

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – IFCH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Roberta Cardoso Piedras

IGUALDADE AOS IGUAIS, EQUIDADE AOS DIFERENTES: O QUE
POSSIBILITA O ATENDIMENTO EQUÂNIME DE GRUPOS CULTURALMENTE
DIFERENCIADOS PELA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL?

Porto Alegre

2023

Roberta Cardoso Piedras

IGUALDADE AOS IGUAIS, EQUIDADE AOS DIFERENTES: O QUE
POSSIBILITA O ATENDIMENTO EQUÂNIME DE GRUPOS CULTURALMENTE
DIFERENCIADOS PELA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL?

Dissertação de mestrado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Políticas
Públicas, da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, como requisito parcial para
a obtenção do título de Mestre em Políticas
Públicas.

Orientadora: Prof. Dr^a. Luciana Leite Lima

Porto Alegre

2023

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

REITOR

Carlos André Bulhões

VICE-REITORA

Patrícia Pranke

INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

DIRETOR

Hélio Ricardo de Couto Alves

VICE-DIRETOR

Alex Niche Teixeira

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

COORDENADORA

Luciana Leite Lima

COORDENADOR-SUBSTITUTO

Sérgio Simoni Júnior

PIEDRAS, ROBERTA

IGUALDADE AOS IGUAIS, EQUIDADE AOS DIFERENTES: O QUE POSSIBILITA O ATENDIMENTO EQUÂNIME DE GRUPOS CULTURALMENTE DIFERENCIADOS PELA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL? / ROBERTA PIEDRAS. -- 2023.

104 f.

Orientadora: Luciana Leite Lima.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2023.

1. Povos e Comunidades Tradicionais. 2. Equidade. 3. CRAS. 4. Assistência Social. I. Leite Lima, Luciana, orient. II. Título.

Roberta Cardoso Piedras

IGUALDADE AOS IGUAIS, EQUIDADE AOS DIFERENTES: O QUE
POSSIBILITA O ATENDIMENTO EQUÂNIME DE GRUPOS CULTURALMENTE
DIFERENCIADOS PELA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL?

Dissertação de mestrado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Políticas
Públicas, da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, como requisito parcial para
a obtenção do título de Mestre em Políticas
Públicas.

Porto Alegre, _____.

Resultado: _____

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr^a. Luciana Leite Lima
Orientadora
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Júlio César Borges
Centro Universitário Alfredo Nasser

Prof. Dr. Sergio Simoni Jr
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr^a. Maria Antônia Cardoso Nascimento
Universidade Federal do Pará

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os docentes que contribuíram direta e indiretamente com a elaboração desta pesquisa. Mas dedico especial agradecimento à professora Dra. Luciana Leite Lima, que me orienta, apoia e incentiva com enorme paciência e dedicação desde o término da graduação em Políticas Públicas (UFRGS) e ao professor Dr. Sergio Simoni Junior que ao longo do mestrado me auxiliou no enfrentamento de inúmeras dúvidas, inseguranças e inquietações metodológicas. Luciana e Sergio, muito obrigada por seu apoio.

Agradeço aos amigos que compartilharam a jornada do mestrado comigo e compartilharam as dores e alegrias do mundo acadêmico. Darlan e Lídia, obrigada por estarem sempre dispostos a acalmar desesperos mesmo quando vocês mesmos enfrentavam os seus. Compartilhar com vocês trabalhos, dúvidas, delírios e risadas fez do mestrado uma experiência muito mais agradável.

Ainda as minhas amigadas, agradeço especialmente a Letícia e ao Álvaro que, além dos anos de suporte, torceram, apoiaram e me auxiliaram ao longo do mestrado e da dissertação. Não tenho palavras para agradecê-los.

Por fim, dedico agradecimentos à minha família. Mãe, obrigada por acolher as infinitas crises de ansiedade decorrentes da dissertação e enfrentar comigo as “festas na cabeça” que me perseguem desde a infância. Pai, obrigada por continuar sendo meu porto seguro, meu lugar de ser criança. Cássio, obrigada por estar todos os dias de todos os anos do meu lado, mantendo sempre o chão sob meus pés.

A todos que contribuíram com esta pesquisa, meus sinceros agradecimentos.

Definitivamente não somos iguais, e é maravilhoso saber que cada um de nós que está aqui é diferente do outro, como constelações. O fato de podermos compartilhar esse espaço, de estarmos juntos viajando não significa que somos iguais; significa exatamente que somos capazes de atrair uns aos outros pelas nossas diferenças, que deveriam guiar o nosso roteiro de vida. Ter diversidade, não isso de uma humanidade com o mesmo protocolo. Porque isso até agora foi só uma maneira de homogeneizar e tirar nossa alegria de estar vivos (KRENAK, 2019, p. 15).

RESUMO

Este trabalho buscou identificar quais fatores possibilitam o atendimento equânime de Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) pelas equipes dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), unidade que implementa os principais serviços de nível básico da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Para isso, utilizou-se um desenho de pesquisa quantitativo, de caráter explicativo e observacional, que se operacionalizou, principalmente, por meio de uma regressão logística. Nela, a equidade foi avaliada a partir da existência de estratégias específicas de atendimento de PCTs nos CRAS. O modelo logístico manuseado considerou 1.877 casos de CRAS que atenderam PCTs situados em seus territórios de abrangência, em 2019, de um total de 2.501 equipamentos. Os dados utilizados na pesquisa foram de caráter secundário, colhidos em bases de dados abertas, com destaque ao Censo do Sistema Único de Assistência Social. Por meio deste desenho, argumenta-se que instrumentos que induzem as equipes a conhecer a realidade dos grupos exercem forte influência no seu tratamento. O treinamento dos profissionais e o seu acesso a fontes de informação foram os fatores de maior influência na equidade. Em menor intensidade, a experiência de contato dos profissionais junto às comunidades também exerceu impacto positivo nas chances de atendimento culturalmente diferenciado, mostrando a importância da interação prévia dos implementadores com as comunidades. Por fim, fatores gerenciais, relacionais e financeiros também contribuíram para a ocorrência da equidade na implementação: o monitoramento da política por meio da gestão, a articulação das equipes com organizações da sociedade civil e a prioridade do gasto local em Assistência Social exerciam efeito sobre a existência de métodos específicos de atendimento de PCTs pelos CRAS, embora com menor força. Além destes, outros elementos presentes na literatura de implementação de políticas públicas e em estudos de caso sobre o tema foram testados, mas não obtiveram significância estatística, devendo ser considerados em futura agenda de pesquisa.

Palavras-chave: Povos e Comunidades Tradicionais. Equidade. CRAS. Assistência Social.

ABSTRACT

This work aims to identify which factors enable equitable service to Traditional Peoples and Communities (PCTs) offered by teams from the Social Assistance Reference Centers (CRAS). These teams are responsible for the implementation of basic level services of the National Social Assistance Policy (PNAS) to the PCTs population. For this, a quantitative research design was used. It was operationalized through a logistic regression and has an explanatory and observational character. Equity was evaluated based on the existence of specific strategies for treating PCTs in the CRAS. The logistical model took into account 1,877 CRAS which assisted PCTs located in their territories in 2019, out of a total of 2,501 national equipment. The data used in the research were collected from open databases, especially the Census of the Unified Social Assistance System. Through this design, we argue that instruments made to induce teams to know the reality of the groups assisted play a strong influence on their treatment. Professional training and access to information sources were the factors with the greatest influence on equity service. To a lesser extent, the proximity the professional has to the communities also had a positive impact on the chances of culturally differentiated service. It shows the importance of prior interaction between implementers and communities. Finally, managerial, relational and financial factors also contributed, with less impact, to the occurrence of equity in the implementation. Those factors include the monitoring of the policy by the management, the articulation of the teams with civil society organizations and Social Assistance being a priority to local spending. In addition to these, other elements found in the implementation of public policies literature and in case studies on the subject were tested, but did not obtain statistical significance, and should be considered in a future research agenda.

Keywords: Traditional Peoples and Communities. Equity. CRAS. Social assistance.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Atendimento de Povos e Comunidades Tradicionais pelos CRAS.....	10
Figura 2 – Número de vezes em que os CRAS que atenderam PCTs em 2019 reconheceram a presença das comunidades em anos anteriores.....	57
Figura 3 – Proporção de CRAS com estratégias específicas de atendimento por UF.....	58
Figura 4 – Atendimento de PCTs por municípios	59
Figura 5 – Fatores que possibilitam a equidade conforme efeito	80

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Hipóteses	46
Quadro 2 – Variáveis independentes	51

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Atendimento de Povos e Comunidades Tradicionais por região (2019)	54
Tabela 2 – Características dos CRAS que atendem PCTs.....	60
Tabela 3 – Condições dispostas nos CRAS que atendem PCTs.....	62
Tabela 4 – Resumo dos modelos logísticos para prever a chance de existência de estratégias específicas de atendimento de PCTs nos CRAS	67
Tabela 5 – Diagnóstico de colinearidade.....	92
Tabela 6 – Qui-Quadrado Equipe conta com estratégias específicas de atendimento *Região pertence a Amazônia Legal	93
Tabela 7 – Qui-Quadrado Equipe conta com estratégias específicas de atendimento * Capacitação específica.....	93
Tabela 8 – Qui-Quadrado Equipe conta com estratégias específicas de atendimento * Diagnóstico específico.....	93
Tabela 9 – Qui-Quadrado Equipe conta com estratégias específicas de atendimento * Profissionais com vivência	93
Tabela 10 – Qui-Quadrado Equipe conta com estratégias específicas de atendimento * Profissionais representativos	94
Tabela 11 – Qui-Quadrado Equipe conta com estratégias específicas de atendimento * Articulação Sociedade Civil defesa PCTs	94
Tabela 12 – Qui-Quadrado Equipe conta com estratégias específicas de atendimento * Vigilância Socioassistencial	94
Tabela 13 – Qui-Quadrado Equipe conta com estratégias específicas de atendimento * ID Estruturas Físicas.....	94
Tabela 14 – Qui-Quadrado Equipe conta com estratégias específicas de atendimento * ID Recursos Humanos	95
Tabela 15 – Modelo lógico completo	96

APOIO DE FINANCIAMENTO CAPES

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código 001.

This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 001.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	8
2	A EQUIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: QUANDO A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL INCORPORA O DIREITO ÀS DIFERENÇAS	13
2.1	O RECONHECIMENTO DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS NA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	17
2.2	A IMPLEMENTAÇÃO DIANTE DA DIVERSIDADE: ESTUDOS DE CASO SOBRE O ATENDIMENTO DE PCTS PELA PNAS.....	27
3	UM RESULTADO DE MUITOS DETERMINANTES: A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	32
3.1	UM PROBLEMA DE MUITAS VARIÁVEIS: A PESQUISA EM IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	33
3.2	O QUE AFETA A ATUAÇÃO DE EQUIPES QUE IMPLEMENTAM POLÍTICAS PÚBLICAS? OS CONDICIONANTES DA IMPLEMENTAÇÃO.....	38
4	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	46
4.1	ESTRATÉGIA ANALÍTICA	48
4.2	OPERACIONALIZAÇÃO DAS VARIÁVEIS.....	49
4.2.1	Variável dependente	49
4.2.2	Variáveis independentes e de controle	49
5	A IMPLEMENTAÇÃO DA PNAS EM NÚMEROS: ONDE E COM QUAIS CONDIÇÕES PREVALECE O ATENDIMENTO EQUÂNIME DE GRUPOS CULTURALMENTE DIFERENCIADOS.....	53
5.1	A IMPLEMENTAÇÃO DA PNAS NO TERRITÓRIO BRASILEIRO: DIAGNÓSTICO DA EQUIDADE NO ATENDIMENTO DE PCTS	53
5.2	CONDIÇÕES QUE CIRCUNDAM A EQUIDADE NA IMPLEMENTAÇÃO DA PNAS.....	61
6	OS CONDICIONANTES DO ATENDIMENTO EQUÂNIME DE GRUPOS CULTURALMENTE DIFERENCIADOS.....	66
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	82
	REFERÊNCIAS.....	82
	APÊNDICES.....	89

1 INTRODUÇÃO

Ao redor do globo, existem diversos grupos que conservaram visões de mundo, hábitos, línguas e tradições por meio do tempo e reivindicam a possibilidade de manter as suas crenças e organizações na interação com outros grupos societários e no acesso a direitos sociais e políticos. São povos, povoados e comunidades que possuem culturas, valores e dialetos próprios e sustentam uma cosmovisão vinculada mais às histórias da sua coletividade que ao modelo de sociedade em que estão inseridos. Chamados de minorias políticas, minorias nacionais ou de povos nativos, tais grupos afirmam suas identidades a partir da diferença com a coletividade que os cerca. Os Roma da Sérvia, os aborígenes da Austrália, os Massai do Quênia, os diversos povos indígenas presentes nos países da América Latina e os grupos intitulados de Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil são alguns destes.

Ao longo da história, os Estados nacionais operaram no sentido de negar, dissolver ou reconhecer essas identidades. Nos séculos passados, tentativas de suprimir as diferenças entre as pessoas por meio da imposição de uma única cultura, língua e cor foram responsáveis por crimes contra a liberdade e a dignidade humana. Mas, nas últimas décadas, o respeito às diversidades passou a ser um dos valores mais estimados entre as democracias, constando em declarações e acordos internacionais assinados e ratificados por dezenas de países (KYMLICKA, 2001). Especificamente, a intenção de reconhecer as diferenças entre pessoas, cidades e nações, e atuar com justiça em relação a elas, ganhou forte visibilidade a partir do conceito de equidade social, que se tornou um princípio na Administração Pública (GUY; MCCANDLESS, 2012) a conduzir a implementação de políticas públicas de inclusão social ao redor do mundo.

Políticas públicas são instrumentos adotados para solucionar problemas considerados públicos, que afetam um amplo contingente de pessoas, e figuram como uma das mais importantes peças da democracia. Contudo, a implementação de políticas públicas que visam a igualdade no acesso e a equidade no tratamento manifesta desafios que envolvem o processo de transformar ideias difundidas em planos e regulamentações em ações concretas. O processo de implementar políticas é considerado complexo e dinâmico. Isto se explica por envolver grandes contingentes de seres humanos em interação, atuando em problemas sociais mutáveis e soluções construídas a partir da concepção de mundo da sociedade das quais emergem. Diferente das demais etapas do ciclo de políticas públicas, a implementação depende da interação entre trabalhadores inseridos em estruturas formais que conduzem padrões organizacionais e cidadãos com demandas urgentes e particularidades no que diz

respeito às suas necessidades. Diversos autores argumentam que é por meio do contato com profissionais que atuam na execução das políticas públicas que os cidadãos experimentam, ou não, o acesso a direitos sociais.

Trabalhadores responsáveis por executar serviços públicos, em especial os sociais, são reconhecidos por sua habilidade e predisposição em tentar desenvolver, de forma justa, respostas às necessidades dos cidadãos (LIPSKY, 2010), embora, em determinados contextos, a premissa contrária também figure como verdade (LOTTA; PIRES, 2019). O modo como a implementação é conduzida e realizada tem potencial de levar segmentos populacionais, como povos nativos e minorias políticas, a experimentarem a vivência da equidade e do respeito às diferenças ou a transformar as políticas em um locus de reprodução de violações e desigualdades.

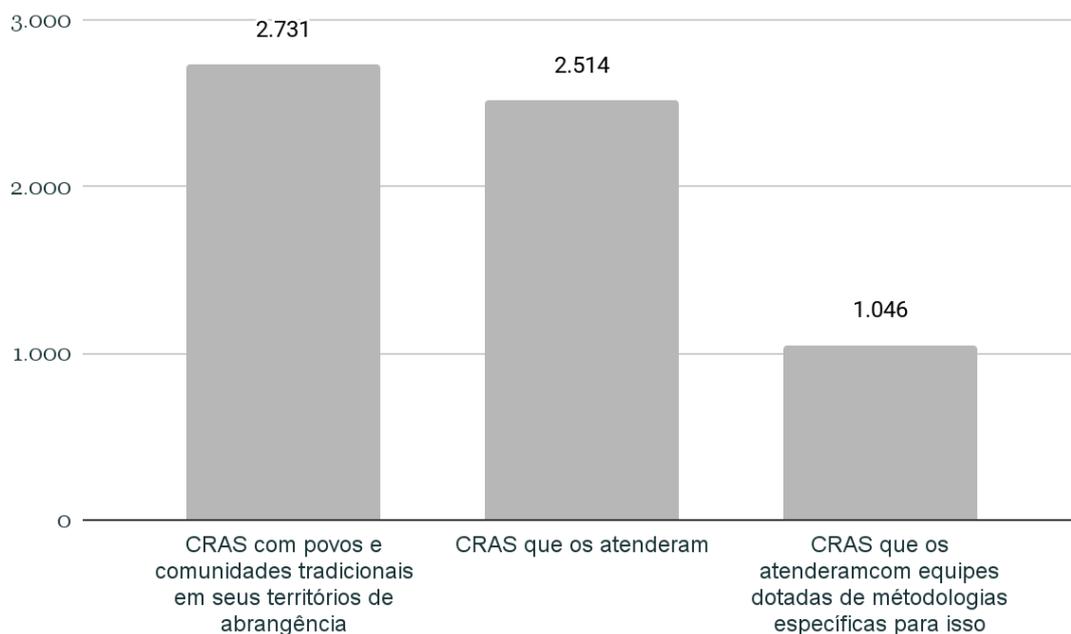
Desde a década de 1970, estudos buscam compreender os fatores que levam a implementação das políticas públicas ao sucesso ou ao fracasso, bem como as transformações que ocorrem na execução de normas e regulamentações. Nesse ínterim, diversos fatores foram considerados relevantes para fazer as políticas atingirem seus objetivos ou serem adaptadas de modo a responder às demandas dos cidadãos. De um modo ou de outro, o campo de estudo em implementação esteve voltado a melhorias nos processos das políticas públicas e ao aprimoramento das atividades de execução (LIMA; D'ASCENZI, 2013). A presente dissertação se incorpora a este campo discutindo os fatores que levam ao atendimento adequado de grupos culturalmente diferenciados por políticas nacionais, especificamente o que possibilita o atendimento equânime de Povos e Comunidades Tradicionais no Brasil na implementação da Política Nacional de Assistência Social.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), foco deste trabalho, almeja enfrentar vulnerabilidades sociais e “[...] tornar visíveis aqueles setores da sociedade brasileira tradicionalmente tidos como invisíveis ou excluídos das estatísticas” por meio de sua capilaridade territorial (BRASIL, 2004, p. 16). Tendo como objetivos a provisão de programas, serviços e benefícios de proteção socioassistencial para todos que deles necessitarem e a ampliação de direitos a grupos específicos, a política se propôs, ao mesmo tempo, universal e equânime (BRASIL, 2004). Desde 2016, a política apresenta, como parte de seu objetivo estratégico, a implementação adequada às diversidades socioculturais e territoriais do país, incluindo, explicitamente, o respeito às especificidades de Povos e Comunidades Tradicionais (BRASIL, 2016), os quais ganham *status* de públicos prioritários da política.

O termo Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) surgiu com categoria no país para nomear 28 segmentos populacionais considerados culturalmente diferenciados, entre eles povos indígenas, ciganos, comunidades quilombolas e ribeirinhas, e cobrar atenção às suas particularidades. Desde 2017, os trabalhadores que atuam na implementação dos serviços de nível básico da PNAS, amplamente acessados pela população, são orientados a desenvolverem estratégias específicas para atendimento desses grupos. A adoção de métodos específicos para atendimento diz respeito à construção de abordagens que reconheçam, respeitem e incorporem os valores e as especificidades culturais e societárias nas intervenções. Trata-se, portanto, da realização de uma adaptação na política para incorporação das diferenças culturais dos seus usuários, o que não é tarefa fácil.

Em 2019, existiam 8.357 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), equipamentos responsáveis pela execução dos serviços básicos de Assistência Social, distribuídos no território nacional. Destes, 2.731 CRAS afirmaram ter Povos e Comunidades Tradicionais em seus territórios de abrangência e 2.514 disseram atender grupos tradicionais. Mas, menos da metade (42%) dos atendimentos ocorreram com equipes dotadas de estratégias específicas para isso, conforme é apresentado na Figura 1:

Figura 1– Atendimento de Povos e Comunidades Tradicionais pelos CRAS



Fonte: elaboração da autora com dados do Censo Suas (2019).

Tendo em vista que, historicamente, os povos tradicionais ficaram excluídos de seus direitos mais básicos por inadequação de políticas públicas aos seus modos de vida e

costumes (SILVA, 2007), esta dissertação tem como objetivo identificar o que possibilita o atendimento equânime de grupos culturalmente diferenciados na Política Nacional de Assistência Social. O foco desta dissertação reside sobre o nível básico de proteção da PNAS, que se operacionaliza, principalmente, pelos CRAS, equipamentos que funcionam como porta de entrada à rede de proteção socioassistencial (BRASIL, 2009). Buscamos, dessa forma, explicar o que faz com que algumas equipes dos centros de referência consigam atender grupos culturalmente diferenciados com metodologias específicas, enquanto outras seguem ofertando a política de modo padronizado. Buscamos mais precisamente responder: quais condições explicam e com qual magnitude, as chances das equipes dos CRAS terem estratégias específicas para atendimento de povos e comunidades tradicionais?

Cabe ressaltar que esta pesquisa não analisa o produto da implementação, ou seja, se a implementação da PNAS resulta em maior ou menor inclusão, mas aborda o que acontece durante ela, portanto, analisa uma característica do seu processo. A pesquisa se justifica por identificar condições para que a universalização de políticas públicas não anule diferenças e diversidades em seus processos de implementação, de forma a mapear, dentro do conhecimento existente sobre implementação, os fatores que preveem o respeito às especificidades de grupos minoritários entre as equipes implementadoras.

Entre as contribuições práticas da dissertação, destacamos o mapeamento de possibilidades e estratégias de sucesso no processo de implementação da PNAS, para que esta política possa ser universalizada de modo equânime e culturalmente adequada, sem excluir parcelas da população que vivem em aldeias, beiras de rios, embaixo de lonas, de formas nômades e sedentárias. Mas não só. A generalização dos resultados achados nos permite contribuir com demais políticas nacionais que se deparam com públicos culturalmente diferenciados na execução de serviços ou entrega de benefícios sociais.

Contudo, a interpretação dos resultados desta pesquisa deve vir aliada ao reconhecimento de suas limitações. Entre os limites, destacamos o uso de uma variável dependente que considere a percepção das próprias equipes sob seu comportamento, não sendo um indicativo do respeito percebido pelos usuários. Isso prejudica os resultados porque, historicamente, segmentos como povos indígenas, comunidades quilombolas, extrativistas, entre outras, não tiveram suas concepções levadas em conta por burocracias, tendo suas culturas distorcidas pelo poder público. Reforçamos, desta forma, que qualquer intervenção junto a estes segmentos da população deve ser, primeiramente, discutida e acordada junto aos grupos. Além disso, o próprio método adotado na pesquisa impede a captura de

especificidades, sendo capaz apenas de identificar padrões gerais sobre a execução dos serviços. O fato de os testes terem sido realizados sem distinção regional também suprime diversidades territoriais e amplia o caráter geral dos resultados encontrados. Por fim, devido à enorme complexidade que envolve a implementação das políticas públicas e ao grande quantitativo de elementos que influenciam seus processos, aproximadamente 30% das variáveis do modelo não foram categorizadas adequadamente, o que indica que este tema está muito longe de encontrar seu fim.

