenho muito bom nas atividades, principalmente nas de música. Ela criou uma boa relação com a equipe do CCA e, no geral, com as outras crianças e adolescentes.

Nos últimos meses, Mariana mudou bastante. Ela agora não quer mais participar das atividades do CCA. Desistiu de tocar na apresentação que havia ensaiado por meses e não está rendendo bem nas outras atividades socioculturais. Chegou até a brigar com alguns colegas do CCA. As assistentes sociais conversaram com ela, mas Mariana foi desrespeitosa. Você conversou com os pais, mas eles não sabem como ajudar e também não entendem o que está acontecendo com Mariana.

Vinheta Específica 1

Imagine uma adolescente de 14 anos, Joseane. É sua vizinha e você conhece ela desde criança. Ela mora com a mãe, o pai e mais 3 irmãos menores. A mãe dela trabalha com limpeza em uma empresa no centro da cidade, e o pai é pastor em uma igreja evangélica do bairro, mas a renda dele é complementada com o Bolsa Família.

Joseane sempre foi muito bem na escola e no CCA participava de várias atividades junto com os irmãos. Por conta de seu envolvimento e liderança, chegou a coordenar uma roda de leitura de livros para crianças e sempre falava em estudar para ser professora ou secretária.

Joseane conversou com você sobre os cursos profissionalizantes que o CCA poderia indicar para ela. Você indicou aqueles que tinha em mãos: curso de manicure e de confeitaria. Joseane ficou decepcionada, pois dizia que aquilo não lhe daria um futuro diferente. Ela chorou e chegou a brigar contigo. Depois disso passou a frequentar cada vez menos o CCA e agora passa muitas das tardes com amigas, conversando e fumando cigarros em frente de casa. Seus irmãos continuam frequentando o CCA, mas ela abandonou os compromissos que tinha lá e seu rendimento na escola diminuiu. Os pais dela acham que ela deveria fazer algum curso profissionalizante e voltar a se dedicar aos estudos, mas não conseguem convencê-la disto.

Vinheta Específica 2

Imagine uma adolescente de 13 anos, Sheila. Mora perto da sua casa e você conhece ela desde criança. Ela mora com a mãe e 5 irmãos, todos criados sem o pai. Desde pequenos você sempre via os 6 irmãos brincando sozinhos na rua. A mãe dela é a única que trabalha, como diarista, mas ganha muito pouco. A família recebe Bolsa Família já faz alguns anos.

Sheila é a mais velha e sempre foi uma menina responsável: ela ia bem na escola e no CCA participava de várias atividades. Ela tinha desenvoltura e liderança, e chegou a coordenar atividades com crianças e sempre falava que seu sonho era ser professora.

Pensando no seu futuro, Sheila conversou com você sobre cursos para fazer. Você falou que o CCA estava apenas com um curso de artesanato aberto. Sheila ficou muito brava, e dizia que depois de ter se esforçado tanto ela merecia mais apoio para ter uma vida diferente. Depois disso e de outros problemas no CCA, abandonou as atividades extraescolares que participava e agora passa as tardes com amigas ouvindo e dançando funk. Seu rendimento na escola também diminuiu. A mãe dela não tem tempo para acompanhar a filha durante o dia, e se sente culpada, mas não consegue convencer a filha a seguir no CCA e a estudar.