Levando em conta tais limitações, os capítulos que seguem versam a respeito da relação da Assistência Social com os grupos de que trata o trabalho e a literatura de implementação de políticas públicas que embasa esta dissertação. Em seguida, é apresentada a metodologia que operacionaliza a pesquisa, os resultados e as considerações finais.

2 A EQUIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: QUANDO A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL INCORPORA O DIREITO ÀS DIFERENÇAS

A igualdade e a equidade são princípios globais básicos da concepção de democracia. Se, por um lado, a igualdade em direitos e deveres esteve tradicionalmente vinculada à concepção republicana de cidadania (MENICUCCI; GOMES, 2018), a equidade social ganhou visibilidade no final século XX sob a ótica de que especificidades deveriam ser consideradas na distribuição de bens coletivos (GUY; MCCANDLESS, 2012). Enquanto o igualitarismo permitiu a preservação de posições sociais subalternizadas advindas de sistemas de estratificação como os coloniais e escravistas, a equidade provocou, em teoria e prática, a ideia de reparação e justiça no âmbito da administração pública.

Guy e Mccandless (2012) afirmam que o movimento intitulado Nova Administração Pública incorporou a equidade como um princípio de valor, junto a critérios de eficiência e eficácia. O conceito de equidade social se tornou um importante princípio na gestão em razão da sua função distributiva, que enfoca a dimensão da “necessidade” e estabelece critérios para tomada de decisão: mais recursos para bairros mais pobres, mais força policial para localidades de menor segurança, mais serviços sociais para segmentos mais vulneráveis, mais incentivo à participação política de segmentos, historicamente, excluídos socialmente. Em decorrência de seu caráter inclusivo, conforme Guy e Mccandless (2012, p.12, tradução nossa), “[...] a equidade social desde a década de 1970 manteve o campo alicerçado na aplicação de princípios e sonhos democráticos”.

A concepção de equidade voltada a inclusão social se fortaleceu na década de 1970 junto a um movimento mundial de mulheres, populações negras e étnicas, migrantes, grupos com identidades de gênero e sexualidade variadas, entre outros, que buscavam o reconhecimento de suas identidades e justiça quanto às situações de exclusão e discriminação pelas quais passavam em sociedade. Fruto desse contexto, acordos, convenções e declarações mundiais organizadas pela ONU, UNESCO e OIT foram assinadas e ratificadas por dezenas de países, entre meados da década de 1970 e 2000, para proteção de determinados grupos societários e para a valorização das diversidades territoriais do mundo (KYMLICKA, 2001).

Parte dos tratados assinala o reconhecimento da existência de grupos étnicos e culturais que guardaram modos de pensar, viver e se comunicar construídos antes da formação dos Estados Nacionais e que necessitam de seguranças específicas para mantimento de suas organizações sociais. São exemplos, a Convenção nº 169 da OIT sobre Povos

Indígenas e Tribais, realizada em 1989, a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural de 2001, assim como a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas de 2007.

Diante disso, ideais de reconhecimento étnico e cultural passaram a penetrar, ainda que discretamente, as arenas políticas, agendas de governo e os quadros normativos de políticas públicas, em grande parte, dos países ocidentais compostos por segmentos culturalmente diferenciados. Na América do Sul, entre as décadas 1980 e 1990, Argentina, Paraguai, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Nicarágua, Guatemala, México e Brasil instituíram um pluralismo legal a partir de suas cartas constitucionais (VERDUM, 2009).

No Brasil, o reconhecimento de identidades originárias em perspectiva emancipatória teve início a partir da Constituição Federal de 1988. A Constituição rompeu com a longa trajetória de normas estatais que objetivavam, explicitamente, dissolver modos de vida tradicionais de povos indígenas, comunidades quilombolas e outros grupos societários assim classificados. A Carta assumiu uma série de direitos sociais de caráter universal, ao mesmo tempo em que reconheceu as organizações sociais, as línguas e os costumes dos povos indígenas, assim como o direito às terras tradicionalmente ocupadas por eles. O texto também reconheceu aos remanescentes de quilombos a posse dos terrenos ocupados para continuidade de suas vidas e tradições. A CF se propôs, ainda, a proteger manifestações culturais populares, indígenas e afro-brasileiras, assim como “[...] das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional” (BRASIL, art. 215. § 1º, 1988).

Em 2007, os “outros grupos” de que falava o artigo 215 da CF de 1988 ganham nome e passam a partilhar do reconhecimento societário de que os indígenas e quilombolas gozavam juridicamente. A partir da criação de uma política voltada para a melhoria da qualidade de vida de “[...] segmentos da população até bem pouco tempo invisíveis aos olhos do Estado brasileiro” (SILVA, 2007, p. 3), além de povos indígenas e comunidades remanescentes de quilombos, passam a ter suas identidades, formas de organização e instituições sociais reconhecidas: povos ciganos; povos e comunidades de matriz africana e terreiro; pescadores artesanais; extrativistas; extrativistas costeiros e marinhos; caiçaras; faxinalenses; benzedeiros; ilhéus; raizeiros; geraizeiros; caatingueiros; vazanteiros; veredeiros; apanhadores de flores sempre vivas; pantaneiros; morroquianos; povo pomerano; catadores de mangaba; quebradeiras de coco babaçu; retireiros do Araguaia; comunidades de

fundos e fechos de pasto; ribeirinhos; cipozeiros; andirobeiros e caboclos (YPADÊ). Conforme o Decreto nº 6.040 de 2007, que uniu em categoria de políticas públicas grupos societários amplamente distintos, Povos e Comunidades Tradicionais são:

[...] grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (BRASIL, 2007).

Mesmo que tais coletivos sejam amplamente distintos entre si e com enormes particularidades internas, a preservação de modos de pensar e viver distintos da coletividade nacional marca sua denominação de “grupos culturalmente diferenciados”. No caso dos indígenas, quilombolas, ciganos, pomeranos e povos de matriz africana e terreiro, a diferença cultural ainda se entrelaça à questão étnica. A transformação de vinte e oito grupos sociais distintos em uma única categoria política serviu para demarcar características que, ao mesmo tempo, os uniam e os diferenciavam da sociedade envolvente. A importância do acesso à terra e aos recursos naturais, assim como os saberes e modos de vida ancestrais, é parte central dessa linha definidora.

Presentes em todos os estados do país, muitos desses povos e dessas comunidades extraem da terra os recursos para sua subsistência física, cultural e espiritual, guardam modos de pensar, viver e se comunicar construídos antes da formação dos Estados Nacionais e lutam para preservar suas identidades, línguas e território, conforme descrito no portal institucional Ypadê (sd.). Parte significativa destes grupos vive em florestas, beiras de rios ou beiras de estrada, de modo nômade ou seminômade, organizando-se com regras particulares e gerindo seu tempo e seus dias a partir de concepções próprias.

A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), que formalizou o termo “Povos e Comunidades Tradicionais”, por meio do Decreto nº 6.040 de 2007, foi construída por meio de uma Comissão de composição paritária e da realização de encontros nacionais com integrantes de povos indígenas, ciganos, comunidades quilombolas e sujeitos que conquistaram direitos em associação com a proteção ao meio ambiente (SILVA, 2007). A PNPCT teve forte influência dos tratados e das declarações internacionais. O Decreto que institui a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais foi criado logo após a promulgação, pelo Brasil, da Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais que explicita procedimentos para reconhecimento de “povos” e “comunidades”, termos adotados na política (SHIRAIISHI, 2007).

A PNPCT tinha por objetivo promover possibilidades para o desenvolvimento sustentável destes grupos por meio do reconhecimento, do fortalecimento e da garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais. Parte das intenções da Comissão que formulou a política era realizar articulação e harmonização de políticas públicas setoriais com este princípio (SHIRAISHI, 2007; SILVA, 2007). Tal política reforçava a importância da construção de uma cidadania diferenciada para povos indígenas, comunidades quilombolas, ciganos, ribeirinhos, pescadores, extrativistas e mais diversos grupos que não se enquadram nas lógicas engendradas nas políticas públicas vigentes. O alcance do objetivo de “desenvolvimento sustentável” (leia-se: adequado a sujeitos que vivem em relação direta com a terra) dependia de transformações em demais programas sociais, tamanha inadequação das políticas sociais vigentes aos valores e às formas de vida destes cidadãos. Conforme publicado pela Ministra do Meio Ambiente da época, de origem seringueira, o grande mérito da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais foi tirar parte da população brasileira da invisibilidade, “[...] estabelecendo diretrizes e objetivos que permitem às políticas universais do governo brasileiro se adequarem para atender às demandas e características singulares deste público” (SILVA, 2007, p. 7).

Por demandarem a possibilidade de viver conforme suas tradições e em contato com a terra em meio a um sistema socioeconômico que depende de modos de vida ligados ao consumo e à venda da mão de obra, tais povos e comunidades foram, historicamente, submetidos ao apagamento, “[...] ficaram meio esquecidos pelas bordas do planeta, nas margens dos rios, nas beiras dos oceanos [...]” (KRENAK, 2019, p. 11). Conforme publicação da Assistência Social:

As condições de vulnerabilidade e risco social [de Povos e Comunidades Tradicionais] decorrem de fatores históricos e sociopolíticos. Muitas vezes esses povos vivenciam situações de conflitos agrário, fraca ou nula capacidade de produção da vida material de acordo com seus costumes e tradições, confinamento em terras inférteis, ausência de saneamento básico ou qualquer infraestrutura básica como ponto de água e energia, ausência de políticas públicas e vivências de discriminação étnica/cultural. Esses são os fatores que os colocam em situação de risco e vulnerabilidade social (BRASIL, 2019, p. 19)

Vítimas de violências decorrentes de disputas fundiárias, da escassez de recursos naturais disponíveis para subsistência e da discriminação social, estes grupos tornaram-se parte do público-alvo prioritário da Política Nacional de Assistência Social. Contudo, a

posição prioritária nos serviços da PNAS não se deu de imediato, mas como consequência da conjuntura de reconhecimento desses segmentos populacionais.

2.1 O RECONHECIMENTO DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS NA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Política Nacional de Assistência Social é fruto de um intenso movimento de redesenho da Assistência Social consagrado com a Constituição Federal de 1988. A história da Assistência Social no país é marcada por ações descontínuas, fragmentadas, conduzidas com valores assistencialistas ou repressivos em meio a estruturas de financiamento e oferta clientelistas (COUTO, 2010; FONTENELE 2016; JACCOUD *et al.*, 2020). Rompendo com essa trajetória, a CF de 1988 tornou a Assistência Social uma obrigação do Estado, fazendo seus serviços e benefícios, aplicados anteriormente de modo fragmentado como ferramenta de controle social, elevarem-se à condição de direitos sociais, disponíveis a quem deles precisar (SPOSATI, 2014).

A PNAS teve sua criação formalizada em 2004, regendo-se pelos princípios da Lei Orgânica de Assistência Social (LOA): universalização de direitos sociais; respeito à dignidade do cidadão e sua autonomia; garantia de benefícios e serviços de qualidade; direito à convivência familiar e comunitária e igualdade de direitos no acesso ao atendimento (BRASIL, 1996). Seus objetivos formais são: (1) prover serviços e benefícios de seguridade para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem, (2) “contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural” (BRASIL, 2004, p. 33), (3) assegurar que as ações tenham centralidade na família e que garantam a convivência familiar e comunitária. O texto que formaliza a política projetada que tudo isso deve realizar-se de forma integrada às demais políticas setoriais e com consideração às desigualdades socioterritoriais do país, tendo forte vinculação com princípios de igualdade e equidade anteriormente abordados.

A ampla gama de programas, projetos, serviços e benefícios da PNAS está organizada conforme níveis de proteção, quais sejam: a Proteção Social Básica (PSB), que visa a prevenção de situações de risco e vulnerabilidade social, por meio de serviços de convivência familiar e comunitária; e a Proteção Social Especial (PSE), que se destina ao enfrentamento da ocorrência dessas situações e bifurca-se em programas de média e alta complexidade. Parte

central da assistência também ocorre por meio da oferta de programas de transferência de renda e de benefícios de prestação continuada ou eventual (BRASIL, 2004). Os serviços e os benefícios da PSB e PSE são oferecidos de modo contínuo, sem a necessidade de qualquer tipo de contribuição dos usuários.

Os serviços de complexidade básica e especial são ofertados, respectivamente, por meio dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS), equipamentos públicos organizados em áreas de vulnerabilidade social. Também, são ofertados por meio de unidades básicas públicas e privadas, referenciadas aos CRAS e CREAS. Organizados territorialmente e de forma articulada, estes equipamentos conformam uma rede de proteção socioassistencial (BRASIL, 2004).

Conforme Orientações Técnicas, os CRAS são ponto focal dessa rede por operarem como porta de entrada a ela (BRASIL, 2009). Os CRAS são responsáveis exclusivamente pela execução do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), programa destinado a alcançar os principais objetivos da PNAS por meio de ações de Acolhida e Oficinas com Famílias (BRASIL, 2009). Além de executarem outros serviços de prevenção à vulnerabilidade social e garantirem o acesso dos beneficiários aos mais importantes programas de transferência de renda, são eles que encaminham as famílias e os indivíduos aos serviços ofertados pelas demais unidades de Proteção Social Básica. Quando necessário, os CRAS também encaminham aos CREAS que executam e referenciam serviços de assistência social especializados no enfrentamento a situações de violação de direitos. Os CRAS, ainda, realizam a articulação com outros serviços públicos, como de Saúde e Educação. Além disso, em muitos municípios de pequeno porte, estes são os únicos centros de referência existentes. Os CRAS têm o papel de garantir às famílias em situação de vulnerabilidade o acesso a uma ampla gama de direitos sociais (BRASIL, 2009).

Para que o princípio da universalidade fosse garantido na oferta de tamanho arcabouço protetivo, a PNAS foi estruturada como um sistema nacional de arquitetura descentralizada, coordenação federativa e financiamento contínuo com coparticipação das três esferas de governo. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) reafirma responsabilidades comuns, competências correlatas e mecanismos de relação intergovernamental entre os três níveis de governo afim de alcançar nacionalmente os objetivos da PNAS, sendo os municípios os principais responsáveis pela sua implementação (JACCOUD *et al.*, 2020). O SUAS tem como

princípios organizacionais: a universalidade, a intersetorialidade, a integralidade, a gratuidade e a equidade.

O sistema conta com uma série de parâmetros nacionais ligados à gestão e à implementação da política aliados a incentivos para seu cumprimento nos municípios, além de sistemas de monitoramento e avaliação da execução da política em contexto local. Por meio destes, o SUAS incentivou a capilarização de CRAS em todo território nacional, assim como a construção de estruturas de gestão, controle e participação social em grande parte dos mais de cinco mil municípios brasileiros (BICHIR, 2016). Este arranjo incentivou não só a construção, mas o aprimoramento de estruturas físicas e burocracias da esfera municipal, além de estimular agendas “[...] que, localmente, dificilmente surgiriam ou teriam a mesma relevância” (BICHIR; SIMONI; PEREIRA, 2020, p. 2).

Com pouco mais de 15 anos de existência, o SUAS avançou na construção de meios para enfrentar dificuldades próprias da federação brasileira e características específicas da trajetória da assistência social: a grande heterogeneidade de municípios espalhados pelo território nacional que, desiguais em estruturas físicas, financeiras e administrativas, também tinham diferenças derivadas dos modos históricos de estruturação dos serviços nas regiões (BICHIR; PEREIRA; GOMES, 2021; FRANZESE; ABRUCIO, 2009). O sistema viabilizou uma inédita institucionalização da assistência no país, promovendo canais para acesso a direitos sociais em praticamente todos os municípios do território brasileiro, por meio de estruturas estáveis, estrategicamente inseridas em localidades de maior vulnerabilidade social. Em 2021, das 5.570 cidades brasileiras, 5.252 contavam com Centros de Referência de Assistência Social (CENSO SUAS, 2021).

Contudo, em decorrência da grande diversidade de culturas e dos modos de ocupação no território, a partir da capilarização da PNAS no território nacional emergiram tensionamentos entre as concepções de mundo dos usuários e os conteúdos e as práticas dos serviços, que eram “[...] inadaptados a certos públicos e situações” (JACCOUD; BICHIR; MESQUITA, 2017, p. 48). Conforme fala proferida por gestora em teleconferência realizada em 2015 sobre trabalho social com famílias indígenas:

O movimento que o SUAS fez foi primeiro chegar a todo território nacional e a partir do processo de efetivação do próprio Sistema Único de Assistência Social foram sendo identificadas demandas particulares. E aí, no caso da nossa conversa hoje, as especificidades que os povos indígenas trouxeram para essa política que é universal no sentido do acesso, mas [só] pode ser universalizada realmente se ela tiver uma atuação que respeite essa diversidade sociocultural (TAVARES, 2015)

A transcrição acima mostra que, embora a equidade estivesse presente entre os princípios da PNAS e do SUAS, as particularidades de grupos originários e tradicionais só se tornaram alvo de atenção por parte da gestão a partir do (des)encontro entre a política e os usuários. Em 2015, o relatório etnográfico contratado pelo MDS mostrou a percepção que populações de sete Terras Indígenas (TI) de diferentes regiões do país tinham do Programa Bolsa Família (PBF) (BRASIL, 2016). O relatório denunciou situações em que os indígenas desconheciam por completo os CRAS e seus serviços ou tinham conhecimento da sua existência, mas sentiram-se desrespeitados no contato com as equipes assistenciais:

Durante as pesquisas de campo, muitos beneficiários se queixam que são particularmente mal recebidos, mal informados (com evidente má vontade e descaso) e que os atendentes falantes do idioma indígena, quando há, muitas vezes se recusam a atendê-los falando idioma distinto do português.[...] Essa demanda foi apresentada em todas as TIs onde a população fala um idioma distinto e tem dificuldades para entender e se expressar no português brasileiro – isso é mais expressivo entre as mulheres indígenas (BRASIL, 2016, p. 123).

Apesar dos objetivos equânimes da PNAS e do SUAS, Tucha (2013) e Carvalho (2017) encontram raras menções às particularidades de segmentos étnicos e culturais nos seus textos normativos. Povos indígenas, comunidades quilombolas, ribeirinhos e outros grupos culturalmente diferenciados ainda não haviam sido classificados como Povos e Comunidades Tradicionais quando a PNAS foi lançada. No documento da PNAS de 2004, as poucas menções a povos indígenas e quilombolas ocorrem pela perspectiva da equidade e do território, mas de forma genérica sendo incluídos no guarda-chuva de “grupos de maiores riscos sociais”, para os quais a política confere atenção e destina montantes maiores de recursos.

Ainda na perspectiva da equidade, a política de assistência social atua com outros segmentos sujeitos a **maiores graus de riscos sociais**, como a população em situação de rua, indígenas, quilombolas, adolescentes em conflito com a lei, **os quais ainda não fazem parte de uma visão de totalidade da sociedade brasileira**. Tal ocultamento dificulta a construção de uma real perspectiva de sua presença no território brasileiro, no sentido de subsidiar o direcionamento de metas das políticas públicas (BRASIL, 2004, p. 24, grifo nosso).

No âmbito do SUAS, as citações a segmentos tradicionais se dão, principalmente, como critérios para partilha de recursos. Afirma-se a importância da utilização de diagnósticos que identifiquem territorialmente “situações específicas, não passíveis de tratamento generalizado”, em que são incluídos povos indígenas, comunidades quilombolas,

ribeirinhas e da floresta. A passagem abaixo é a primeira das normas das assistências a reconhecer a existência de realidades que não se conformam aos padrões gerais previstos pela política, que exigem diferenciações de tratamento e cofinanciamento.

O estabelecido em relação às características dos municípios de acordo com seu porte é regra geral a ser seguida no processo de co-financiamento da política de Assistência Social. Há, no entanto, **grande possibilidade de ocorrerem situações específicas, não passíveis de tratamento generalizado**. Tais situações deverão ser consideradas como tal, levando ao desenvolvimento de ações voltadas ao seu atendimento também de maneira específica, inclusive na diferenciação de trato quando da definição dos critérios de partilha e de transferência de recursos federais e estaduais. **É o caso, por exemplo, das realidades de seca, fronteira, ribeirinha, portuária, quilombola, indígena, de floresta**, bem como das realidades em que são altos os índices de mortalidade juvenil, entre outras, em que o custo dos serviços será calculado a partir da complexidade da situação e das demandas específicas que apresentam, objetivando chegar a pisos variáveis mais específicos dentro de cada nível de proteção. Nesses casos são fundamentais o diagnóstico municipal e regional que subsidie a real situação e o custo de manutenção dos serviços (BRASIL, 2005, p. 152, grifo nosso).

Diante do modo com qual povos e comunidades foram tratados no texto da PNAS de 2004, Silva e Araujo (2016) afirmam que o respeito às diferenças aparece de maneira dúbia, intercambiada com intenções de assimilação à cultura nacional. Isso porque, ao mesmo tempo em que a política caracteriza grupos originários e tradicionais como excluídos da “totalidade da sociedade brasileira”, como se fosse demandas destes integrar-se à ela, o texto assume a necessidade de reconhecer diferenças nos territórios e agir de forma diferenciada em relação a elas, mostrando um conflito de ideias.

Assim, é possível percebermos, no excerto anterior, a utilização de uma estratégia de integração/assimilação das ditas "minorias étnicas" no corpo do Estado, para que elas, outrora vistas como excluídas e isoladas, possam, agora, ser integradas e assimiladas na "sociedade brasileira". Nessa perspectiva, observamos o impasse estatal em garantir direitos à igualdade (com a criação de políticas públicas) sem o acompanhamento dos direitos à diferença, como se, para garantir, fosse necessário descaracterizar e uniformizar. [...] Dessa forma, o entendimento da PNAS sobre a questão da diferença e dos diferentes se apresenta de maneira dúbia. Ora a vislumbra como seu objetivo explícito, como sua "dimensão ética", uma vez que tem por base a "realidade socioterritorial" brasileira; ora se apresenta com a clara missão de integrar esses segmentos no corpo da "sociedade nacional" (SILVA; ARAUJO, 2016, p. 294-295).

É possível que o conflito identificado por Silva e Araujo (2016) seja fruto da mudança, ainda recente na época de construção da PNAS, da lógica de tratamento de segmentos tradicionais pelas políticas públicas que, antes da CF de 1988, eram formalmente objeto de assimilação nacional e, após a Carta Constitucional, tornam-se cidadãos com direito às suas

particularidades organizacionais, territoriais e linguísticas. As normativas técnicas lançadas em período posterior ao da PNAS mostram um alinhamento maior à equidade e à ideia de preservar e respeitar as especificidades dos grupos, embora ainda apresentem considerações gerais, algumas com ênfase ao desafio de formalizar técnicas diante da diversidade existente no país. Ao observar as cartilhas que direcionam a instalação dos Centros de Referência de Assistência Social e a atuação dos profissionais no principal programa destes equipamentos, o PAIF, encontra-se mais frequentemente o uso do termo “Povos e Comunidades Tradicionais” tal qual expressa a PNPCT.

A publicação “Orientações Técnicas sobre o Centro de Referência de Assistência Social”, lançada em 2009, afirma que o trabalho realizado nos equipamentos deve considerar as características e as identidades culturais das famílias, devendo ser planejado “[...] a partir do conhecimento das necessidades e expectativas diferenciadas dos seus membros, em especial, de acordo com a forma como esse grupo se organiza [...]” (BRASIL, 2009, p. 12). Mais especificamente sobre povos e comunidades tradicionais, o texto sugere que o projeto arquitetônico deve considerar elementos identitários dos grupos:

O material de construção, a estética, a disposição interna e externa do espaço e a adequação dos serviços devem ser discutidos e planejados em conjunto com lideranças desses povos e comunidades, representantes dos grupos de usuários e órgãos responsáveis pela questão indígena, quilombolas e de outros povos e comunidades tradicionais. Por fim, ressalta-se que o CRAS deve explicitar, no nível estético e simbólico, não apenas valores da boa arquitetura e da boa engenharia, mas, sobre eles, valores da política pública de assistência social e do território onde se instala (BRASIL, 2009, p. 12).

A cartilha que direciona a implementação do PAIF, lançada em 2012 (volume 1), apresenta mais considerações sobre o atendimento de PCTs. O documento orienta a instalação de equipes volantes e CRAS itinerantes para acesso a territórios distintos, onde muitos povos tradicionais situam-se, e reforça trechos da Norma Operacional Básica (NOB) dos Recursos Humanos, lançada em 2006. A NOB RH estabelece que as equipes que atendem grupos tradicionais devem ser compostas por profissionais concursados e de nível superior na área das Ciências Sociais com enfoque ou especialização em antropologia e que o governo federal, os estados e os municípios têm obrigação na capacitação continuada delas. A cartilha sobre o PAIF destaca, ainda, que as ações do programa devem incorporar as culturas dos grupos atendidos e que devem ter como prioridade o atendimento de famílias de povos e comunidades tradicionais, com destaque para indígenas e quilombolas:

O PAIF também deve dispensar atenção especial ao atender famílias que possuem especificidades étnicas diferenciadas: povos e comunidades tradicionais, com destaque para os povos indígenas e comunidades quilombolas. O atendimento a estes segmentos sociais deve ser prioritário, pois materializa o pressuposto do SUAS descrito na PNAS: tornar visíveis aqueles setores da sociedade brasileira tradicionalmente tidos como invisíveis ou excluídos das estatísticas (BRASIL, 2012, p. 21).

No tocante às ações concretas realizadas pelo governo federal até 2015 para o atendimento de Povos e Comunidades Tradicionais na PNAS, destaca-se o cofinanciamento de Equipes Volantes nos CRAS para acesso a territórios extensos, isolados ou de difícil transitabilidade, como prometido nos documentos técnicos (BRASIL, 2016); a identificação de povos indígenas e comunidades tradicionais na sétima versão do Cadastro Único, bem como a flexibilização de exigências para cadastramento dessas populações e o lançamento de cartilhas aos profissionais da AS com orientações sobre cadastramento de públicos específicos (BRASIL, 2011). Também integraram as ações: a distribuição de cestas de alimentos por meio de programas de segurança alimentar; a destinação de mais recursos no Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único da Assistência Social (CapacitaSUAS) para região Norte e a doação de lanchas a municípios da região da Amazônia e Pantanal (BRASIL, 2016).

Além dessas ações, com base nas diretrizes federais de territorialização dos CRAS, iniciativas municipais inauguraram a inserção de CRAS no interior de Terras Indígenas e Quilombolas de grande extensão, assim como a construção de equipamentos itinerantes na região amazônica. Tais iniciativas ampliaram as possibilidades de acesso de grupos específicos aos seus direitos socioassistenciais. Contudo, muitas vezes, a inserção de tais equipamentos e equipes em territórios de povos e comunidades tradicionais não veio acompanhada de abordagens culturalmente adequadas para interação com estes grupos, como posteriormente será discutido.

Foi o II Plano Decenal da Assistência Social (2016/2026) “Proteção Social para todos/as os/as brasileiros/as” o propulsor para que o sistema passasse a contemplar de modo mais enfático diversidades e especificidades de públicos e de territórios. Os planos decenais são instrumentos de planejamento da SUAS que se ancoram nas deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social e em outros espaços deliberativos. Sua principal função é estipular diretrizes, objetivos e metas de modo a refletir demandas de aprimoramento da política (BRASIL, 2004; 2016). O II Plano tinha como responsabilidade subsidiar a construção do Pacto de Aprimoramento do SUAS e dos planos de assistência social em

âmbito municipal, estadual e do Distrito Federal, tendo como horizonte para 2026 o respeito às diversidades e às especificidades de públicos e territórios:

Ancorada na participação social e na construção coletiva, a proposta do Plano Decenal (2016-2026) reflete os anseios da área de aprimoramento do SUAS e de fortalecimento da capacidade de resposta da política às necessidades sociais da sociedade brasileira. A Assistência Social acessível a todos (as) os (as) brasileiros (os), considerando as diversidades e especificidades de públicos e territórios, é o horizonte que se projeta para orientar a próxima década (BRASIL, 2016, p.1).

O II Plano reconheceu a necessidade de universalizar a PNAS com respeito às diversidades que compõem a realidade brasileira, de modo a fortalecer o seu caráter equânime. No instrumento, a equidade apresenta-se como uma ferramenta necessária à universalidade: respeitar a diversidade e considerar a especificidade é apresentada como uma estratégia para tornar a PNAS acessível física e cognitivamente às famílias brasileiras.

Diante disso, estabeleceu-se como parte das diretrizes para 2026 "o enfrentamento de desigualdades e a promoção da equidade, considerando, sobretudo, grupos mais vulneráveis como jovens, mulheres e negros;" e "o respeito às diversidades de arranjos familiares e a garantia de não discriminação no atendimento, em razão de questões relacionadas à raça, cor, origem, religião, cultura e orientação sexual, dentre outros;" (BRASIL, 2016, p.23). Entre os objetivos estratégicos para 2026, destaca-se o objetivo de "revisar as normativas do SUAS [...] de modo a assegurar atenções às diversidades e heterogeneidade de públicos e territórios" e, explicitamente, regulamentar e qualificar a oferta de serviços e benefícios a grupos culturalmente diferenciados:

[...] Considerar, na regulação do SUAS: i. as diversidades e especificidades de públicos: indígenas, quilombolas, ciganos, população negra e outros grupos étnico-raciais; migrantes, refugiados, população em situação de rua e outros grupos em situação de risco pessoal e social, com violação de direitos; gênero e população LGBT; ribeirinhos, pescadores, marisqueiros, comunidades de religião de matriz africana e de terreiro, e outros povos e comunidades tradicionais; geracional; presença de deficiência e/ou dependência de cuidados; pessoas retiradas da situação de tráfico de pessoas; famílias com presença de trabalho infantil; e ii. as diversidades e especificidades territoriais, tais como áreas de fronteira, de grande extensão territorial, semiárido, amazônia legal e territórios rurais; [...] Ampliar, fomentar e qualificar as equipes volantes, básicas e especializadas, e a infraestrutura necessária para o atendimento a povos e comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas, ribeirinhas, comunidades de religião de matriz africana e de terreiro, marisqueiros, pescadores, população do semiárido, oriundas de acampamentos ciganos, acampamentos de reforma agrária e assentamentos, territórios rurais, áreas de fronteiras e novos aglomerados habitacionais [...](BRASIL, 2016, p. 24, grifo nosso).

Cabe ressaltar que grupos intitulados tradicionais pela PNPCT, nunca antes mencionados nos instrumentos da PNAS, passam a ser citados como detentores de direitos

específicos como ciganos, ribeirinhos, pescadores, marisqueiros e comunidades de religião de matriz africana e de terreiro. Todo o grupo demarcado como tradicional pela PNPCT passa a ser considerado prioritário pela Assistência Social.

Diante disso, no tocante às tendências para 2026, o II Plano Decenal da Assistência Social (2016/2026) estabelece uma série de perspectivas para qualificação e aprimoramento da oferta de serviços a Povos e Comunidades Tradicionais. Entre elas, encontra-se o Desenvolvimento de Metodologias específicas para o atendimento de públicos específicos. Conforme prescrito no plano:

[..] Tendo em vista que vários grupos possuem diferentes conceitos de família e parentesco, relação com o trabalho, com a terra, costumes, práticas e valores em relação ao cuidado de crianças e idosos, entre outros, a assistência social necessita desenvolver abordagens e metodologias específicas de atendimento para afiançar as mesmas seguranças e alcançar seus objetivos (BRASIL, 2016, p. 98).

A adoção de métodos específicos para atendimento de povos e comunidades tradicionais, diz respeito à construção de abordagens que reconheçam, respeitem e incorporem as especificidades culturais e societárias destes públicos. Em contextos em que vivem povos indígenas, ciganos, de matriz africana e comunidades tradicionais, é comum encontrar famílias com diferentes interpretações a respeito de comportamentos e conceitos, por isso, a aproximação dos profissionais deve dar-se de modo especializado. A multiplicidade de concepções existentes emerge não só de origens étnicas e territoriais, mas também das dinâmicas internas das famílias e do grau de suas relações com a sociedade envolvente, sendo este um dos grandes desafios na oferta de programas, benefícios e serviços construídos em escala nacional e, quando superado, uma importante expressão da equidade na implementação deles.

A partir desse cenário, novas diretrizes foram confeccionadas para garantir a universalização equânime da Política Nacional de Assistência Social. Para guiar as equipes assistenciais na oferta culturalmente adequada dos serviços de Proteção Social Básica, Orientações Técnicas foram lançadas pelo governo federal em 2017 e em 2019. A publicação “Trabalho Social com Famílias Indígenas: proteção social básica para uma oferta culturalmente adequada” foi um importante marco do SUAS por ser o primeiro a direcionar-se exclusivamente ao fortalecimento étnico e cultural de segmentos tradicionais da população brasileira, sugerindo detalhadamente estratégias e métodos de intervenção junto a povos indígenas.

O documento flexibiliza diferentes conceitos operacionais da PNAS, como família, autonomia, convivência e território, enfatizando que tais categorias não são interpretadas da mesma forma dentro dos universos indígenas. A cartilha sugere que tais conceitos devem ser adaptados para a realização de trabalho social junto às famílias. Contudo, a construção de estratégias diferenciadas de atendimento de públicos específicos exige das equipes grande capacidade de flexibilização dos conceitos que guiam os serviços assistenciais, mas também de seus valores pessoais em razão de outras realidades e perspectivas (BRASIL, 2017). Para isso o texto aconselha, entre outros pontos, a realização de estudos sobre a realidade indígena local, diálogo com as lideranças, articulações com a rede, a elaboração de planejamentos e a criação de vínculos das equipes nos territórios. Este arranjo promoveria, segundo a cartilha, ganhos de conhecimento e legitimidade às equipes:

[...] Por um lado a equipe obterá ganhos de conhecimento sobre o contexto social e político em que as famílias estão inseridas, identificando eventuais formas locais de exclusão e sua motivação; por outro, garantirá maior legitimidade para que o trabalho social alcance os núcleos familiares mais vulneráveis, o que será potencializado pela parceria com entidades indigenistas, escolas e unidades/equipes de saúde, cuja atuação capilar tende a abranger a comunidade como um todo (BRASIL, 2017, p. 38).

Esta cartilha foi utilizada como base para a construção de uma segunda publicação, intitulada “Atendimento a Povos e Comunidades Tradicionais na Proteção Social Básica”. Por meio dela, considera-se a necessidade de adequação do atendimento de outros grupos além dos indígenas, como quilombolas, ciganos, ribeirinhos, povos de matriz africana e terreiro, extrativistas, pescadores, quebradeiras de coco de babaçu, pomeranos e outros segmentos considerados Povos e Comunidades Tradicionais pelo decreto 6040 de 2007, que cria a PNPCT. O informativo responde às diretrizes do II Plano Decenal da Assistência Social, mostrando resultados de um planejamento de longo prazo voltado ao aprimoramento das políticas públicas no tocante à equidade e à valorização da diversidade étnica e cultural do país.

O texto desse informativo toma por base a publicação “Trabalho Social com Famílias Indígenas na Proteção Social Básica” que trabalha sobre o foco de um atendimento e acompanhamento culturalmente adequado para famílias indígenas e busca avançar na convergência de pontos em comum para o Trabalho Social com Famílias dos Povos e Comunidades Tradicionais visando a ampliar o escopo da Proteção Social Básica para outros segmentos e etnias. O documento em questão vem apresentar quem e quais são esses segmentos tradicionais e subsidiar os profissionais do Sistema Único de Assistência Social no atendimento adequado aos povos e comunidades tradicionais, respeitando suas tradições, cultura e formas de

organização social. **Assim, a Proteção Social Básica se coloca em sintonia com reivindicações de diversos grupos identitários por um atendimento culturalmente adequado, levando em consideração as diretrizes do II Plano Decenal para a plena universalização do SUAS** primando pela sua total acessibilidade, com respeito à pluralidade e à heterogeneidade dos indivíduos, famílias e territórios, em busca de uma Política de Assistência Social culturalmente adequada (BRASIL, 2019, p. 5).

Ambas as publicações enfocam a caracterização dos grupos, reforçam princípios constitucionais e de convenções internacionais e o princípio da equidade adotado na PNAS e no SUAS. O direito às diferenças passa a ser assumido como uma expressão do princípio da equidade:

Entendemos o respeito à diferença como uma expressão do princípio de equidade. Esse conceito se evidencia no atendimento aos indivíduos de acordo com suas necessidades, oferecendo mais a quem mais precisa e menos a quem requer menos cuidados. Busca-se, com este princípio, reconhecer as diferenças nas condições de vida e oferecer serviços de acordo com suas necessidades e respeitando a pluralidade (BRASIL, 2017, p. 10)

Nestas regulamentações, Povos e Comunidades Tradicionais não aparecem mais de forma marginal e generalista, como integrantes quaisquer de uma parcela mais vulnerável da população, mas sim como alvos prioritários de intervenção assistencial para os quais a PNAS tem obrigação de dirigir-se de modo culturalmente diferenciado, com métodos específicos. É notável que os textos iniciais da PNAS e do SUAS partem de valores ainda influenciados por uma concepção integracionista de tratamento de grupos étnicos e culturais em direção a uma visão mais emancipatória, de consideração às suas especificidades. Conforme escrito em introdução ao material que regula o atendimento de PCTs pela PSB, “[...] é necessário desconstruir práticas que historicamente obscurecem diferenças, aprofundam desigualdades e ampliam assimetrias, tornando importante uma mudança de paradigma na área de Proteção Social no país.” (BRASIL, 2019, p. 6). Isso mostra que os instrumentos técnicos da política evoluíram ao longo das décadas em direção a valores multiculturais e equânimes, para além da perspectiva de igualdade e universalidade, porque “A PNAS somente será universal se for equânime e só será equânime se reconhecer as diferenças e especificidades de seus usuários” (BRASIL, 2019, p. 6).

2.2 A IMPLEMENTAÇÃO DIANTE DA DIVERSIDADE: ESTUDOS DE CASO SOBRE O ATENDIMENTO DE PCTS PELA PNAS

Como apresentado na seção anterior, em respeito ao que estabelece o Plano Decenal da Assistência Social vigente, as normativas de prestação dos serviços da Política Nacional de Assistência Social passaram a incorporar, os princípios da equidade e do respeito às diferenças. De tal forma que o maior desafio a ser enfrentado pela gestão da política reside atualmente na sua implementação. Isso porque, por mais bem intencionados e desenhados que sejam, os planos de políticas públicas possuem limitações no que diz respeito à sua capacidade de regulamentar comportamentos em cenários de grande diversidade (MAZMANIAN; SABATIER, 1983). Não há como prever todas as situações a serem encontradas em Terras Indígenas e Quilombolas, beiras de rios e de estradas e nas demais configurações territoriais em que habitam grupos de recorte étnico e cultural. Por mais que as normas tenham importante papel em desenhar caminhos de intervenção, as rotas escolhidas dependem, em grande parte, das equipes existentes nos Centros de Referência e Assistência Social e dos contextos locais onde a implementação ocorre. Em outras palavras, não é porque as normas formais da PNAS afirmam o princípio da equidade que este princípio se materializa no tratamento de PCTs.

Executar, realizar, completar e produzir são alguns dos verbos atribuídos ao processo de implementação de políticas públicas (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1989). Contudo, diante de cidadãos com diferentes concepções de vida e cosmologias, inseridos em cenários diversos que vão de metrópoles urbanas a pequenos municípios da área rural da Amazônia, o ato de implementar, executar e realizar projetos nacionais ocorre em diferentes formatos. Em revisão sistemática da literatura realizada em 2021 (PIEDRAS; LIMA, 2022) para construção do projeto que precedeu essa pesquisa, encontraram-se situações de três tipos sobre a materialização da política de assistência social: (1) em que os profissionais implementadores empreendiam esforços em remodelar categorias e processos para respeitar as culturas das famílias, procurando implementar a PNAS de modo culturalmente diferenciado; (2) em que a política era implementada de modo igualitário e padronizado, sem considerar a identidade dos usuários; e (3) em que as famílias não tinham acesso aos serviços da PNAS ou aos profissionais da política, ficando amplamente desprotegidas, sem acesso ao conjunto de direitos previstos constitucionalmente pela seguridade social. Diante dos diferentes problemas de implementação abordados nas pesquisas analisadas, distintos fatores foram mencionados como importantes para a execução da política, os quais enfatizamos nos parágrafos seguintes.

Na primeira situação, a Assistência Social passava por um processo de adaptação empreendido pelas equipes assistenciais que flexibilizam os programas frente às culturas e às

concepções de mundo dos grupos atendidos, a exemplo do caso de Sousa (2011) sobre a implementação do PETI junto ao povo Puyanawa em Mâncio Lima (AC), de Kyrillos (2014) sobre o trabalho realizado no CRAS indígena da aldeia Te'yikue dos povos Kaiowá e Ñandeva, no município de Caarapó (MS) e de Piedras (2020) sobre a atuação dos CRAS de Porto Alegre (RS) com povos Kaingang, Mbyá Guarani e Charrua nos seus territórios de abrangência.

Nesses casos, encontram-se situações em que os profissionais solicitaram a modificação de alimentos de cestas básicas para respeito aos hábitos alimentares dos grupos (PIEDRAS, 2020), afirmavam reconstruir as categorias operacionais dos programas (KYRILLOS, 2014) e utilizar as atividades formais dos programas para revitalizar e fortalecer a cultura do povo do qual as famílias pertenciam (SOUSA, 2011). Em trecho transcrito por Kyrillos (2014, p. 106), a psicóloga que atuava no CRAS da Te'yikue afirmou explicitamente reescrever e reinventar a política, em decorrência de sua inadequação.

As Políticas Públicas oferecidas não são adequadas, nós tornamos elas adequadas. A gente reescreve, reinventa a política. [Entrevistadora: E tudo é gerido por vocês?] Tudo gerido por nós. [Entrevistadora: Autonomia, fazer, não fazer?] Total, 100%. Se a gente quiser sentar aqui só atender e falar que a gente não vai fazer nada, nossa... o povo lá na agradece. (S.M.O.C.)

Em situações na qual a política sofria modificações, o grau de inserção das equipes na comunidade, a sua proximidade com as famílias, a identidade indígena dos profissionais, a assessoria antropológica, a articulação com outros CRAS, com o órgão gestor e outras organizações foram algumas variáveis encontradas em transcrições e análises. Contudo, por meio das transcrições feitas por Kyrillos (2014) e Piedras (2020), dois elementos discutidos marginalmente nos textos merecem ser destacados: fato de as equipes dos CRAS desenvolverem estratégias para incorporar a cultura dos grupos atendidos não é garantia de que os demais equipamentos da rede de proteção social façam o mesmo, e, portanto, não é garantia que o SUAS se torne sensível às demandas de tais grupos (PIEDRAS, 2020), e a adoção de métodos específicos nos CRAS também não é garantia de satisfação em relação aos programas por parte de lideranças comunitárias (SOUSA, 2011).

No segundo cenário encontrado, a implementação ocorria sem distinções entre segmentos tradicionais e segmentos não tradicionais da população, de modo a invisibilizar a identidade de grupos culturalmente diferenciados e de seus direitos específicos, como no caso narrado por Moesch, Dal Magro e Comerlatto (2019) sobre as práticas dos trabalhadores da Assistência na Terra Indígena Xapecó, de um pequeno município do oeste de Santa Catarina e

de Souza e Brandão (2021) sobre a operacionalização da PNAS junto às comunidades quilombolas do Vale do Mucuri (MG). Conforme Souza e Brandão (2021), muitos públicos, a exemplo das comunidades quilombolas, deixam de acessar os serviços assistenciais por não terem suas necessidades e demandas contempladas nos programas. A implementação cega às singularidades pode reproduzir exclusões e processos coloniais de assimilação à cultura dominante. Nesses casos, relatos sugerem que os profissionais executores não compreendiam o princípio da equidade e do direito às diferenças presente na PNAS e que esta incompreensão vinha aliada a ausências de treinamentos, recursos humanos, físicos e financeiros. Conforme Souza e Brandão:

No município de Teófilo, o entrevistado do CREAS alega que atendeu três famílias quilombolas, mas que só foi saber que eram oriundas de uma comunidade quilombola depois, porque o atendimento foi feito sem adentrar na questão identitária. Isso ocorreu, porque: “[...] no CREAS a gente atende geral, igual como a gente atendeu este caso, mas sem que a gente tenha uma percepção prioritária, porque prioritário são todos os casos aqui no CREAS. Então, a gente atendeu como prioridade geral, não específico” (SOUZA; BRANDÃO, 2021, p. 41).

Na terceira situação, as populações tradicionais tinham precário acesso à política: ou os programas assistenciais não eram oferecidos a elas, ou eram oferecidos em meio a amplas distâncias territoriais, em horários reduzidos, com constantes interrupções e sem a presença das equipes da Assistência Social. Este cenário acarretava em desinformação acerca dos direitos assistenciais e desigualdades no acesso aos CRAS. Resultados como esses foram relatados por Borges (2016) na atuação do CRAS da Reserva Indígena de Dourados (MS); por Siqueira e Barros (2017) no processo de instalação de um CRAS no território da Comunidade Quilombola Santa Rosa dos Pretos, no município de Itapecuru Mirim (MA); por Santos (2012) no CRAS inserido na Comunidade Quilombola Santiago do Iguape em Cachoeira (BA); por Grossie Bitencourt (2017) na implementação de políticas de Assistência Social a comunidades quilombolas no Rio Grande do Sul; e por Ribeiro, Fonseca (2020), Sousa *et al* (2019) e Fernandes (2020) no atendimento de comunidades ribeirinhas em Parintins (AM), Abaetetuba (PA) e em Barcarena (PA), respectivamente. Nesta última dimensão também foram narradas intervenções pensadas para enfrentar o grande distanciamento metodológico entre a Assistência Social e os grupos, em especial povos de terreiro em Florianópolis (SC) e o povo Calon em Guarulhos, experiências descritas por Gomes (2019) e Marques (2019).

Em muitos destes casos, mesmo havendo indígenas e quilombolas atuando internamente ou conjuntamente com os CRAS, a implementação não chegava onde deveria e nem como deveria nos territórios. Tais casos sustentam, principalmente, a ausência de

condições básicas, em especial recursos financeiros, para que a implementação dos programas tivesse início, se mantivesse com o passar do tempo e atingisse diferentes localidades dos territórios. Cabe ressaltar que os casos de implementação da PNAS na Amazônia alertam que a intersetorialidade, quando promovida por meio da transmissão de tarefas dos assistentes sociais para outros profissionais, pode acarretar falhas na implementação da política ou, até mesmo, atendimentos desrespeitosos que venham a subalternizar os beneficiários. No caso relatado por Ribeiro e Fonseca (2020), a ausência de contato com os profissionais da PNAS estava entrelaçada à visão dos usuários de que os programas eram uma benesse do Estado, pois a viabilização dos benefícios se dava “[...] sem nenhuma preocupação, a priori, de explicações sobre o que significa “aquele benefício” (RIBEIRO; FONSECA, 2020, p.14). Os autores transcrevem uma fala de um morador da comunidade de várzea Vila Nova, do município de Parintins; “[...] veio até à gente por meio da Agente de Saúde, e aí demorou um pouco para receber o benefício, e aí eles trouxeram, deixaram lá pela beirada para a gente, largaram tudo lá.” (RIBEIRO; FONSECA, 2020, p.12).

De modo geral, os casos de execução da PNAS via CRAS sugerem que a equidade, necessária para a execução dos serviços assistenciais em meio às diversidades socioculturais que emergem da heterogeneidade de formações societárias e territoriais do Brasil, seguiu como um desafio para a universalização da Assistência Social.

3 UM RESULTADO DE MUITOS DETERMINANTES: A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Políticas públicas são instrumentos normativos derivados de um fluxo de decisões públicas voltadas à transformação de uma dada realidade social (SARAVIA, 2006). Tais instrumentos guardam valores, conhecimentos e concepções de mundo dos grupos que participam do processo decisório (PARADA, 2006). Seu fim mais básico é a realização de necessidades públicas, o que as torna essenciais à consolidação de projetos políticos e, portanto, uma importante ferramenta da democracia (SARAVIA, 2006). Se as políticas públicas são ideias construídas para a transformação de alguma esfera da vida em sociedade, a implementação é a chave para sua concretização.

É por meio do processo de implementação, que diz respeito ao ato de executar, entregar ou empregar esforços em algum tipo de ação, que os cidadãos experimentam o acesso a serviços públicos idealizados para promover direitos sociais e garantir formas de vida mais dignas, como saúde, educação e assistência social. Os atores que implementam políticas públicas podem ser tanto entidades da sociedade civil quanto burocracias do Estado. É por meio da atuação dessas organizações que um grande conjunto de direitos sociais é concretizado (LIPSKY, 2010), o que torna a implementação das políticas públicas um importante curso da cidadania.

A implementação de políticas públicas pode ser definida pela execução de decisões políticas estruturadas em estatutos, ordens executivas e judiciais (MAZMANIAN; SABATIER 1989) ou como um processo de interação entre diretivas oficiais e ações orientadas para alcançá-las (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1998). Influenciada pelas concepções de mundo dos atores que irão executá-la e das condições materiais dispostas, a implementação é vista como uma consequência da interação do plano e os elementos dos contextos locais de ação dos atores executores (LIMA; D'ASCENZI, 2013). Por estar atrelada à ação e dar-se em um mundo dinâmico, em movimento, a implementação também é apresentada como um processo evolutivo (MAJONE; WILDAVSKY, 1998), em que planos, objetivos políticos e, inclusive, os problemas que os embasam costumam ser continuamente adaptados pelas operações cotidianas que envolvem sua execução, o que leva à visão de que as políticas públicas são aquilo que é efetivamente implementado delas, independentemente das prescrições anteriores (LIPSKY, 2010).

Apesar do campo da análise da implementação guardar grande diversificação, como será discutido na seção seguinte, algumas ideias têm sido recorrentes entre os estudos e expressam consensos sob os quais podemos nos basear para definir o tema: (1) normalmente, a implementação exige o esforço de algum formulador em afetar o comportamento das burocracias incumbidas de transformar as ideias em ações (MAZMANIAN; SABATIER, 1989); (2) a implementação, muitas vezes, envolve a interação entre uma miríade de atores com interpretações distintas e relações conflitantes, oriundos de diferentes organizações e níveis organizacionais (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1998); (3) a implementação depende das condições locais existentes no nível operacional das políticas e perpassa a discricionariedade dos profissionais que atuam em contato direto com os cidadãos (LIPSKY, 2010), moldando as políticas por meio de seus valores e entendimentos de mundo (LIMA; D'ASCENZI, 2013); e (4) a implementação recebe influência dos grupos beneficiários que se conformam ou não às decisões políticas (MAZMANIAN; SABATIER, 1989). Por fim, diante disso, (5) há um entendimento de que no próprio processo de tornar concretas ideias difundidas em regulamentos, as políticas sofrem reformulações, seja porque o grau de sucesso ou fracasso da implementação concede aos formuladores a possibilidade de aprender e corrigir os erros, mudar estratégias e readaptar os programas (MAJONE; WILDAVSKY, 1998) ou porque a discricionariedade dos burocratas que atuam na linha de frente dos serviços confere a eles a possibilidade de mudar as políticas públicas, adaptando-as aos contextos locais (LIPSKY, 2010). Essas diferentes definições derivam da multiplicidade de pesquisas elaboradas sobre o assunto, as quais nos dirigimos na seção seguinte.

3.1 UM PROBLEMA DE MUITAS VARIÁVEIS: A PESQUISA EM IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O campo de estudos em implementação integra um recorte do Ciclo de Políticas Públicas, uma das mais tradicionais abordagens da “*policy analysis*” (FREY, 2000). O Ciclo de Políticas Públicas separa a vida de uma política pública em etapas sequenciais do processo político-administrativo, de modo a facilitar a sua compreensão. As etapas mais comuns são: formulação, implementação e avaliação (FREY, 2000). O recorte da “implementação” deu lugar a um campo vasto de conhecimento sobre o momento em que as políticas passam a ser postas em prática.

A implementação abrange os eventos, os esforços e as atividades iniciadas após a promulgação de um programa, comando ou diretriz (MAZMANIAN; SABATIER, 1989). Os

estudos sobre o tema encabeçaram diferentes perspectivas analíticas e formaram uma infinidade de conceituações acerca da implementação, cada uma lançando luz a elementos distintos do processo de execução de leis, normas e programas (LIMA; D'ASCENZI, 2013). Os diversos ambientes em que as pesquisas foram operacionalizadas também contribuíram para a existência de uma miríade de resultados distintos. Em função de o campo ter grande variabilidade de abordagens e definições, proliferou-se na literatura uma enormidade de fatores considerados explicativos para a execução das políticas públicas.

As variáveis explicativas, segundo Cline (2000) e Lima e D'Ascenzi (2013), derivam do modo como o problema de implementação foi concebido pelos pesquisadores: se o problema é político-organizacional, se relacionado aos conflitos entre os atores ou se parte de ideias e valores. A dimensão do "problema de implementação" está atrelada aos objetos de pesquisa escolhidos pelos autores ao longo das últimas cinco décadas de estudos sobre o tema e ao fato de que as pesquisas em implementação estiveram invariavelmente atreladas ao aprimoramento de processos técnico-políticos (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

A diversidade de variáveis explicativas também pode ser atribuída ao fato de que boa parte das pesquisas das primeiras gerações terem se baseado em estudos de caso (GOGGIN, 1986; WINTER, 2006), o que tornou difícil a identificação de padrões e a importância relativa das variáveis encontradas, fazendo com que a pesquisa sobre implementação fosse considerada um problema de "poucos casos e muitas variáveis" (GOGGIN, 1986).

Embora Goggin (1986) tenha feito esse alerta décadas atrás e Winter (2006) e O'Toole (2000) tenham discutido novas pesquisas e abordagens multivariadas decorrentes dessa observação, em recente revisão sistemática da literatura, Sousa *et al* (2022), ainda, encontram prevalência de estudos de caso em detrimento de modelos comparativos ou multivariados. Bichir (2020), também, confirma escassez de pesquisas com número grande de casos e/ou comparativas. A grande variedade de perspectivas, conceitos e de explicações culminou na ausência de uma teoria geral sobre os mecanismos causais do processo de implementação (GOGGIN, 1986; WINTER, 2006; BICHIR, 2020).

Diante disso, houve grande esforço entre os autores para construção de sínteses teóricas e empíricas (WINTER, 2006). Encontra-se, na literatura, um número vasto de pesquisas destinadas a sintetizar as abordagens do campo, a desenvolver modelos de análise integrados e até a listar as diversas variáveis independentes expressas na literatura (MAZMANIAN; SABATIER, 1989; SABATIER, 1986; VAN METER; VAN HORN, 1993;

WINTER, 2006; LIMA; D'ASCENZI, 2013; HILL; HUPE, 2014; LOTTA, 2019; BICHIR, 2020).

Uma das formas de organizar as perspectivas existentes no campo, de modo a apresentar seu caráter evolutivo, foi por meio das gerações de pesquisa. Winter (2006) divide o desenvolvimento do campo em três gerações e Lotta (2019) em quatro. Cada uma das gerações organiza as modas analíticas prevaletentes em diferentes décadas, as quais nos dedicamos nos parágrafos subsequentes.

A primeira geração de estudos, iniciada por volta da década de 1970, abrangeu trabalhos que se dedicavam a encontrar falhas no processo de implementação, especialmente desvios entre planos e os resultados das políticas (WINTER, 2006). Tais análises partiam, invariavelmente, da estrutura normativa formal das políticas, examinando por quê e até que ponto os objetivos legais foram alcançados (SABATIER, 1986). Por atribuírem os resultados da política ao seu desenho e perceberem alterações entre o plano e a prática como situações a serem corrigidas, estas análises foram intituladas *Top-Down* (SABATIER, 1986; LOTTA, 2019). Sabatier (1986) afirma que a maioria dos estudos americanos da década de 1970 chegaram a conclusões pessimistas sobre a habilidade dos governos de implementar seus programas. Observando o mesmo fenômeno no Brasil, embora três décadas depois, Bichir (2020) intitula esta primeira geração de estudos de período da “fracassomania”.

O trabalho de Pressman e Wildavsky (1973) “como as grandes expectativas em Washington são frustradas em Oakland” foi considerado pioneiro desta geração e responsável por guiar as perspectivas das pesquisas posteriores (WINTER, 2006). Na transição de planos federais para realidades locais, objetivos ambíguos, comunicados de forma imprecisa, recursos insuficientes e conflitos internos entre os participantes escolhidos culminaram em uma demora excessiva para implementação de decisões que dependiam de longas sequências de escolhas anteriores. Embora atraso não seja sinônimo de fracasso (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1998), no contexto de estudo dos autores, que era de conflitos raciais e desemprego, a demora na implementação da política fez com que essa fosse assim considerada.

Para Pressman e Wildavsky (1989), muitas vezes, as políticas não atingem as expectativas esperadas, não por grandes eventos dramáticos ou bolsões de incompetência, mas porque o curso das tarefas de sua operação, por mais simples que pareça, envolve grande complexidade. Em seu estudo, a implementação aparece como um fenômeno mutável, em que as circunstâncias se alteram por meio do tempo, os recursos e as condições inicialmente

construídos passam a ser insuficientes, os atores mudam, suas preferências também, os elos organizacionais se enfraquecem e as cadeias de ação se tornam deficientes. O tempo e a relação entre os atores também modificam interpretações e muitas destas podem ser concorrentes, o que leva a barganhas ou a vetos que modificam os programas. Para Pressman e Wildavsky (1998), a ação conjunta entre atores de diferentes organizações e níveis organizacionais, da qual a implementação depende, imprime alto grau de imprecisão às políticas, tornando quase improvável que a prática saia tal qual o planejado.

Diante de considerações como essas, a segunda geração de estudos foi marcada tanto pelo esforço de construir abordagens sínteses para estruturar a análise da implementação quanto pelo surgimento de uma nova perspectiva analítica (WINTER, 2006; SABATIER, 1986; LOTTA, 2019). A tamanha versatilidade de definições e condicionantes da implementação fez com que diversos autores tentassem listar fatores relevantes para o sucesso das políticas públicas, entre eles Mazmanian, Sabatier (1989) e Van Meter e Van Horn (1993), os quais aprofundaremos na seção posterior.

Por outro lado, em resposta às fraquezas percebidas da perspectiva de “cima para baixo”, pesquisadores começaram a observar a implementação a partir do nível operacional local, dando atenção ao comportamento de múltiplos atores envolvidos na resolução prática dos problemas (SABATIER, 1986). Tais estudos evidenciaram as mudanças nos programas durante o percurso da implementação e foram intitulados *Bottom-Up*. Aqui, a perspectiva sobre controle e liberdade das organizações implementadoras se inverte: o excesso de regras e a imposição de autoridade política tem potencial de desvirtuar a implementação. Tratando da relação entre regras e comportamentos, Majone e Wildavsky (1998) dizem que, muitas vezes, o conhecimento e a inventividade dos profissionais podem ser mais proveitosos para a implementação de políticas que a instrução e o comando.

Um dos pioneiros dessa temática foi Lipsky (1980) que desenvolveu o conceito de burocratas de nível de rua para tratar dos trabalhadores que executam serviços e ofertam benefícios ou sanções provenientes de políticas aos seus alvos. As burocracias de nível de rua são definidas pelo autor como as agências que reúnem tais profissionais. Conforme explicação, "burocracia" implica autoridade, um conjunto de regramentos e ideais de impessoalidade, já "nível de rua" remete à distância da autoridade organizacional, à existência de espaços de autonomia e de dilemas individuais relacionados à dimensão humana do cotidiano da implementação.

Lipsky (2010) trata, principalmente, da discricionariedade dos profissionais que atuam em tais agências e dos contextos que as geram. Sua discricionariedade é considerada inevitável (MAJONE; WILDAVSKY, 1998), sendo causada pelas próprias circunstâncias de seu trabalho e pela dimensão humana da interação entre pessoas (LIPSKY, 2010). A discricionariedade consiste em uma margem de liberdade entre os regramentos burocráticos que permite que os trabalhadores adaptem estratégias de implementação e, por vezes, modifiquem as políticas. O modo como estes trabalhadores adaptam e transformam os programas fez que eles fossem considerados, ao mesmo tempo, “executores e fazedores das políticas” (OLIVEIRA, 2012). O trabalho de Lipsky teve grande influência nos estudos brasileiros sobre implementação (BICHIR, 2020) e congrega importantes informações para compreensão dos fatores que levam equipes assistenciais a desenvolverem técnicas para atendimento de grupos culturalmente diferenciados, como posteriormente será discutido.

A partir de 1990, as análises procuraram compreender outras variáveis para romper o binômio *Top-Down e Botton-Up* (LOTTA, 2019). Conforme Goggin (1986) e Winter (2006), grande parte das pesquisas das duas primeiras gerações basearam-se em estudos de caso, o que pode ter tornado o campo de conhecimento rico na compreensão de dinâmicas variadas, mas incapaz de explicar padrões e limitado na compreensão do efeito de variáveis explicativas nos processos e nos resultados da implementação (GOGGIN, 1986). Em razão disso, segundo Winter (2006), a terceira geração de estudos foi marcada por um esforço na construção de modelos multivariados e pesquisas comparadas sobre o tema, que buscavam desenvolver teorizações mais gerais sobre a implementação. Além da identificação de variáveis explicativas, esteve entre as discussões da terceira geração a escolha entre resultados ou processos de implementação como objetos de análise, ponto em que Goggin (1986) e Winter (2006) discordam. Apesar da variável dependente utilizada, essa distinção foi considerada importante, porque a implementação bem-sucedida não é garantia de sucesso programático e o modo como os autores abordam processos e resultados não deve se confundir (GOGGIN, 1986).

Bichir (2020), ainda, destaca nos estudos de terceira geração o esforço progressivo na construção de modelos e sínteses que levavam em conta conhecimentos dos dois tipos de abordagens, ponderando seus pontos positivos e negativos, a exemplo do Modelo de Implementação Integrada, citado pelo próprio Winter (2006).

Por fim, a quarta geração marca o surgimento da agenda atual de pesquisas em implementação (LOTTA, 2019; BICHIR, 2020). Diante dela, O’Toole (2000) indaga “para

onde foi toda a pesquisa sobre implementação de políticas?”. Segundo o autor, a partir da década de 1990, as pesquisas que objetivavam explicitamente compreender “o quebra-cabeça da implementação”, se dedicando à passagem da intenção à ação, parecem sofrer grande diminuição. Conforme Lotta (2019), as temáticas atuais recebem forte influência de outras áreas, especialmente da sociologia e saem por completo da dicotomia analítica de “cima pra baixo” e de “baixo para cima”. Temas como governança, cooperação, redes, capacidades estatais, desempenho e o próprio institucionalismo adentram o campo (O’TOOLE, 2000; LOTTA, 2019). O’Toole (2000) diagnostica, por fim, que o campo sofreu um processo de expansão com o surgimento de trabalhos que, embora, não estivessem explicitados sob o rótulo da implementação, explicavam resultados de políticas e de transformações governamentais. Nessa linha, em recente revisão sistemática da literatura de implementação, Sousa *et al* (2022) encontram trabalhos ainda voltados ao papel dos atores envolvidos na implementação de políticas públicas, mas também às redes de implementação, às tecnologias de informação e comunicação; ao papel de organizações sem fins lucrativos e, por fim, à análise de políticas setoriais e transversais.

Contudo, apesar de ter surgido uma enormidade de pesquisas derivadas de diferentes áreas e correntes teóricas voltadas aos processos técnico-políticos e gerenciais que envolvem a ação de governos e organizações, pesquisadores não deixaram de dialogar com as abordagens iniciais do campo, empreendendo esforços em desenvolvê-las. De um modo geral, os temas da discricionariedade e do controle nunca saíram de moda, em especial no campo de estudos brasileiro. Diante disso, a próxima seção leva diferentes contribuições em conta com o objetivo de mapear alguns dos fatores com potencial de influenciar o comportamento de implementadores de políticas públicas.

3.2 O QUE AFETA A ATUAÇÃO DE EQUIPES QUE IMPLEMENTAM POLÍTICAS PÚBLICAS? OS CONDICIONANTES DA IMPLEMENTAÇÃO

Para mapear algumas das variáveis condicionantes da implementação, faz-se necessário antes definir quem são as equipes que implementam políticas públicas e qual é o seu papel na consecução de processos inclusivos de atendimento aos cidadãos.

Como já discutido, profissionais que interagem diretamente com cidadãos na execução de tarefas voltadas à implementação de políticas públicas foram intitulados de burocratas de nível de rua (LIPSKY, 2010). Os exemplos mais comuns são assistentes sociais, professores,

enfermeiros e policiais, sujeitos que integram a vida cotidiana de milhares de pessoas no mundo. Eles são responsáveis por transmitir as políticas aos seus usuários, é por meio de suas mãos que os cidadãos experimentam o acesso a benefícios e sanções providas pelo Estado (OLIVEIRA, 2012; LIPSKY, 2010). As burocracias da linha de frente das políticas públicas, onde atuam estes profissionais, influenciam os sistemas de implementação ao mesmo tempo em que também são influenciados por eles (MEYERS; VORSANGER, 2010). São elas as responsáveis por transformar em prática o imaginário expresso nos planos formais das políticas públicas.

Contudo, por atuarem na fronteira do Estado, longe dos núcleos de comando, estes trabalhadores detêm certo grau de autonomia para execução das regras anteriormente estabelecidas (LIPSKY, 2010). Essa relativa margem de liberdade permite decisões informais que afetam procedimentos, estratégias de intervenção e métodos de interação com o público. Tal autonomia, intitulada discricionariedade, foi e continua sendo o centro de estudos sobre burocracia. A discricionariedade já foi considerada um risco para a governança democrática pelo fato de os profissionais poderem desvirtuar decisões de políticos eleitos, como também sua principal salvaguarda por tornar os órgãos governamentais sensíveis às demandas dos cidadãos, bem como pelo fato de os profissionais poderem responder mais adequadamente aos problemas pelos quais os cidadãos procuram serviços públicos em comparação com as regras previstas em leis escritas em escritórios do alto escalão (MEYERS; VORSANGER, 2010).

Para Lipsky (2010), profissionais que implementam políticas públicas são reconhecidos por assumirem compromissos com padrões de justiça e equidade adquiridos em função de sua interação com os cidadãos e, também, por terem fortes vínculos com os ideais dos serviços que ingressam, em especial quando fazem parte de profissões como as do serviço social. Por outro lado, a autonomia da qual usufruem também permite a diferenciação dos usuários para redistribuição de benefícios ou sanções governamentais mediante seus preconceitos e julgamentos morais, o que pode acarretar exclusões e reprodução de desigualdades socialmente estabelecidas (LOTTA; COSTA, 2021; EIRÓ, 2019). A inadequação de recursos em comparação às demandas, por vezes, também faz com que os profissionais operem processando usuários “em massa”, ignorando suas particularidades (LIPSKY, 2010).

Essas diferentes versões da discricionariedade acontecem, segundo Lipsky (2010), porque no cotidiano da implementação os burocratas enfrentam grande limitação de recursos organizacionais e desenvolvem diferentes mecanismos para reduzir seu trabalho e racionar os

serviços. Diante das restrições informacionais, de tempo e monetárias, os trabalhadores vivenciam as situações como indivíduos, fazendo uso de julgamentos pessoais para tomada de decisões.

O fato é que a discricionariedade, independentemente se “positiva” ou negativa”, é fruto da própria natureza do trabalho da linha de frente das políticas públicas (MEYERS; VORSANGER, 2010). Sua ocorrência se deve à imprevisibilidade de todas as situações que emergem das dinâmicas cotidianas dos serviços, como explica Lipsky (2010). Situações de urgência ou conflito em que as equipes são forçadas a tomar decisões imediatas, sem conferir regulamentos ou contatar supervisores são corriqueiras no dia a dia da implementação (MEYERS; VORSANGER, 2010). Contudo, embora a discricionariedade seja inerente ao trabalho, entende-se que ela é maior quando as regras são excessivas e quando os objetivos formais são ambíguos, vagos ou contraditórios (LIPSKY, 2010). Muitas vezes, os objetivos e as regras são vagas não por má qualidade do desenho das políticas, mas justamente porque há grande diversidade em jogo, tornando impossível a construção de uma norma que sirva para todos, tal como ocorre nas normas da Política Nacional de Assistência Social para o atendimento de grupos culturalmente diferenciados: os profissionais são orientados a respeitar as diferenças, incorporar os grupos nos processos decisórios, dialogar com lideranças, mas não há como prescrever métodos de interação com os mais de vinte povos e comunidades existentes, com pertencas étnicas e trajetórias históricas amplamente distintas.

Diante disso, Oliveira (2012) retoma uma discussão iniciada por Wilson (1967) sobre os “problemas” do poder discricionário. Esses problemas têm relação com as expectativas da sociedade sob o uso da discricção (LIPSKY, 2010) que, muitas vezes, são tarefas incompatíveis entre si e de difícil controle por parte das autoridades (OLIVEIRA, 2012). Espera-se que a burocracia sirva aos objetivos das políticas estipulados formalmente, espera-se que a burocracia trate de modo igual os casos similares, mas também se espera que os burocratas ajam com justiça em casos específicos que requerem respostas singulares (OLIVEIRA, 2012; LIPSKY, 2010). A última expectativa, apresentada como o problema da *responsiveness*, foi detalhada por Lipsky (2019, p. 211) da seguinte forma:

[...] até certo ponto a sociedade quer que as burocracias sejam capazes de responder com flexibilidade às situações específicas e sejam capazes de tratar as pessoas em termos das suas circunstâncias individuais. Este é particularmente o caso das burocracias de nível de rua. Espera-se que os professores se interessem por cada criança individualmente, que os policiais sejam capazes de dar respostas flexíveis, que os assistentes sociais estejam adaptados às necessidades individuais.

A habilidade de oferecer respostas adaptadas às singularidades dos sujeitos é objeto principal desta dissertação. Mas, quais fatores fazem com que os profissionais consigam criar respostas singulares a casos específicos, de modo a considerar a justiça e a responsividade esperadas deles socialmente (e no caso da PNAS, formalmente)?

Para responder esta pergunta, nos voltamos a elementos destacados em diferentes gerações da pesquisa em implementação, a fim de identificar variáveis com potencial de afetar a adoção de estratégias específicas de atendimento de Povos e Comunidades Tradicionais nos CRAS. Para isso, organizamos algumas variáveis consideradas relevantes em grandes cinco categorias: (1) controle e indução à implementação, (2) condições disponíveis às burocracias (3) relações por elas construídas (4) contextos socioeconômicos e políticos (5) fatores individuais dos atores executores. Tais variáveis foram escolhidas com base em sínteses feitas por Mazmanian, Sabatier (1983), Van Meter, Van Horn (1993) e Lima e D'ascenzi (2013).

O primeiro conjunto de variáveis “controle e indução à implementação” aborda os pressupostos da primeira geração de pesquisa em implementação, que dá ênfase aos planos e em sua capacidade de ordenar a ação, ou seja, induzir comportamentos em esfera local. O desenho dos planos é considerado relevante por formar o campo de atuação das organizações implementadoras e dos profissionais que nelas trabalhavam (MAJONE; WILDAVSKY, 1998; LIMA; D'ASCENZI, 2013). Por meio do desenho, estabelece-se uma dada definição do problema, dos objetivos e dos processos, discriminam-se participantes e responsabilidades e propõe-se recursos iniciais. As teorias e as concepções que embasam a construção dos problemas e das soluções estabelecem as ligações causais da política e conformam os meios de implementação (MAJONE; WILDAVSKY, 1998; LIMA; D'ASCENZI, 2013).

Essa concepção importa porque, por maior que seja o espaço de discricionariedade oferecido aos burocratas, é inegável que parte importante do seu trabalho advém dos tipos de problemas e soluções passadas a eles pelos formuladores. Tais problemas podem ter diferentes formas de apropriação mediante as demais variáveis aqui levantadas, como valores cognitivos, condições locais, tipos de articulação construídas pela burocracia e contextos externos, como sugerem Lima, D'ascenzi (2013) em sua proposta de modelo analítico.

Para Mazmanian e Sabatier (1983), os formuladores de políticas podem afetar a consecução dos objetivos legais das políticas, utilizando ferramentas para estruturar, de forma coerente, o processo de implementação. Os autores acreditam que, na medida em que a política fornece instruções precisas e claras para funcionários de implementação, é mais

provável que os resultados das políticas das agências de implementação sejam consistentes com essas diretrizes e que, com recursos financeiros renovados, estes objetivos possam ser atingidos. Também estimam que a integração hierárquica entre órgãos favorece a implementação bem-sucedida, pois diminui pontos de veto no processo de implementação. Nesse sentido, sanções ou incentivos são considerados importantes instrumentos para superar a resistência entre os atores. As atividades de indução, por exemplo, como a vigilância, a assessoria e a assistência técnica podem evitar o deslizamento entre diretrizes nacionais e respostas de locais.

Na perspectiva “de cima para baixo”, a solução da complexidade da ação conjunta de que Pressman e Wildavsky (1998) tratam, se daria por meio da escolha de agências mais comprometidas com a política, da construção de objetivos claros e comunicados de maneira explícita, do desenvolvimento de formas de monitorar a implementação e da disponibilidade de incentivos à consecução de metas legais. De um modo geral, nessa perspectiva, variáveis voltadas a instrumentos que façam valer os padrões formais das políticas promoveriam resultados positivos na implementação, ao alinhar comportamentos locais às regras.

O segundo conjunto de variáveis, “condições disponíveis às burocracias”, diz respeito ao conjunto de recursos e condições dispostas às organizações implementadoras para execução dos serviços, questão que foi discutida entre diferentes abordagens analíticas (LIMA; D'ASCENZI, 2013). Recursos financeiros, humanos, materiais e informacionais compõem esta categoria. Sem tais condições, os espaços de implementação uniriam um punhado de atores sem ter como fazer aquilo que deles é exigido. A disponibilidade e a qualidade das condições estruturais viabilizam a operacionalização dos programas.

No que se refere à relação entre os recursos e a ação dos burocratas, Lipsky (2010) faz algumas considerações. O autor afirma que os burocratas experimentam condições de trabalho restritas que inviabilizam altos padrões de tomada de decisão. As suas escolhas são moldadas por contextos limitados no sentido físico, organizacional e de informação. Essa é uma das premissas inerentes ao conceito de burocracia de nível de rua. Conforme o Lipsky (2010), os recursos são sempre inadequados em comparação às obrigações que os trabalhadores são solicitados a cumprir. Em especial quando se trata da implementação de políticas sociais, o aumento de recursos vem invariavelmente acompanhado do crescimento de demandas de trabalho. No cenário de persistente escassez e de alta demanda, a habilidade dos profissionais de tomar decisões é moldada pela proporção de trabalhadores em relação ao número de

atendimentos a serem prestados, pelo pouco tempo disponível para aprofundamento nos casos e a indisponibilidade de informações e de recursos para obtenção de conhecimento.

Embora o autor afirme que a restrição é uma característica sempre presente do trabalho na linha de frente das políticas, variações no nível de limitação dos recursos humanos, estruturais e de conhecimento poderiam implicar mudanças nos padrões de tomada de decisão? Interpretando suas considerações, Lotta (2019) menciona que as estratégias de enfrentamento das pressões de trabalho desenvolvidas pelos profissionais, intituladas *coping* pela literatura, tendem a se agravar com a maior escassez de recursos. Embora o autor afirme que as burocracias enfrentam condições locais cronicamente escassas, isso levanta a possibilidade de pensarmos que as estratégias desenvolvidas pelos profissionais sofrem a influência de mais ou menos recursos.

Além de condições organizacionais, diferentes autores abordam a relação entre organizações implementadoras. A capacidade relacional das burocracias para lidar com os dilemas da ação conjunta figura como uma importante condição para a execução de políticas públicas. Isso porque o conflito de interesses é considerado um dos problemas de implementação (CLINE, 2000). Se, para Pressman e Wildavsky (1998), o sucesso na implementação dá-se por meio de cadeias curtas de decisão em função de conflitos e incertezas provenientes da participação de múltiplos atores no processo, para extensa literatura construída sob o conceito de governança, a participação coordenada de distintos atores na formulação e execução de políticas públicas promove o aumento da capacidade de intervenção do Estado e, por meio dela, a consecução de objetivos políticos (MATTHEWS, 2012; OFFE, 2009 apud PIRES; GOMIDE, 2016, p. 125).

A cooperação pode ser vista como uma forma de atenuar possíveis conflitos de interesses e de valores existentes em processos de políticas públicas, uma vez que tem como características a construção de confiança, o desenvolvimento de compromisso e o entendimento compartilhado entre os atores. Em suas revisões, Lundin (2007) apresenta a cooperação como uma forma de articulação que permite o uso de recursos adicionais nas agências, o que, invariavelmente, melhora a capacidade de uma organização implementar políticas públicas. Além disso, a interação entre atores de diferentes organizações, que compartilham crenças, tem o potencial de favorecer o fortalecimento de idealizações sobre os serviços e o aprendizado.

O quarto conjunto de variáveis atenta para os fatores contextuais das jurisdições em que a implementação ocorre: em especial apoio político, condições sociais, econômicas e

tecnológicas. Conforme Mazmanian, Sabatier (1983), essas condições estão vinculadas à implementação porque a sua variação muda a percepção de importância da política a ser implementada, alterando grupos de interesse e o apoio público aos objetivos legais do programa o que, por sua vez, altera agendas políticas. Assim, condições de caráter econômico e social têm potencial de modificar a noção de prioridade de determinadas políticas ou as possibilidades de sua execução. No nível operacional, os contextos são especialmente importantes porque informam as decisões e ações dos burocratas de nível de rua, que são reconhecidos por adaptarem às políticas às características dos territórios e às necessidades da população que neles habita.

Por fim, o quinto conjunto de variáveis enfoca os fatores individuais dos profissionais executores. Destacamos, em especial, a identidade e as vivências dos implementadores, ponto invariavelmente atrelado ao modo como eles se apropriam cognitivamente da realidade. Ao desenvolver esta hipótese, Chavez (2020) explica que, quanto mais características os burocratas compartilharem com os usuários das políticas, melhor será a implementação no que diz respeito à capacidade de responder atentamente às necessidades dos beneficiários. Para a autora, categorias advindas da sociologia como raça, sexo, grau de colonialidade devem integrar a análise das políticas, uma vez que determinam a produção subjetiva de conhecimentos. Muitas vezes, valores pessoais, representações e julgamentos morais são os fatores que informam decisões e ações no cotidiano da implementação e estes derivam da identidade e das trajetórias de vida das pessoas que implementam políticas públicas (PIRES, 2017; LOTTA; PIRES, 2019)

Discussões em torno da identidade dos burocratas emergem na literatura sob o rótulo de “burocracia representativa”. A teoria da burocracia representativa postula que burocratas com características demográficas do público atendido são mais propensos a abranger seus valores e, portanto, tomar decisões que os beneficiem (MEIER; NIGRO, 1976 apud BISHU; KENNEDY, 2019, p. 3). De modo simplificado, a literatura supõe que a representação de grupos historicamente discriminados em burocracias permitiria melhor atendimento destes, pelo fato de profissionais e cidadãos compartilharem dos mesmos históricos sociais (BISHU; KENNEDY, 2019) e introduzirem pontos de vista subjugados nas dinâmicas das burocracias. Dessa forma, a existência de profissionais que representam fisicamente os públicos atendidos apresenta potencial de favorecer a ampliação de repertórios no interior das burocracias (LOTTA, 2018). Lotta (2018, p.149) sintetiza:

A teoria da representação burocrática pode ser resumida em alguns pressupostos: (1) a burocracia exerce discricionariedade; (2) o burocrata, então, tenta maximizar seus próprios valores políticos, que são formados pela experiência socializada, como origem social e outros atributos; (3) a burocracia representativa consegue tomar decisões que são responsivas para os interesses, necessidades e vontades dos cidadãos

Contudo, essa literatura admite duas formas de representação: a passiva e a ativa. A representação passiva consiste na contratação de profissionais que reflitam características do público atendido e a ativa quando isso resulta em comportamentos, políticas ou programas que beneficiem o público representado (BISHU, KENNEDY, 2019). Ou seja, a inclusão social não é tida como um ganho instantâneo da representatividade. Nesse ponto, Watkins-Hayes (2011) analisa o efeito da representatividade racial na implementação de duas políticas públicas, considerando a literatura sobre burocracia de nível de rua. Watkins-Hayes (2011) conclui que se a inclusão racial não estiver entre as intenções da organização, o compartilhamento de identidades étnicas e raciais por profissionais e clientes do serviço público ocupará espaço mais simbólico que efetivo.

Se a identidade dos profissionais não produz efeito na implementação, as suas vivências têm potencialidade de o fazer. As experiências pessoais e profissionais dos trabalhadores moldam as formas com que interpretam regras, se dedicam às funções e tarefas e como julgam usuários. Em relação aos fatores que levam os profissionais a desenvolverem estratégias para responder às singularidades de usuários que necessitam de atenção, destacamos a própria vivência junto aos cidadãos.

Lotta (2018) encontra mais habilidades de adequação da política de saúde mediante a proximidade que os profissionais tinham com o território e a comunidade nele inserida. Nessa linha, o particular e o profissional dos trabalhadores se misturam na prestação de serviços aos usuários. Por meio da vivência junto aos cidadãos é possível que os burocratas aprendam, modifiquem ideias e aperfeiçoem técnicas de atendimento. Assim, a vivência junto às comunidades ou, até mesmo, a experiência na prestação de serviços a elas pode vir a contribuir com a construção de métodos especializados de atendimento.

Tendo em vista o exposto, a presente dissertação busca explicar diferenças no atendimento de grupos étnicos e culturais pela PNAS por meio de cinco grandes categorias: (1) controle e indução à implementação, (2) condições humanas, estruturais, financeiras e informacionais disponíveis às burocracias, (3) relações por elas construídas, (4) contextos externos e (5) fatores individuais dos atores.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Diante do exposto até aqui, apresentamos, neste capítulo, os pressupostos que orientam a pesquisa e os procedimentos metodológicos utilizados para testá-los. Entende-se que diversos fatores exercem influência na implementação. As hipóteses sobre o que possibilita o atendimento equânime de Povos e Comunidades Tradicionais pela Política Nacional de Assistência Social, mais precisamente nos Centros de Referência de Assistência Social, foram construídas e hierarquizadas a partir da conciliação entre as contribuições teóricas e empíricas anteriormente apontadas e estão ordenados conforme o potencial explicativo que esperamos encontrar. As hipóteses presentes no Quadro 1 serão discutidas em aberto junto aos resultados da pesquisa.

Quadro 1 – Hipóteses

Categorias	Hipóteses	Efeito esperado
Fatores individuais	H1: A presença de burocracia representativa	Aumenta as chances de existência de estratégias específicas de atendimento de povos e comunidades nos CRAS
	H2: A vivência dos profissionais junto a PCTs	
Condições Locais	H3: Fontes de informação disponíveis aos profissionais	
	H4: A qualidade das equipes e das estruturas físicas	
	H6: Maior prioridade financeira dada a Assistência Social nos municípios	
Fatores Relacionais	H5: A articulação do CRAS com demais organizações.	
Contextos	H7: Menor proporção de população extremamente pobre nos municípios	
Controle e indução	H8: O treinamento dos profissionais	
	H9: Atividades de monitoramento por parte da gestão municipal	
Hipóteses nulas:	H0: As opções contrárias de cada uma das hipóteses acima.	

Fonte: elaboração da autora.

Para testar estas hipóteses, a presente pesquisa se utiliza de um desenho de pesquisa quantitativo de caráter explicativo. Pesquisas explicativas identificam fatores que condicionam a ocorrência de determinados fenômenos (RAMOS, 2014). Por tratarmos de um fenômeno dado em contexto natural, em que os dados não serão colhidos de modo experimental ou manipulados por determinados procedimentos, esta pesquisa classifica-se como observacional. Conforme Kellstedt e Whitten (2015), estudos desse tipo são realizados quando o pesquisador não pode manejar tratamento e controle, sendo fenômenos não controlados em laboratórios. Em pesquisas observacionais, os pesquisadores tomam a realidade tal qual ela aparece e a observam com intuito de desvendar relações causais.

Tendo como objeto de pesquisa o atendimento de Povos e Comunidades Tradicionais pela PNAS e como unidade de análise os CRAS que afirmam ter atendido estes públicos em 2019, trabalhou-se com a população dos 2.501 CRAS que afirmaram ter atendido PCTs situados em seus territórios de abrangência em 2019, sendo excluídos 13 equipamentos que afirmaram ter prestado serviços a comunidades tradicionais sem que estas estivessem em seus territórios. Contudo, devido ao número de respostas ausentes nos questionários de bancos de dados abertos, a inferência baseou-se em 1.877 casos, que representa 79% da população. O ano em questão foi escolhido por ser a última versão do Censo do SUAS a indagar sobre a qualidade do atendimento de Povos e Comunidades Tradicionais.

O Censo do SUAS é uma pesquisa realizada anualmente em colaboração com a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e é a principal fonte de dados desta pesquisa. O Censo é operacionalizado pela Secretaria Nacional responsável pela Assistência Social e respondida em unidades locais. A pesquisa tem a função de coletar informações sobre os serviços, programas e projetos de Assistência Social implementados nas unidades locais, públicas ou privadas, assim como as condições de realização deles. Sua realização foi oficializada por meio do Decreto nº 7.334 de 2010, sendo uma pesquisa de caráter nacional e validade institucional.

O conjunto de perguntas que aprofundaram o atendimento de Povos e Comunidades Tradicionais esteve presente no questionário do Censo em pares de anos isolados, o que impede análises longitudinais. As questões sobre as habilidades dos CRAS para atendimento adequado de tais grupos foram incluídas nos questionários de 2014 e 2015 e, depois, nos de 2018 e 2019, estando ausentes no formulário da pesquisa posterior. A fim de manter a maior parte das variáveis nesse recorte temporal, adotou-se os períodos de 2018 e 2019 como base para esta pesquisa. Utilizamos, portanto, esse período como um filtro para coleta das demais informações. Acreditamos que o estabelecimento de um recorte temporal a partir da disponibilidade dos principais dados da pesquisa nos permite avaliar o efeito das variáveis independentes sem distorções, estando todas elas circunscritas pelo mesmo recorte temporal, com exceção daquelas colhidas via IBGE em 2010 e das variáveis de financiamento da Assistência Social. A fim de aferir causalidade, a maior parte das informações operacionalizadas como variáveis independentes foram colhidas em 2018, ano anterior da variável dependente.

Essa escolha, embora guiada pelas possibilidades existentes, possui consequências analíticas. As análises restringem-se a um período que, embora posterior ao lançamento de

orientações técnicas, não é suficiente para que as orientações sejam amplamente conhecidas pelos profissionais. O ano de 2019 representa, portanto, um meio do caminho entre a inércia e a consequência de um movimento tomado em direção à mudança.

4.1 ESTRATÉGIA ANALÍTICA

A análise dos dados foi dividida em duas técnicas estatísticas: uma descritiva e outra inferencial. Ambas foram operacionalizadas por meio do programa *StatisticalPackage for the Social Sciences*(SPSS).

A parte descritiva foi responsável por mostrar o cenário do atendimento de povos e comunidades tradicionais no Brasil. Foram utilizadas estatísticas simples, como frequências, médias e percentuais a fim de descrever os contextos e as condições físicas, humanas e organizacionais que envolvem a execução da PNAS junto a grupos culturalmente diferenciados nos Centros de Referência de Assistência Social. Essa parte antecede a análise multivariada da implementação e, por meio dela, oferecemos uma descrição da distribuição da variável dependente, bem como das variáveis independentes.

A segunda parte do trabalho fornece subsídios para responder à questão de pesquisa e se operacionaliza por meio da técnica de regressão logística, uma técnica de tendência que nos permite compreender relações de causa e efeito entre os fenômenos. Mas não apenas. Por meio dessa técnica é possível dimensionar hierarquicamente o quanto cada variável independente consegue prever o resultado da dependente, isto é, por meio dela podemos identificar as causas mais e menos fortes de um determinado fenômeno (RAMOS, 2014).

A sua versão logística nos confere a capacidade de explicar uma variável dependente dicotômica (0-1) a partir de múltiplas variáveis independentes, que podem ser tanto numéricas quanto categóricas. Isso acontece pois ela nos diz a razão acerca das chances de um determinado fenômeno ocorrer, ou seja, a chance (derivada da probabilidade) de ocorrência deste evento dividida pela chance da não ocorrência (RAMOS, 2014). A regressão logística embasa estudos acerca das possibilidades de ocorrência de uma situação, seja o desenvolvimento de uma doença, a adoção de uma política ou, como no caso dessa dissertação, a incorporação de estratégias específicas de atendimento de Povos e Comunidades Tradicionais nos CRAS.

Contudo, como explica Ramos (2014), todo o modelo de regressão comporta uma fração inexplicável, ou seja, uma porção a respeito da variação da variável dependente que não encontra causalidade entre as variáveis independentes, sendo isso considerado uma das limitações do método quantitativo de análise. Portanto, lembramos aos leitores que os

resultados da regressão indicam apenas alguns dos diversos determinantes do fenômeno em estudo, não sendo um previsor exato e imutável do atendimento equânime de grupos culturalmente diferenciados.

4.2 OPERACIONALIZAÇÃO DAS VARIÁVEIS

4.2.1 Variável dependente

Variável dicotômica em que 1 significa que a equipe do CRAS possui estratégias específicas de atendimento de povos e comunidades tradicionais e 0 que não. Esta variável origina-se das respostas dos CRAS a uma das questões do Censo do SUAS de 2019 relacionada ao atendimento destes segmentos da população. O desenvolvimento de metodologias específicas para o atendimento de públicos específicos esteve entre uma das perspectivas almejadas no II Plano Decenal da Assistência Social para 2026 e diz respeito ao reconhecimento de diferenças entre as concepções de mundo das famílias de PCTs e a necessidade de construção de atendimentos adequados a elas.

Importa ressaltar que, em função do modo como a variável dependente foi colhida, tentou-se compreender o efeito das variáveis independentes em relação ao atendimento do conjunto “povos e comunidades tradicionais” e não em relação a cada grupo que o compõe. Esta variável mostra se as equipes possuem ou não a habilidade de atuar com respeito às particularidades das famílias atendidas, independente do povo ou comunidade de que estas fazem parte.

Entre os 1.877 casos em que a regressão logística se baseou, 1.083 apresentaram resposta negativa em relação à adoção de técnicas específicas e atendimento nos CRAS e 794 afirmaram ter estratégias para atender Povos e Comunidades Tradicionais. A amostra manteve a proporção de 42% de CRAS com estratégias específicas de atendimento verificadas na população de equipamentos que prestaram serviços a tais grupos.

4.2.2 Variáveis independentes e de controle

Variáveis dicotômicas e contínuas relacionadas às capacidades dos equipamentos, aos fatores relacionais que o envolvem, aos contextos municipais e aos aspectos de indução à execução existentes nas instâncias superiores. Foram incluídas variáveis de controle nesta pesquisa, em razão de elas darem-se em um contexto natural, em que fatores externos ao

modelo podem explicar a variável dependente. Nessas circunstâncias, devem ser utilizados controles, geralmente atribuídos a informações de contexto (SCHMITTER, 2008).

O Quadro 2 apresenta as variáveis independentes que foram levantadas para teste das hipóteses e, por último, as variáveis de controle. Também apresenta a justificativa do recorte temporal adotado e a base de dados de onde as variáveis independentes foram colhidas. Tais variáveis foram escolhidas por: (1) passarem em critérios de validade e confiabilidade (2) representarem os pressupostos encontrados na literatura, (3) passarem no teste de multicolinearidade e (4) terem menor número de valores ausentes e (5) passarem no teste Qui-Quadrado que verifica se há associação entre variáveis dicotômicas. A associação é assumida quando os resultados do teste são significativos, com $p < 0,05$ (RAMOS, 2014). Dizer que há associação entre duas variáveis significa afirmar que o padrão das respostas nas duas condições é significantemente diferente (FIELD, 2009). O teste Qui-Quadrado foi uma forma encontrada de reduzir o grande número de variáveis que passavam nos demais critérios, bem como o número de hipóteses construídas com base na literatura.

Ressaltamos que algumas variáveis independentes expostas no quadro abaixo são indicadores sociais. As hipóteses 1 e 2 baseiam-se, respectivamente, no Indicador de Desenvolvimento das Estruturas Físicas e dos Recursos Humanos, que integram o Indicador de Desenvolvimento dos CRAS (IDCRAS). O ID CRAS foi criado e conduzido pela pasta responsável pela Assistência Social no governo federal a fim de monitorar os parâmetros gerais de aprimoramento das unidades básicas de oferta da Assistência Social e, com isso, balizar repasses do governo federal aos municípios (BRASIL, 2015). As dimensões estrutura física e recursos humanos que compõem este indicador representam as condições materiais e humanas dos CRAS mediante o número de famílias por ele referenciadas. A ponderação do número de famílias no cálculo dos indicadores é relevante já que o SUAS exige padrões distintos dos equipamentos mediante a necessidade protetiva das regiões em que estes estão inseridos, algo importante a ser considerado na construção do modelo multivariado.

O ID das Estruturas físicas avalia quesitos como existência de salas de atendimento individualizado e coletivo, de acessibilidade, recepção e banheiros. Também de um conjunto de aparelhos como telefone, computador, acesso a meios de transporte, como veículos exclusivos ou compartilhados e embarcações. O ID Recursos Humanos, por sua vez, considera o tamanho da equipe, o grau de formação e a profissão dos trabalhadores, tendo em vista os parâmetros consolidados em normas do SUAS. Também considera, mediante a necessidade, a existência de equipes volantes. O ID Recursos Humanos e Estrutura Física

variam de 1 a 5, que representam os níveis de desenvolvimento das unidades em relação a estes quesitos. Tais dimensões já foram associadas ao conceito de capacidade estatal por Bichir, Simoni e Pereira (2020), haja vista sua importância em representar condições necessárias para implementação da política pública de Assistência Social.

No tocante aos contextos sociais locais, adotou-se a proporção dos indivíduos com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 70,00 mensais, em reais de agosto de 2010, indicador conhecido pela sigla PIND. O Atlas Brasil alerta que o universo de indivíduos pesquisados é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes. Ainda, utilizamos como variável de controle o Índice de Gini que representa o grau de desigualdade e mede a distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade, a 1, quando a desigualdade é máxima. Esse indicador foi operacionalizado como controle junto do percentual de população urbana e pertença à Amazônia legal. Estas variáveis foram utilizadas como controle em função de terem potencial de influenciar VD e VI e viabilizarem a eliminação de explicações alternativas: a característica dos territórios, da população e das dinâmicas sociais.

Quadro 2 - Variáveis independentes

H	Variáveis	Ano	Justificativa período	Base
H1:	Equipe possui profissionais que integram às comunidades atendidas(Catégorica)	2019	Variáveis colhidas no mesmo ano da variável dependentes, pois originam-se de questões que indagavam sobre as condições já existentes no CRAS para o atendimento em 2019.	CENSO SUAS
H2	Equipe possui profissionais com vivência e/ou experiências específicas junto às comunidades atendidas(Catégorica)	2019		CENSO SUAS
H3	Equipes possuem diagnóstico específico sobre as vulnerabilidades das comunidades atendidas (Catégorica)	2019		CENSO SUAS
H4	Indicador de Desenvolvimento Dos Recursos Humanos dos CRAS (ordinal)	2018	A fim de certificarmos que a condição estava presente no CRAS para realização dos atendimentos, e não depois deles, as variáveis foram colhidas no ano anterior à 2019.	SUAS
	Indicador de Desenvolvimento das Estruturas Físicas dos CRAS (ordinal)	2018		SUAS
H5	Equipe possui articulação com entidades ou organizações da sociedade civil de representação ou defesa de direitos das comunidades atendidas (Catégorica)	2019	Variável colhida no mesmo ano da variável dependentes, pois origina-se de questão que indagava sobre as condições já existentes no CRAS para o atendimento em 2019.	CENSO SUAS
H6	Percentual da despesa em Assistência Social, em relação ao total da despesa por função nos municípios	2016 a 2018	Adotou-se período referente ao ciclo eleitoral, anterior à variável dependente. Isso porque o efeito do financiamento nas	Secretaria do Tesouro Nacional

H	Variáveis	Ano	Justificativa período	Base
	(Contínua)		condições de implementação da política não é imediato e não poderia ser explicado por um ano atípico.	
H7	Proporção dos indivíduos com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 70,00 mensais, em reais de agosto de 2010(Contínua)	2010	Variável originada no Censo de 2010 do IBGE. Em decorrência da falta de dado mais atualizado, esta foi a medida mais próxima da realidade dos municípios.	IBGE
H8	Equipes receberam capacitação específica (Categórica)	2019	Variável colhida no mesmo ano da variável dependentes, pois origina-se de questão que indagava sobre as condições já existentes no CRAS para o atendimento em 2019.	CENSO SUAS
H9	Vigilância Socioassistencial constituída como subdivisão administrativa do órgão gestor municipal (Ordinal)	2018	A fim de certificarmos que a condição estava presente no CRAS para realização dos atendimentos, e não depois deles, as variáveis foram colhidas no ano anterior à 2019.	CENSO SUAS
C	Município integra parte da Amazônia Legal (categórica)	2010	Censo Suas com base em IBGE (2010). Não houve mudanças nas delimitações legais após este período.	CENSO SUAS
	Percentual de População Urbana (Contínua) GINI (contínua)	2010	Variáveis originadas no Censo de 2010 do IBGE. Em decorrência da falta de dado mais atualizado, esta foi a medida mais próxima da realidade dos municípios.	IBGE

Fonte: elaboração da autora.

5 A IMPLEMENTAÇÃO DA PNAS EM NÚMEROS: ONDE E COM QUAIS CONDIÇÕES PREVALECE O ATENDIMENTO EQUÂNIME DE GRUPOS CULTURALMENTE DIFERENCIADOS

No Brasil, as limitações de recursos, os desafios da ação conjunta, os dilemas individuais dos burocratas e todas as demais complexidades anteriormente abordadas que envolvem a implementação de políticas públicas engendram-se dentro de Terras Indígenas, no entrecruzado dos rios na Amazônia, em distritos e comunidades quilombolas, diante de línguas e concepções de mundo diversas e grandes distâncias territoriais. Com o ímpeto de compreender mais sobre a implementação nestes contextos, neste capítulo apresentamos onde e em quais condições prevalecem a ocorrência da equidade no atendimento de Povos e Comunidades Tradicionais. Reforçamos que o desenvolvimento de métodos específicos para atendimento de segmentos que demandam respeito às suas particularidades culturais e societárias nos Centros de Referência de Assistência Social é um importante indicativo de equidade na implementação da política. Por meio de estatísticas descritivas, mostramos as regiões do país que prestam serviços por meio de CRAS com técnicas específicas de atendimento, bem como os contextos sociais que circundam tais CRAS e as condições dispostas neles para atendimento de PCTs.

5.1 A IMPLEMENTAÇÃO DA PNAS NO TERRITÓRIO BRASILEIRO: DIAGNÓSTICO DA EQUIDADE NO ATENDIMENTO DE PCTS

A fim de diagnosticar onde ocorre o atendimento de PCTs pelos Centros de Referência de Assistência Social, nesta seção mostramos as regiões que concentram equipamentos que identificam a presença de algum dos mais de 20 segmentos populacionais classificados como Povos e Comunidades Tradicionais, bem como os CRAS que ofereceram serviços a estes públicos e a proporção daqueles que o fizeram com métodos específicos de atendimento, voltados às suas culturas e concepções de mundo. Também, apresentamos a relação entre o atendimento equânime, ou seja, especializado, e as características sociais dos municípios. Dessa forma, demonstramos a distribuição da variável dependente por diferentes macrorregiões e unidades da federação.

Em 2019, dos 8.357 CRAS distribuídos no território nacional, 2.731 CRAS afirmaram ter Povos e Comunidades Tradicionais em seus territórios de abrangência, representando 32%

dos equipamentos existentes no país. Entre os 2.731 CRAS que afirmaram ter esses segmentos da população em seus territórios, 2.514 CRAS os atenderam em 2019. Destes, menos da metade (42%) o fizeram com equipes dotadas de estratégias específicas para isso. A Tabela 1 mostra a distribuição dos equipamentos por macrorregião e Unidade da Federação (UF).

Tabela 1– Atendimento de Povos e Comunidades Tradicionais por região (2019)

Região	Nº CRAS com PCTs nos territórios	Nº CRAS que atendeu PCTs	Nº CRAS que atendeu PCTs com estratégias específicas	% CRAS que atenderam PCTs com estratégias específicas na região
Norte	372	355	177	49,86%
Rondônia	27	25	6	24,00%
Acre	22	22	9	40,91%
Amazonas	70	69	49	71,01%
Roraima	20	20	12	60,00%
Pará	162	154	76	49,35%
Amapá	17	15	8	53,33%
Tocantins	54	50	17	34,00%
Nordeste	1183	1086	501	46,13%
Maranhão	210	193	101	52,33%
Piauí	107	101	48	47,52%
Ceará	106	88	39	44,32%
Rio Grande do Norte	73	62	22	35,48%
Paraíba	55	49	30	61,22%
Pernambuco	122	116	59	50,86%
Alagoas	59	53	20	37,74%
Sergipe	48	47	19	40,43%
Bahia	403	377	163	43,24%

Região	Nº CRAS com PCTs nos territórios	Nº CRAS que atendeu PCTs	Nº CRAS que atendeu PCTs com estratégias específicas	% CRAS que atenderam PCTs com estratégias específicas na região
Sudeste	560	496	141	28,43%
Minas gerais	262	241	72	29,88%
Espírito Santo	77	66	21	31,82%
Rio de Janeiro	78	64	16	25,00%
São Paulo	143	125	32	25,60%
Sul	366	334	134	40,12%
Paraná	113	104	40	38,46%
Santa Catarina	77	69	30	43,48%
Rio Grande do Sul	176	161	64	39,75%
Centro-Oeste	250	243	93	38,27%
Mato Grosso do Sul	70	69	33	47,83%
Mato Grosso	79	75	27	36,00%
Goiás	94	92	33	35,87%
Distrito Federal	7	7	0	0,00%
Total Geral	2731	2514	1046	41,61%

Fonte: elaboração da autora com dados do Censo Suas (2019). Percentuais foram calculados em relação ao número de CRAS que afirmou ter atendido PCTs.

Conforme dados do Censo do Suas (2019), a região Nordeste concentra maior número de CRAS que afirmam ter PCTs nas áreas de abrangência, seguida da região Sudeste, Norte, Sul e Centro-Oeste. Todas as Unidades da Federação (UF) possuem CRAS com equipamentos circundados por grupos culturalmente diferenciados, o que mostra que tais segmentos distribuem-se por toda extensão do território brasileiro, sendo necessário que os equipamentos do Sistema Único de Assistência Social tenham equipes dotadas de habilidades para atendimento adequado às diversas culturas que compõem as regiões e as comunidades

tradicionais nela presentes. Entre os estados com maior número de CRAS com PCTs em seu circuito, destacam-se: Bahia, Minas Gerais, Maranhão, Rio Grande do Sul e Pará. Esta distribuição se mantém quando se observa o atendimento oferecido pelos equipamentos.

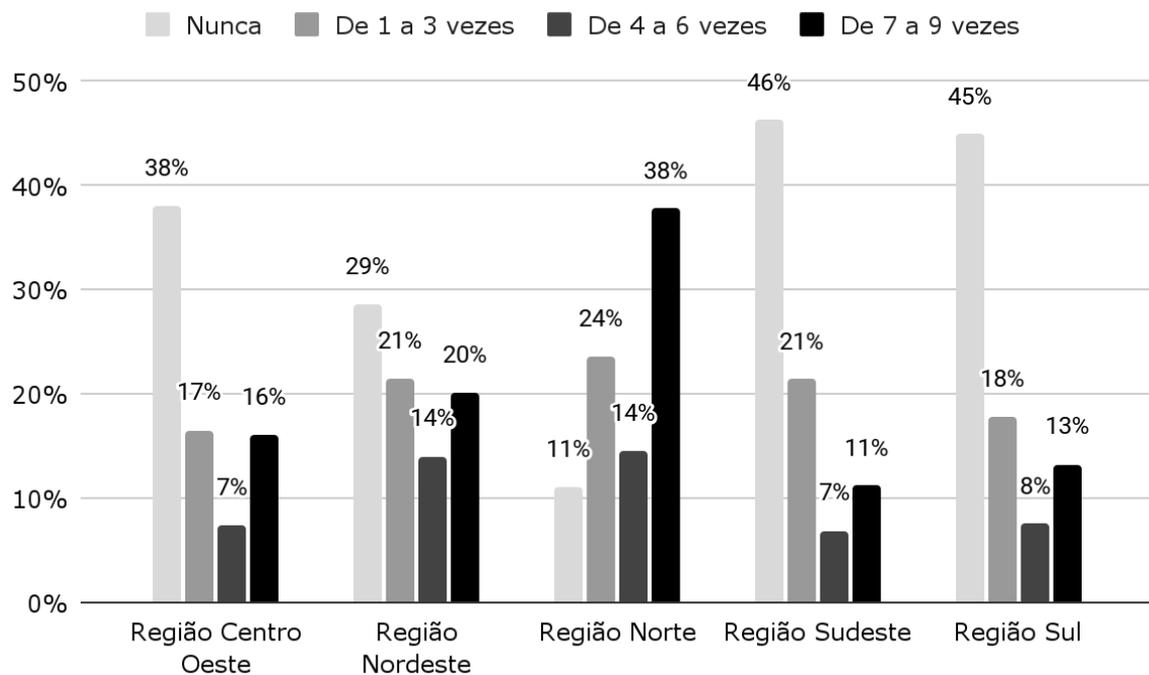
Ao verificarmos a qualidade do atendimento oferecido aos Povos e Comunidades Tradicionais dentro das regiões, isto é, se o atendimento dos grupos ocorreu com equipes dotadas de estratégias específicas para isso, encontramos grande variação regional. Nas macrorregiões, a distribuição dos CRAS com equipes dotadas de métodos específicos, em relação a todos que atenderam PCTs, foi a seguinte: Norte (49%), Nordeste (46%), Sul (40%), Centro- Oeste (38%) e Sudeste (28%). A região Sudeste apresentou menor percentual de CRAS com estratégias específicas de atendimento em 2019. Por outro lado, os CRAS da região Norte e Nordeste são os que proporcionalmente mais atendem grupos culturalmente diferenciados de forma responsiva, com atenção às suas particularidades.

Diante dessa informação, é importante salientar que a presença de povos e comunidades tradicionais é uma forte característica da parte Norte e Nordeste do país que tiveram sua formação socioeconômica e cultural marcada por estes segmentos da população. Os estados da região Norte do país estão situados dentro das delimitações legais da floresta amazônica e possuem singularidades que os diferenciam dos demais, especialmente características geográficas e o grande contingente de povos com pertencas étnicas e culturais variadas, como foi apontado nos casos de Ribeiro e Fonseca (2020), Sousa *et al*(2019) e Fernandes (2020). De outra forma, a parte Nordeste guarda o maior número de comunidades quilombolas do país e histórico de valorização de culturas de matriz africana. Ambas as regiões são reconhecidas pela ampla diversidade sociocultural e são elas que detêm a maior proporção de equipamentos com habilidade específica de intervenção junto a grupos culturalmente diferenciados. Evidenciado esse argumento, a Figura 2 mostra que os CRAS da região Norte e Nordeste têm mais experiência de contato com PCTs que os equipamentos das demais partes do país.

Entre os equipamentos da Região Nordeste: 38% dos que afirmaram ter atendido PCTs em 2019 já haviam reconhecido a presença das comunidades em seus territórios em mais de 7 edições do Censo SUAS, de 2010 a 2019. Apenas 11% dos CRAS que prestaram serviços a comunidades tradicionais em 2019 fizeram isso pela primeira vez, ou seja, nunca haviam tido conhecimento das comunidades nos anos anteriores. Na parte Norte do país: entre os CRAS que afirmaram ter atendido grupos culturalmente diferenciados em 2019, 20% já havia reconhecido sua existência nos territórios mais de 7 vezes entre 2010 e 2019 e 29% desses

nunca havia reconhecido as comunidades, atendendo-os pela primeira vez. Nas demais regiões do país, as frequências de reconhecimento nos territórios de abrangência são menores e as frequências de quem nunca identificou a presença de PCTs maiores. A pior situação encontra-se na Região Sudeste: quase metade (46%) dos CRAS que atenderam PCTs em 2019 nunca haviam tido conhecimento sobre sua existência. O fato de os CRAS não reconhecerem a presença de PCTs nas localidades abrangidas pela Assistência Social evidencia menor contato entre eles e os povos e comunidades tradicionais.

Figura 2– Número de vezes em que os CRAS que atenderam PCTs em 2019 reconheceram a presença das comunidades em anos anteriores



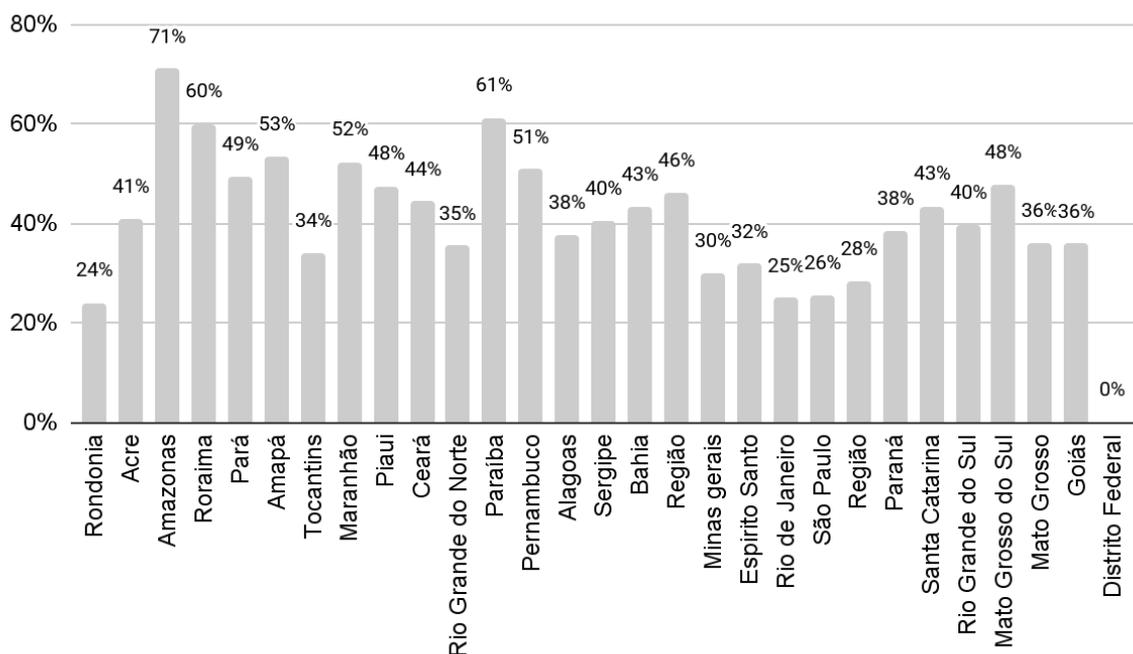
Fonte: elaboração da autora com dados do Censo Suas (2019). Percentuais foram calculados em relação ao número de CRAS que afirmou ter atendido PCTs em 2019.

Em relação às UFs, o Amazonas apresentou maior percentual (71%) de CRAS com abordagens especializadas para atendimento de PCTs, entre aqueles equipamentos que prestaram serviços a estes segmentos da população. O estado do Amazonas caracteriza-se por suas terras baixas, pela sazonalidade entre enchentes e vazantes, bem como pela diversidade de grupos culturalmente diferenciados, que têm suas identidades moldadas pelo território em que vivem (RIBEIRO; FONSECA, 2020). Diante de rios inconstantes, formas distintas de travessia no território e populações diferenciadas, mais de 70% das equipes dispostas nos Centros de Referência da Assistência Social desenvolveram estratégias específicas para atendimento dos povos e comunidades tradicionais, o que sugere que o respeito às diferenças

é maior em territórios com maior diversidade, mesmo que ela promova, muitas vezes, adversidades como Ribeiro e Fonseca (2020) descrevem.

Nessa linha, outros estados da região Norte e Nordeste, como Paraíba (61%), Roraima (60%), Amapá (53%) e Pernambuco (51%), também tinham maior parte dos seus equipamentos com equipes dotadas de métodos específicos para atendimento de grupos culturalmente diferenciados. Por outro lado, Rondônia (24%), Rio de Janeiro (25%) e São Paulo (26%) apresentaram proporção mais baixa de CRAS com técnicas específicas entre todos os que afirmaram ter atendido comunidades tradicionais. Nenhum dos CRAS do Distrito Federal afirmou ter tal habilidade em 2019. Os valores presentes na Tabela 1 foram reproduzidos em barras na Figura 3 para melhor visualização.

Figura 3 – Proporção de CRAS com estratégias específicas de atendimento por UF



Fonte: elaboração da autora com dados do Censo Suas (2019). Percentuais foram calculados em relação ao número de CRAS que afirmou ter atendimento PCTs.

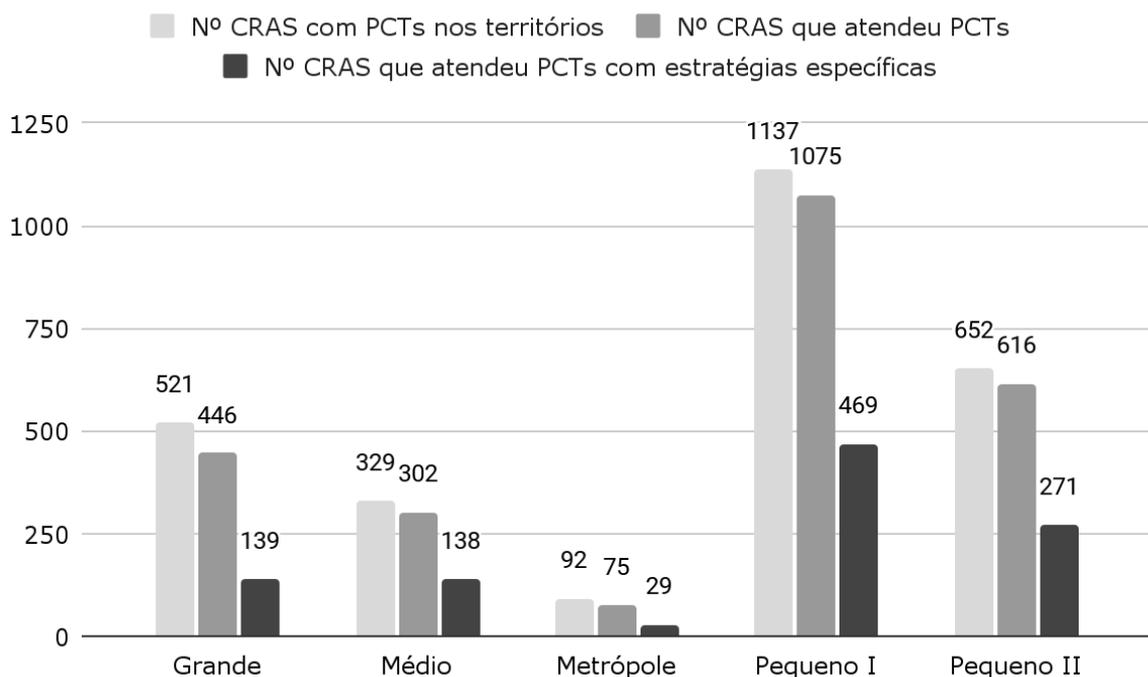
No tocante aos municípios, a maior parte dos equipamentos que identificam a presença de comunidades tradicionais situa-se em cidades de pequeno porte. Os portes populacionais são categorias utilizadas pelo SUAS para classificar os municípios mediante sua dinâmica demográfica, que indicam a capacidade de intervenção das cidades e as condições de vida oferecidas às populações que nela habitam. Os marcos de descentralização do SUAS têm como base cinco classificações: (1) municípios de pequeno porte I: com população até 20.000

habitantes; (2) municípios de pequeno porte II: com população entre 20.001 a 50.000 habitantes; (3) municípios médios: com população entre 50.001 a 100.000 habitantes; (4) municípios grandes: com população entre 100.001 a 900.000 habitantes; e por fim (5) metrópoles: com população superior a 900.000 habitantes (BRASIL, 2004).

Quando se observa essa distribuição por município, aqueles de pequeno porte I, com população até 20.000 mil habitantes, concentram a presença de CRAS circunscritos por segmentos tradicionais da população brasileira. Apesar de as normas do SUAS obrigarem mínimo de um CRAS para até 2.500 famílias referenciadas, havendo menor número de CRAS em municípios de pequeno porte, é compreensível que a maior parte dos equipamentos que reconhecem a presença de comunidades tradicionais e os atendam situe-se em cidades de até 20.000 habitantes, pois 70% dos municípios brasileiros são assim classificados.

Nos municípios de pequeno porte I e II, 44% dos equipamentos que afirmaram ter prestado serviços a PCTs em 2019 tinham equipes com metodologias específicas para isso, o mesmo percentual sobe para 46% nos municípios médios. Nas cidades grandes, a proporção cai para 31% e nas metrópoles, municípios de maior dimensão populacional e capacidade estrutural, 39% dos equipamentos que atenderam grupos culturalmente diferenciados o fizeram com estratégias específicas. A Figura 4 apresenta essa distribuição em números absolutos.

Figura 4– Atendimento de PCTs por municípios



Fonte: elabora o da autora com dados do Censo Suas (2019).

Buscando identificar diferenças entre os cenários em que a implementação da PNAS ocorre com e sem equidade, comparou-se a média de indicadores sociais dos municípios. Cabe ressaltar que a comparação se baseou nos 2.501 CRAS que atenderam PCTs situados em seus territórios de abrangência em 2019, excluídos 13 equipamentos presentes nas análises anteriores. Para comparar os contextos de implementação da PNAS, mediante a adoção ou não de estratégias específicas de atendimento de PCTs nos CRAS, foi comparada a média do percentual de população urbana dos municípios e dos principais indicadores de Bem-Estar, como o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), a proporção dos indivíduos com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 70,00 mensais e o Índice de GINI.

Os dados informam que os contextos sociais que envolvem os CRAS que atendem com equidade pouco diferem dos que o fazem sem equidade. Conforme dados da Tabela 2, a média do percentual de população residente na faixa urbana dos municípios foi 3,9% menor entre as cidades com CRAS dotados de métodos diferenciados de atendimento. A média do Índice de Gini foi 0,01 mais alta no contexto dos equipamentos com abordagens específicas de atendimento. Quando se observa a proporção de famílias em situação de extrema pobreza, a média é 3,27% mais alta entre os CRAS com estratégias para atendimento de PCTs. O mesmo ocorre em relação ao IDHM. Nos municípios com equipamentos que atendem comunidades tradicionais de forma específica, a média do indicador foi de 0,64 e no grupo contrário de 0,66.

Tabela 2– Características dos CRAS que atendem PCTs

	CRAS possui estratégia específica de atendimento	N	Média	Desvio Padrão
%População Urbana (2010)	sim	1041	63,53	22,92
	não	1459	67,43	24,07
GINI (2010)	sim	1041	0,53	0,06
	não	1459	0,52	0,06
PIND (2010)	sim	1041	16,16	12,89
	não	1459	12,69	12,18
IDHM (2010)	sim	1041	0,64	0,08
	não	1459	0,66	0,77

Fonte: elaboração da autora com dados do Censo Suas (2019), Atlas Brasil (2013) e do IBGE (2010).

Estes dados indicam que diferentes prestações de serviços se dão em contextos bastantes semelhantes, embora haja quantidades ligeiramente maiores de área rural, proporção de pobreza e menor desenvolvimento humano nas situações em que os grupos culturalmente diferenciados são atendidos com respeito às suas especificidades. Nessas circunstâncias, o atendimento equânime de grupos culturalmente diferenciados ocorre, principalmente, na região Norte e Nordeste do país, onde, respectivamente, 49% e 46% dos CRAS que afirmaram ter atendido PCTs em 2019 o fizeram com estratégias específicas. No tocante às UFs, Amazonas, Paraíba e Roraima tinham maior proporção de equipamentos com técnicas adaptadas para tratamento de PCTs, respectivamente: 71%, 61%, 60% dos equipamentos que atendiam estes grupos. Quando se observa essa distribuição por município, os de médio porte possuem maior percentual dos equipamentos com tal habilidade, sendo 46% em comparação com os demais municípios.

5.2 CONDIÇÕES QUE CIRCUNDAM A EQUIDADE NA IMPLEMENTAÇÃO DA PNAS

Dando seguimento às análises descritivas, esta seção apresenta de forma comparada as condições dispostas nos CRAS para atendimento de PCTs. Por meio de uma tabela cruzada dos dois grupos de casos (CRAS que atenderam PCTs em 2019 com e sem estratégias específicas), comparou-se o número e a proporção de CRAS que contam com recursos indicados na literatura como relevantes para implementação exitosa das políticas públicas e com respeito às culturas de povos indígenas, ciganos e comunidades quilombolas e ribeirinhas. Assim como os indicadores expostos anteriormente, os fatores aqui apresentados são os mesmos mobilizados na construção do modelo multivariado, a ser apresentado no próximo capítulo.

Antes de dar início às análises, fazemos três ressalvas: os percentuais apresentados na Tabela 3 foram calculados dentro dos conjuntos de respostas da variável dependente (equipes possuem estratégias específicas de atendimento= sim [1.042] ou não [1.459]) de forma que se possa analisar a disposição de tais condições dentro dos dois conjuntos de respostas. Duas variáveis apresentaram valores ausentes e tiveram suas proporções calculadas dentro de um N total de 2.499 casos, e não ao total de 2.501 como as demais, e estão sinalizadas na tabela com um asterisco. Destacamos, por fim, que todas as variáveis apresentadas foram significativas

no teste Qui-Quadrado e, portanto, sua variação estava associada à variação da variável dependente, estando, de alguma forma, relacionadas.

Tabela 3 - Condições dispostas nos CRAS que atendem PCTs.

Variáveis (categoria sim)	CRAS que atenderam PCTs (N=2.501)		S/ estratégias específicas (N=1459)		C/ estratégias específicas (N=1402)	
	N	%	N	%	N	%
Equipe conta com capacitação (2019)	437	17,47%	91	6,20%	346	33,20%
Equipe conta com profissionais com experiência junto às comunidades (2019)	801	32,03%	318	21,80%	483	46,4%
Equipe conta com diagnóstico (2019)	859	34,35%	277	19%	582	55,90%
Equipe conta com profissionais que compartilham a identidade das comunidades (2019)	321	12,83%	127	8,70%	194	18,60%
Equipe faz articulação com entidades ou organizações da sociedade civil de representação ou defesa de direitos das comunidades atendidas (2019)	1236	49,42%	593	40,60%	643	61,70%
ID Estrutura Física Nível 1(2018)	133	5,32%	79	5,40%	54	5,20%
ID Estrutura Física Nível 2(2018)	505	20,19%	325	22,30%	180	17,30%
ID Estrutura Física Nível 3(2018)	407	16,27%	235	16,10%	172	16,50%
ID Estrutura Física Nível 4(2018)	850	33,99%	450	30,80%	400	38,40%
ID Estrutura Física Nível 5(2018)	606	24,23%	370	25,40%	236	22,60%
ID Recursos Humanos Nível 1(2018)	65	2,60%	48	3,30%	17	1,60%
ID Recursos Humanos Nível 2(2018)	307	12,28%	172	11,80%	135	13,00%
ID Recursos Humanos Nível 3(2018)	318	12,71%	195	13,40%	123	11,80%
ID Recursos Humanos Nível 4(2018)	641	25,63%	355	24,30%	286	27,40%
ID Recursos Humanos Nível 5(2018)	1170	46,78%	689	47,20%	481	46,20%
Vigilância Socioassistencial constituída como subdivisão administrativa do órgão gestor municipal de forma informal (2018)*	1109	44,38%	577	39,60%	532	33,80%
Vigilância Socioassistencial constituída como subdivisão administrativa do órgão gestor municipal de forma formal (2018)*	1044	41,78%	549	37,70%	495	47,50%

Fonte: elaboração da autora com dados do Censo Suas (2019/2018). *Ntotal= 2499.

Como pode se verificar na Tabela 3, apenas 437 CRAS receberam capacitação específica para atendimento de algum dos povos e comunidades classificados como tradicionais, o que equivale a 17% dos equipamentos que prestaram serviços a estes grupos em 2019. Dentre os equipamentos que receberam capacitação, 346 desenvolveram habilidades específicas para atendimento dos grupos, o que equivale a 33% do total de equipamentos com essas habilidades. Apenas 6% dos equipamentos sem estratégia específica para atendimento de PCTs receberam capacitação. Isso aponta uma tendência de que o aumento de

equipamentos capacitados levará ao aumento, também, do número de CRAS que atendem segmentos tradicionais com abordagens culturalmente diferenciadas.

Em relação à existência de profissionais com vivência ou experiência de contato junto aos povos e comunidades atendidos, verifica-se que entre os 2.501 centros que atenderam PCTs situados em seus territórios de abrangência, apenas 801 tinham tal habilidade, o que representa 32% do total. Entre esses 801 CRAS, 318 equipamentos atenderam esses grupos em 2019 sem técnicas (21% do total de 1.459 CRAS) e 483 desenvolveram métodos para isso (46% do total de 1.402). Portanto, nas situações em que os burocratas possuem experiência junto a povos indígenas, ciganos e comunidades tradicionais, é mais comum o desenvolvimento de estratégias específicas de atendimento. Nesses casos, os profissionais se utilizam dos conhecimentos desenvolvidos em suas vidas pessoais e profissionais para aprimoramento da implementação da política pública.

Entre os equipamentos que oferecem atendimento a PCTs, 859 centros tinham diagnósticos voltados ao mapeamento das vulnerabilidades das famílias, o que equivale a 34% do total. Destes 859, 277 atuaram sem métodos e 582 adotaram abordagens específicas de prestação dos serviços, respectivamente, 19% e 55% do total das categorias. A diferença percentual significativa informa um relacionamento entre tais mapeamentos e o atendimento culturalmente adequado. A produção de diagnóstico sobre a vulnerabilidade das famílias atendidas é considerada a base para a definição dos serviços que serão ofertados pelo CRAS (BRASIL, 2009) e pode ser vista como um importante indicativo do grau de informação que as equipes têm disponível para atuação junto aos povos, comunidades e suas culturas.

No quesito representatividade, entre os 2.501 centros que atenderam PCTs situados em seus territórios de abrangência, apenas 321 tinham profissionais que compartilhavam a identidade das comunidades, o que representa singelos 12% do total. Entre esses 321 CRAS, 127 equipamentos atenderam esses grupos em 2019 sem habilidades específicas (8% do total de 1.459 CRAS) e 194 desenvolveram métodos para isso (18% do total de 1.402). Quando há representatividade no CRAS a existência de métodos equânime de atendimento de PCTs é mais frequente que quando esta situação não ocorre.

Em relação à cooperação com demais organizações, ao todo, entre os 2.501 equipamentos que prestaram serviços em 2019, 1.236 afirmaram construir tais relações, quase metade (49%) do total. Isso mostra que boa parte dos centros, independentemente do modo como atendem PCTs, emprega esforços em desenvolver relações com entidades preocupadas com os direitos de comunidades tradicionais. Mas, a articulação com entidades ou

organizações da sociedade civil de representação ou defesa de direitos das comunidades é mais comum entre os CRAS que atendem PCTs de forma especializada que os que atendem PCTs sem estratégias específicas: 61% dos 1.402 CRAS que tinham formas equânimes de prestação os serviços faziam articulação, em comparação a 40% dos 1.459 equipamentos sem equidade.

Saindo das variáveis específicas que abordaram condições voltadas aos PCTs, avaliamos as condições físicas e humanas dos equipamentos e a existência de vigilância socioassistencial no órgão gestor local.

O Indicador de Desenvolvimento das Estruturas Físicas e dos Recursos Humanos possui cinco níveis que indicam o nível de cumprimento dos equipamentos aos padrões de qualidade do SUAS, como já foi dito anteriormente. No tocante às estruturas físicas, do total de CRAS que atenderam PCTs em 2019, independentemente da forma como fizeram isso, 850 foram classificados no nível 4 de desenvolvimento, o que representa 33% do total. Os CRAS de nível 4 possuem recepção, no mínimo duas salas de atendimento, sendo pelo menos uma com capacidade para 15 pessoas ou mais, no mínimo, dois banheiros, ao menos um computador e algum grau de acessibilidade (BRASIL, 2015). CRAS classificados nesse nível não possuem acesso a veículos de transporte como carros e embarcações. Portanto, não contam com ferramentas necessárias para provisão da Assistência Social em territórios extensos e de difícil acesso. Nesse contexto, verifica-se pouca diferença entre as estruturas físicas dos equipamentos com e sem técnicas específicas.

No tocante à qualidade das equipes, o Indicador de Desenvolvimento dos Recursos Humanos pondera quesitos como a quantidade, as profissões e os vínculos das equipes dos CRAS mediante os padrões do SUAS. Entre os 2.501 CRAS que ofertaram serviços a PCTs em 2019, 1.170 (46%) se enquadravam no nível mais alto de desenvolvimento, possuindo quadro completo de funcionários. No tocante à comparação da proporção dentro das categorias, também se verifica pouca diferença.

Outro fator avaliado foi a constituição formal e informal da área de Vigilância Socioassistencial no órgão gestor municipal. Embora não se trate de uma condição existente no interior dos Centros de Referência de Assistência Social, a constituição da área de Vigilância Socioassistencial no órgão gestor local é um dos pré-requisitos do SUAS e tem o papel de monitorar e avaliar a implementação da política. Portanto, tem potencial de influenciar a execução dos serviços, por meio da promoção de ajustes quando necessário.

Os dados mostram que 1.109 (44%) CRAS eram vinculados a órgãos gestores que tinham a área de vigilância socioassistencial constituída de forma informal e 1.044 (41%) tinham a área formalmente regulamentada. Entre os equipamentos situados em municípios com setor informal, 577 prestavam serviços a comunidades tradicionais sem métodos diferenciados, 39% da categoria "CRAS sem estratégias específicas de atendimento". Em relação aos equipamentos que atendiam comunidades tradicionais com equidade, 532 estavam vinculados a órgãos gestores com área de vigilância informalmente estruturada, 33% dentro da categoria "CRAS com estratégias específicas de atendimento". Isso mostra que a informalidade do monitoramento da política era ligeiramente mais presente entre os CRAS dos municípios que atendiam comunidades tradicionais sem métodos culturalmente diferenciados. Por outro lado, essa relação se inverte quando a área de Vigilância Socioassistencial é constituída de maneira formal. Ao comparar a proporção no interior das categorias, verificamos que entre os CRAS que atendem povos e comunidades tradicionais com abordagens diferenciadas, 47% tinham órgão gestores com a área de vigilância regulamentada formalmente, contra 37% dos que atendiam PCTS de forma padronizada.

Verifica-se, portanto, diferenças mais expressivas entre os centros que atendem grupos culturalmente diferenciados com métodos próprios às suas culturas e os que não fazem isso nos seguintes quesitos: recebimento de capacitação, realização de diagnósticos por parte das equipes, incorporação de profissionais com vivência e que compartilham da identidade das comunidades, bem como realização de articulação com entidades que defendem os direitos de povos e/ou comunidades tradicionais. Ou seja, naqueles fatores vinculados a esforços direcionados aos grupos tradicionais, seja por parte da gestão na oferta de capacitações quanto das equipes na realização de diagnósticos e na construção de relacionamentos com demais organizações correlatas. Desse modo, a maior incidência dessas condições acompanha a maior incidência de equipes com estratégias e abordagens desenvolvidas de forma específica para atender povos e comunidades tradicionais. Tal como os estudos de caso anteriormente descritos apontam, o atendimento equânime de Povo e Comunidades Tradicionais vem acompanhado de profissionais treinados, com vivências junto às comunidades, que atuam de forma cooperada com demais organizações e que possuem mais recursos para prestação dos serviços.

6 OS CONDICIONANTES DO ATENDIMENTO EQUÂNIME DE GRUPOS CULTURALMENTE DIFERENCIADOS

Este capítulo se destina a identificar as condições que possibilitam o atendimento equânime de grupos culturalmente diferenciados pelos CRAS, em que as equipes desenvolvem métodos específicos para oferta distintiva dos serviços assistenciais. Compreender os fatores que influenciam a adoção de tais técnicas em agências responsáveis por oferecer serviços sociais à população brasileira é relevante no sentido de fazer valer direitos constitucionais a sujeitos historicamente submetidos a situações de exploração, racismo e expropriação de riquezas. Também por nos permitir dialogar com os estudos de caso encontrados sobre a implementação da PNAS junto a PCTs, a fim de vermos como seus pressupostos se comportam em âmbito nacional.

Para isso, realizamos a análise da regressão logística a respeito da relação entre uma variável dicotômica existente no Censo do Suas de 2019 (equipe atendeu com estratégias/metodologias específicas = sim ou não) e diversas variáveis independentes que representam condições indicadas na literatura como essenciais para implementação das políticas públicas, incluindo casos de análise do atendimento de povos e comunidades pela PNAS. A análise ocorreu em treze etapas, em que as variáveis foram inseridas uma a uma, respeitando a hierarquia das hipóteses construídas por meio da literatura.

A Tabela 4 apresenta o movimento que levou ao modelo lógico completo. Os coeficientes expostos na tabela apresentam o resultado da inserção de cada variável na regressão. Sobre eles: exponencial de beta (Exp B) indica as razões da chance de um evento ocorrer mediante o outro; a significância (Sig) sugere que, se p menor ou igual que 0,05 há 95% de probabilidade de os resultados ocorrerem na população e está indicada em asterisco junto às variáveis; e o R^2 representa o coeficiente de determinação e indica o potencial explicativo do modelo; por fim, o N apresenta o número de casos considerados (FIELD, 2009). Apresenta-se também, em nota, os coeficientes que qualificam o ajuste do modelo completo: os valores da matriz de confusão e o valor da significância do teste Hosmer e Lemeshow. A matriz de confusão indica o quanto o modelo acerta em sua projeção, já o teste de Hosmer e Lemeshow verifica se os dados observados são significativamente diferentes dos valores previstos pelo modelo, tendo a hipótese nula de que os dados estão bem ajustados ao modelo ($p > 0,05$) (FIELD, 2009).

Tabela 4 - Resumo dos modelos logísticos para prever a chance de existência de estratégias específicas de atendimento de PCTs nos CRAS

Variáveis	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
	Exp (B)												
Equipe com profissionais das comunidades	2,39 ***	1,366 *	1,441	1,234	1,215	1,149	1,065	1,045	0,962	0,972	0,862	0,861	0,865
Equipe com profissionais vivência/experiência		2,841 ***	2,108 ***	2,125 ***	2,113 ***	2,191 ***	2,053 ***	2,000 ***	1,849 ***	1,833 ***	1,873 ***	1,871 ***	1,860 ***
Equipe conta com diagnóstico			4,517 ***	4,487 ***	4,433 ***	4,438 ***	4,170 ***	4,104 ***	3,429 ***	3,402 ***	3,510 ***	3,509 ***	3,527 ***
Recursos Humanos Nível 2 em comparação com 1				2,266 **	2,264 **	2,089 *	2,074 *	1,964	2,449 *	2,436 *	1,968	1,964	2,032
Recursos Humanos Nível 3 em comparação com 1				1,928 *	1,902 *	2,056 *	2,024	1,925 *	2,274 *	2,247 *	1,998	1,990	2,054
Recursos Humanos Nível 4 em comparação com 1				2,268 **	2,216 **	2,209*	2,163 *	2,024	2,492 *	2,490 *	2,009	2,003	2,081
Recursos Humanos Nível 5 em comparação com 1				2,048 *	2,004 *	1,823	1,806	1,708	2,069	2,040	1,655	1,648	1,707
Estrutura Física Nível 2 em comparação com 1					0,880	0,9188	0,936	,917	1,118	1,133	1,013	1,012	1,030
Estrutura Física Nível 3 em comparação com 1					0,997	0,934	0,972	,934	1,070	1,075	1,018	1,015	1,035
Estrutura Física Nível 4 em comparação com 1					1,162	1,176	1,214	1,161	1,333	1,345	1,218	1,216	1,248
Estrutura Física Nível 5 em comparação com 1					0,964	0,898	0,952	,978	1,115	1,128	1,071	1,068	1,089
Despesa em AS/despesa total município						1,069	1,079 *	1,070	1,103 **	1,113 **	1,124 **	1,122 **	1,132 **
Equipe fez articulação com OSC							1,57 ***	1,528 ***	1,380 **	1,358 **	1,358 **	1,360 **	1,352 **
%População extremamente pobre								1,00 9*	1,006	1,007	1,009	1,008	1,002

Variáveis	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
	Exp (B)												
Equipe recebeu capacitação específica									5,360 ***	5,212 ***	5,265 ***	5,278 ***	5,316 ***
Área de Vigilância Socioassistencial informal										1,135	1,123	1,127	1,135
Área de Vigilância Socioassistencial formal										1,44 **	1,480 **	1,487 **	1,476 **
Município pertence à Amazônia Legal											1,071	1,074	1,019
Percentual de população urbana												,999	,998
Gini													4,794
Constant	0,637	0,484	0,316	0,152	0,153	0,130	0,104	0,101	0,061	0,048	0,057	,061	,029
Nagelkerke R Square (R ²)	0,028	0,090	0,218	0,222	0,224	0,230	0,239	0,242	0,312	0,316	0,323	0,323	0,324
N	2.501	2,501	2,501	2,501	2,501	1.990	1.990	1.990	1.990	1.989	1.877	1.877	1.877

Significância:*p= <0,001 **p<=0,01 *p=0,05**

Fonte: elaboração da autora com dados do Censo SUAS. Nota: modelo sobre o modelo completo:Modelo acerta em 72,2% dos casos (82,2%= não e 58,7%= sim);-HosmerandLemeshow Test sig= 0,483

Diante da Tabela 4, é importante observar que a pertença identitária dos profissionais perde significância e força à medida em que demais variáveis foram sendo introduzidas no modelo, chegando a se relacionar de modo inversamente proporcional com a variável dependente. Ou seja, se avaliada isoladamente esta variável é capaz de predizer as chances de atendimento equânime nos CRAS, mas quando outras condições são consideradas, esta capacidade não se mantém. Nota-se, também, que a inserção dos controles modifica, ainda que em poucos pontos percentuais, a razão de chances de algumas variáveis. As variáveis de controle fazem crescer a importância das variáveis voltadas à vivência dos profissionais, à existência de fonte de informação sobre PCTs nos CRAS (diagnóstico) e do monitoramento formal da AS e fazem diminuir a importância da existência de burocratas representantes do público beneficiário, da qualidade das equipes e das estruturas físicas, bem como a importância do percentual de população extremamente pobre na explicação da equidade. Em especial, a variável de controle sobre a pertença do município à Amazônia legal faz com que as variáveis voltadas à qualidade das equipes percam significância estatística. Por fim, em

relação ao Nagelkerke R ajustado, o que se observa é uma melhora do poder de explicação dos modelos à medida em que as novas variáveis foram sendo introduzidas.

No que tange ao modelo completo, as variáveis explicam juntas 32,4% da variação da variável dependente, ou seja, da existência de estratégias específicas de atendimento de PCTs nos CRAS. Conforme exposto em notas abaixo da Tabela 4, este último modelo prevê 72% dos casos corretamente, pela matriz de confusão: 81% da categoria não e 59% da categoria sim. Conforme teste de Hosmer e Lemeshow, as variáveis estão adequadamente ajustadas ao modelo. As descrições feitas nos parágrafos seguintes se baseiam nos resultados deste último modelo, de número 13.

As primeiras variáveis do modelo representam aspectos individuais dos profissionais: identidade e experiência. A primeira hipótese deriva das especulações teóricas sobre a burocracia representativa. Esperava-se que a presença de burocratas que representassem os públicos atendidos, nesse caso PCTs, aumentasse as chances de existência de estratégias específicas de atendimento de povos e comunidades nos CRAS. A importância da identidade é retratada nos casos de Sousa (2011) sobre a implementação do PETI junto ao povo Puyanawa em Mâncio Lima (AC) e de Kyrillos (2014) sobre o trabalho realizado no CRAS indígena da aldeia Te'yikue dos povos Kaiowá e Nhandeva, no município de Caarapó (MS).

Nesta linha, a literatura sobre burocracia representativa sugere que profissionais que compartilham da identidade dos públicos atendidos têm maior legitimidade entre as comunidades beneficiárias e, por compartilhar trajetórias pessoais com os grupos, favorecem seus atendimentos. Ao testar empiricamente este pressuposto, contudo, encontramos que a existência de profissionais oriundos das comunidades nos CRAS reduz em 13,5% as chances de as equipes terem estratégias específicas de atendimento de PCTs. Este resultado, por sua vez, não obteve significância estatística, tendo p maior que 0,05.

A despeito da validade do resultado, consideramos importante apresentar uma justificativa para a negativa da hipótese. Se a teoria da representatividade na burocracia sugere que o compartilhamento de trajetórias e simbologias entre trabalhadores do Estado e minorias políticas promove melhores serviços às últimas, Watkins-Hayes (2011) nos lembra que, embora a contratação de um corpo mais diverso de funcionários do Estado possa ser importante no sentido de inclusão e representação dos cidadãos no interior das organizações, a atuação de trabalhadores que atuam na linha de frente das políticas públicas é circunscrita a regras, recursos e culturas organizacionais. Diante de procedimentos e hábitos que não consideram a raça, o gênero ou outros marcadores sociais, é improvável que profissionais que

almejam preservar seus trabalhos e posições sociais, como é próprio dos burocratas de nível de rua, atuem no sentido contrário. Em ambientes em que o reconhecimento de diferenças ainda é percebido por servidores e gestores da AS como discriminação e a padronização dos atendimentos é tida como padrão de “boa implementação”, como Souza e Brandão (2021) encontram no território Vale do Mucuri (MG), profissionais com identidades minoritárias, como indígenas, quilombolas e ciganos, podem adotar como estratégia de sobrevivência no interior das organizações a própria negação de vínculos com os usuários, de modo a enfatizar o compromisso com a igualdade e a padronização dos atendimentos. Por essa razão, nem sempre a representatividade acarretará equidade e, mediante o contexto em que os profissionais estão inseridos, sua sobrevivência residirá na própria negação do compartilhamento da identidade.

A segunda variável, também vinculada aos fatores individuais dos profissionais, tange às suas experiências junto a PCTs. A segunda hipótese do modelo era de que a vivência dos profissionais junto a PCTs aumentasse as chances de existência de estratégias específicas de atendimento de povos e comunidades nos CRAS. Tendo em vista que a variável utilizada não discrimina se as vivências são de caráter pessoal ou profissional, consideramos o contato com os cidadãos de ambas as formas. A lógica deste pressuposto é de que profissionais que viveram, pessoal ou profissionalmente, junto a PCTs conhecem as culturas dos grupos, as dinâmicas familiares e as formas de interação com a sociedade envolvente, de modo a empreender esforços em desenvolver estratégias específicas para atendê-los.

Tal como esperado, a existência de profissionais com vivência ou experiência junto a comunidades e povos tradicionais faz crescer, em média, 86% as chances de existência de estratégias específicas de atendimento nos CRAS e este resultado foi estatisticamente significativo, podendo ser generalizado. Portanto, no tocante aos fatores “do indivíduo” testados no modelo, a pertença identitária dos profissionais às comunidades tradicionais foi irrelevante no modelo utilizado, mas a experiência de contato destes com a comunidade (independentemente de sua identidade) foi significativamente importante para a equidade. Isso mostra que a experiência vivida individualmente por cada trabalhador junto a indígenas, quilombolas, ribeirinhos, entre outros segmentos tradicionais, amplia possibilidades de uma implementação responsiva às necessidades de segmentos historicamente invisibilizados.

Frente a isso, entendemos que a habilidade de adaptar ou modificar uma política, tornando-a responsiva às singularidades dos usuários, depende, em certa medida, da experiência de contato dos profissionais com os grupos a serem atendidos. Este achado

dialoga com as estatísticas descritivas anteriormente apresentadas que mostram que as regiões do país mais acostumadas com a presença de PCTs são as que concentram maiores percentuais de CRAS com equidade no seu atendimento. Tal resultado se alinha a outros trabalhos que encontram na vivência pessoal e na experiência profissional importantes variáveis para o sucesso na implementação das políticas.

Em estudo de caso na aldeia Te'yikue dos povos Kaiowá e Ñandeva do município de Caarapó (MS), Kyrillos (2014) transcreve entrevistas que mostram que é por meio do cotidiano da implementação que novas formas de operar os programas eram pensadas e desenvolvidas pela equipe, em conjunto com os usuários. O trabalho mostra que as ideias nas quais o PAIF e o SCFV se baseiam, como a ênfase na família nuclear e a divisão dos programas por ciclos de vida, não podiam ser aplicadas na aldeia, haja vista que as composições e as dinâmicas das famílias eram outras. Diante da ausência de treinamentos, contratações técnicas, orientações para implementação culturalmente adequada e apoio da Rede do SUAS, os profissionais usavam o conhecimento adquirido na aldeia para solucionar os problemas pelos quais as famílias passavam.

Contudo, nota-se nos relatos da autora que o conhecimento fruto desse contato levava tempo para ser utilizado como um insumo nos atendimentos. Isso fica evidente quando a Assistente Social, de origem Guarani Ñandeva, relata que, inicialmente, as equipes não entendiam que as dinâmicas das famílias eram diferentes das categorias expressas na política e forçavam a execução tal como o previsto, inserindo formas de sociabilidade estrangeiras no território, “desorganizando o que já estava organizado”:

Até agora não descobri ainda se nós somos bons ou se nós somos veneno ali dentro [da aldeia], exatamente por conta dessas coisas que a gente já tá falando há um tempão, dessa nossa presença lá. **Até que ponto a gente desorganiza o que estava organizado? Por que nós chegamos com aquela coisa da família nuclear, demorou um pouquinho pra gente descobrir a família extensa, e a gente cobrava uma atuação daquela família, agora a gente trabalha com família extensa.** Nós colocamos essa obrigatoriedade da escola, por conta das condicionalidades do Bolsa Família... [Entrevistadora: Então se vê que tem mais criança na escola do que antes?] Tem mais, isso é gritante ali dentro [...] (KYRILLOS, 2014, p. 106, grifo nosso).

Portanto, se os resultados da regressão informam que a vivência e a experiência das equipes junto aos usuários importam para a equidade na prestação de serviços a grupos culturalmente diferenciados, a dissertação Kyrillos (2014) complementa que, quando não há outra fonte de conhecimento, leva tempo até que os aprendizados decorrentes das vivências das equipes sejam manejados na flexibilização dos programas. Isso nos leva a crer que a

implementação equânime dos serviços depende de diferentes fontes de conhecimento e informação.

Especialmente a informação é um dos recursos mais valiosos para tomada de decisão dos atores que executam políticas públicas. Sua ausência faz com que os profissionais tenham de simplificar processos e representações sobre os usuários das políticas (LIPSKY, 2010), o que já foi atribuído à reprodução de desigualdades (LOTTA, PIRES, 2019). Em especial no campo da Assistência Social, instrumentos como pesquisas, relatórios e prontuários sobre os usuários, suas especificidades e vulnerabilidades, podem representar insumos para construção de atendimentos especializados, bem como institucionalizar aprendizados, superando o caráter individual dos conhecimentos derivados da identidade e da vivência particular dos profissionais. Nessa linha, a terceira hipótese testada foi de que: fontes de informação disponíveis aos profissionais aumentam as chances de existência de estratégias específicas de atendimento de povos e comunidades nos CRAS. Como fonte de informação, utilizamos a disponibilidade de diagnósticos sobre as vulnerabilidades das famílias. O diagnóstico é um importante instrumento formal da Assistência Social, apresentado nos planos da PNAS como obrigatório às gestões, tendo em vista que é por meio dele que as características territoriais e populacionais dos ambientes onde os CRAS se inserem são mapeadas. Especificamente o diagnóstico sobre as vulnerabilidades das famílias de povos tradicionais oferece informação para que as equipes desenvolvam e aprimorem continuamente suas práticas no tocante ao respeito às diferenças.

Como esperado, a existência de diagnóstico afeta positivamente a adoção e abordagens diferenciadas de atendimento de PCTs. Conforme indicado na Tabela 4, esta variável aumenta em 3 vezes as chances de ocorrência da variável dependente, ou seja, quando é realizado diagnóstico, a chance de o atendimento de PCTs ser com estratégias específicas é, em média, 252% maior que quando o diagnóstico não é feito, considerando as demais variáveis do modelo. Esta é a segunda variável com maior potencial explicativo do modelo, após o treinamento dos profissionais que, posteriormente, discutiremos. Esta também apresentou significância estatística, com p menor que 0,05.

Para Lipsky (2010), condições operacionais como fontes de informação e quantidade e qualidade de recursos são fatores que modelam os padrões de tomada de decisão dos profissionais que atuam na linha de frente das políticas. No tocante às condições dos CRAS avaliamos, além da informação, a qualidade das equipes e das estruturas materiais dos equipamentos. Esse pressuposto deriva do fato de que a qualidade das equipes (compostas por

profissionais formados, concursados e em quantidade suficiente para a prestação dos serviços) e das estruturas físicas (com salas, formas de acessibilidade e mobilidade nos territórios) viabiliza condições básicas para que as equipes acessem as comunidades de forma qualificada.

Boa parte dos trabalhos que analisavam a implementação da PNAS em Terras Indígenas e Quilombolas, beiras de rios e estradas apresentavam como limitantes ao atendimento a disponibilidade de recursos humanos e materiais, como sustenta Borges (2016) na atuação do CRAS da Reserva Indígena de Dourados (MS); Santos (2012) no CRAS inserido na Comunidade Quilombola Santiago do Iguape em Cachoeira (BA); e Ribeiro, Fonseca (2020), Sousa *et al.* (2019) e Fernandes (2020) no atendimento de comunidades ribeirinhas em Parintins (AM), Abaetetuba (PA) e em Barcarena (PA), respectivamente. Nestes casos, condições humanas e estruturais apareceram como restrições à universalização da política, evento que precede a equidade. Em outras palavras: sem equipes completas, tempo para planejamento das atividades e veículos para acesso às localidades, algumas famílias indígenas, comunidades quilombolas e ribeirinhas eram sequer atendidas pela PNAS. Essa questão é ilustrada por Souza e Brandão nos municípios de Ouro Verde de Minas e de Teófilo Otoni, que deveriam atender as comunidades quilombolas do Vale do Mucuri (MG):

Para a entrevistada da gestão da Secretaria de Assistência Social de Teófilo Otoni, as políticas de assistência social chegam de forma limitada. “Na verdade, por causa das dificuldades que tem para chegar né, acesso que eu te falei, sem internet, sem condição. Então eu acho que vai mais a questão estrutural, não tem uma estrutura para poder fazer esse atendimento”. Em Ouro Verde, porém, a gestora e um entrevistado do CRAS destacam que as ações de assistência social não chegam aos quilombolas. De acordo com o representante da gestão do município, nenhum serviço ou programa de assistência social chega até à zona rural, porque a secretaria não tem condições de atender esse público, “[...] por falta de recurso, e não tem estrutura para poder levar, ofertar só para as comunidades quilombolas ou para outra comunidade [...]”. (SOUZA, BRANDÃO, 2021, p. 42)

A autora complementa estes relatos com uma transcrição da entrevista feita ao representante do CRAS de Ouro Verde de Minas:

É, quadro de profissional pequeno. Os profissionais, são poucos profissionais para muito trabalho. E a questão da locomoção também, que no momento o carro que é da Assistência não está exclusivo para Assistência. Não está atendendo a Assistência, está atendendo a saúde também, né, outra Secretaria, e acaba dificultando um pouco, o trabalho da gente. [...]. (SOUZA, BRANDÃO, 2021, p. 43).

No tocante às equipes, os dados da regressão informam que há um aumento no número de chances de atendimento equânime de PCTs quando o nível de desenvolvimento do CRAS é maior que 1. Contudo, este resultado perdeu significância estatística quando as variáveis de

controle foram inseridas, não sendo possível generalizá-lo. Quanto às estruturas físicas, em comparação com CRAS avaliados em nível 1, estruturas mais completas afetam positivamente as chances de atendimento equânime de PCTs, embora em poucos percentuais. No entanto, este resultado também não foi estatisticamente significativo, nem mesmo sem as variáveis de controle.

Em decorrência da importância dos recursos para implementação, também foi inserido no modelo o gasto em Assistência Social. A hipótese era de que o maior gasto local em Assistência Social aumentaria as chances de existência de estratégias específicas de atendimento de povos e comunidades nos CRAS. A lógica deste pressuposto é que o maior montante de recursos financeiros elevaria a quantidade de condições estruturais para as equipes executarem os serviços conforme as necessidades locais (independentemente se estas eram de caráter humano ou material), poderia contribuir para uma maior autonomia das equipes, de modo que a equidade figurasse como uma prioridade no interior dos CRAS.

Para aferir o investimento que o município fez em Assistência Social, questão essencial para estruturação local dos serviços, foi inserido no modelo o percentual de despesa na função Assistência em comparação com as demais despesas do município nos anos entre 2016 e 2018. Como a Tabela 4 informa, considerando as demais variáveis do modelo, para cada percentual que cresce a despesa em Assistência Social proporcionalmente às demais, cresce, em média, 13% as chances de os CRAS atenderem PCTs com equipes dotadas de métodos específicos para isso. Esta variação apresentou significância estatística, o que mostra uma relação causal positiva entre o gasto em AS e a equidade no atendimento de grupos culturalmente diferenciados nos centros de execução da política.

Dessa forma, no modelo utilizado o efeito do nível de qualidade das estruturas físicas e dos recursos humanos das agências implementadoras na equidade não pode ser generalizado, mas o efeito dos recursos financeiros e informacionais sim.

Como mostra a Tabela 4, outro fator testado no modelo multivariado foi a habilidade relacional dos CRAS. Essa hipótese advém de diferentes lentes teóricas e conceituais emergentes da última geração da literatura de implementação (O'TOOLE, 2000; LOTTA, 2019). Governança, redes e cooperação são termos utilizados para reconhecer que a formulação e a implementação de políticas públicas geralmente ocorrem por meio de estruturas de interação complexas, que dependem de relacionamentos entre atores de diferentes níveis organizacionais e naturezas jurídicas (públicas e privadas) (PETERS, 2014). O Sistema Único de Assistência Social é um bom exemplo disso. O sistema se operacionaliza

por meio de uma vasta rede de atores municipais, estaduais e federais, inseridos em organizações públicas e privadas. Diante da existência de relações entre atores diversos para implementação da política, consideramos como capacidade relacional, especificamente, a existência de interação dos CRAS com entidades da sociedade civil de defesa de direitos de PCTs. A articulação entre essas entidades e os equipamentos da PSB é incentivada nas orientações técnicas da política, que sustenta a importância da cooperação com esses setores para captação de informações, aproximação dos usuários e construção de ações coletivas. Conforme Brasil (2019, p. 23):

Para auxiliar a compreensão sobre esses povos, a equipe pode buscar os órgãos competentes, antropólogos, especialistas em PCTs, organizações representativas e lideranças. A partir disso, e em conjunto com Atendimento a Povos e Comunidades Tradicionais na Proteção Social Básica a lideranças e comunidades, se dá a discussão em torno da Proteção Social Básica que, ao mesmo tempo, previna risco sociais, fortaleça suas famílias e comunidades e revitalize suas tradições culturais.

Diante disso, apresentamos a hipótese de que a articulação com organizações que defendem ou representam os direitos dos PCTs aumentaria as chances de existência de estratégias específicas de atendimento de povos e comunidades nos CRAS. Entendemos que o relacionamento dos CRAS com tais entidades poderia dissolver, a nível organizacional, possíveis conflitos de entendimento entre os grupos e a AS, viabilizar recursos adicionais e, ainda, ser uma fonte de conhecimento para criação de novas estratégias de intervenção.

Conforme o esperado, quando as equipes realizam articulação com Organizações da Sociedade Civil de representação ou defesa de direitos das comunidades, a chance do atendimento de PCTs ser com estratégias específicas é, em média, 35,2% maior que quando a cooperação não acontece, considerando as demais variáveis. Este resultado obteve significância estatística, nos permitindo afirmar: junto da vivência dos profissionais e da disponibilização de fontes de informação, a cooperação com organizações que defendem públicos minoritários importa para equidade na implementação.

Além da articulação, diante da literatura sobre implementação, também foram testados elementos categorizados como contextuais, em especial o percentual de população extremamente pobre dos municípios. Conforme Mazmanian e Sabatier (1983), apoio político e condições sociais, econômicas e tecnológicas são tidas como importantes porque sua variação muda a percepção de importância da política a ser implementada e as viabilidades de sua execução. Considerou-se como hipótese que a menor proporção de população extremamente pobre nos municípios aumentaria as chances de existência de estratégias

específicas de atendimento de povos e comunidades nos CRAS. Ou seja, haveria uma relação causal inversa, porque o menor quantitativo de população extremamente pobre nos municípios representaria menor procura por serviços assistenciais, oferecendo às equipes dos CRAS mais tempo para aprofundamento nos casos, o que poderia favorecer a criação de estratégias específicas de atendimento de PCTs.

Contudo, esta variável não apresentou resultado estatisticamente significativo e teve um impacto irrelevante na variável dependente: o aumento em cada unidade do percentual de população extremamente pobre aumenta em 0,02 % as chances de as equipes terem métodos diferenciados. Não há, portanto, indícios de que a equidade se relacione com um contexto de menor vulnerabilidade social, mas há evidências de que as tentativas de combatê-la, especificamente por meio do investimento financeiro na Assistência Social, contribuem para criação de formas diferenciadas de prestação dos serviços a PCTs.

Por fim, chegamos a última dimensão de análise da implementação: os fatores de controle e indução à implementação, mais especificamente o treinamento e o monitoramento da política. Adicionamos o treinamento na concepção de “controle e indução da implementação”, porque nos estudos de caso revisados o recebimento de capacitação pelos profissionais aparecia nos discursos, invariavelmente, como uma questão vinda “de cima”, em que os profissionais não tinham poder de agência, ou seja, não escolhiam receber ou não.

O treinamento é um instrumento formal comumente utilizado para aprimorar o desempenho de trabalhadores, seja no setor público ou privado, por meio do oferecimento de conhecimentos para o desenvolvimento de atitudes, habilidades e competências necessárias às tarefas profissionais de que são incumbidos. Nas políticas públicas, o treinamento pode ser visto como uma forma de induzir competências alinhadas aos princípios e objetivos do desenho delas, uma vez que, por meio da capacitação, tanto as ideias das políticas são transmitidas quanto as formas de implementá-las.

No âmbito da Assistência Social, a capacitação dos profissionais dos CRAS é uma das variáveis mais enfatizadas nas diretrizes do SUAS e tanto os estados quanto os municípios têm responsabilidades em relação à qualificação destes trabalhadores. As capacitações devem ter por referência, entre outros pontos, a especificidade dos trabalhos desenvolvidos com comunidades remanescentes de quilombos, povos indígenas e outros grupos tradicionais (BRASIL, 2006). Conforme expresso na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (2006)

A capacitação dos trabalhadores da área da Assistência Social deve ser promovida com a finalidade de produzir e difundir conhecimentos que devem ser direcionados

ao desenvolvimento de habilidades e capacidades técnicas e gerenciais, ao efetivo exercício do controle social e ao empoderamento dos usuários para o aprimoramento da política pública (BRASIL, 2006, p.17).

A capacitação apareceu de forma recorrente nos estudos de caso sobre a operacionalização da PNAS. A ausência de treinamento foi um dos pontos mencionados como um empecilho à implementação culturalmente diferenciada por Kyrillos (2014), Souza (2011) e Borges (2016), Fernandes (2020) e Grossi e Bitencourt (2017). Destacamos abaixo dois trechos de transcrições que ilustram a importância do treinamento. O primeiro é de Borges (2016) sobre a implementação da PNAS na TI de Dourados e o segundo de Grossi e Bitencourt (2017) sobre a execução da Assistência Social no Rio Grande do Sul junto a comunidades quilombolas. Ambos sinalizam que, para uma implementação culturalmente adequada, não é suficiente que os profissionais saibam da existência das normas, mas sim que tenham competências induzidas por instrumentos formais para executá-las conforme a realidade exige.

Eu acredito que aqui na nossa comunidade deveria ser diferenciado, mas não é. O PAIF que vem da nossa SEMAS [Secretaria Municipal de Assistência Social] é tudo igual; deveria ser diferente a começar pelos funcionários. **Tinha de ter capacitação porque são costumes de culturas diferentes. Não é igual lá; aqui é diferente.** (BORGES, 2016, p. 316, grifo nosso).

[...] **Eu acho que o que dificulta é não ter uma diretriz do município que diga aos profissionais que esses precisam fazer o atendimento prioritário.** A gente sabe que tem. **Então o Plano Brasil quilombola diz, o MDS diz, todos os lugares dizem né, mas não existem equipes preparadas para isso,** então a gente sabe que tem aqui, existe uma equipe na região leste que faz coordenação dos atendimentos da assistência, tem uma pessoa especializada para atendimento da população negra, só que uma vez a gente questionou ela, “Tá, como é que é feito o atendimento especializado da comunidade quilombola da região Leste?” e ela “Não sei”. Então assim, onde estão as diretrizes que estão no MDS, no SUS e nas outras legislações né? (E2) (GROSSI;BITENCOURT, 2017, p. 11, grifo nosso).

Diante disso, entende-se que a capacitação teria potencial de ordenar a ação nos equipamentos de execução da PNAS e garantir habilidades para adequação dos programas às culturas dos grupos (como formalmente previsto). Em consonância com a hipótese, os resultados da regressão mostram que, considerando as demais variáveis, o treinamento aumenta em 431% as chances de as equipes desenvolverem técnicas específicas para atendimento de PCTs. Isso significa que os CRAS que recebem capacitação têm cinco vezes mais chances de desenvolverem abordagens culturalmente diferenciadas para atendimento de segmentos específicos da população. Dentre as variáveis independentes do modelo, esta é a que mais afeta a existência de estratégias específicas nos CRAS e este efeito é estatisticamente significativo. Isso mostra que uma formação voltada aos direitos e às

particularidades de PCTs surte importante efeito sobre o comportamento das equipes assistenciais, fazendo-as implementar serviços de modo atencioso às especificidades dos públicos.

Por fim, a influência do monitoramento na adoção de técnicas equânimes no interior dos CRAS foi testada empiricamente. Apesar de não ser diretamente mencionado nos estudos de caso que baseiam a construção das hipóteses, essa variável é destacada nas perspectivas *top down* de controle da implementação. Meyers e Vorsanger (2010) sintetizam pesquisas que consideram controle político no comportamento de burocratas implementadores e mostram que o monitoramento da implementação esteve vinculado ao alinhamento entre comportamentos e aos objetivos legais nas organizações implementadoras. O monitoramento é uma ferramenta de gestão que visa a melhor condução das políticas públicas por meio da produção e do acompanhamento periódico de dados sobre seus processos e resultados (BRASIL, 2014). Por meio do monitoramento da implementação, situações que desviam dos objetivos formais podem ser captadas e transformadas em alvos de atenção da gestão. Embora pesquisas indiquem que comportamentos difíceis de monitorar sejam mais difíceis de conformar aos padrões estabelecidos (MEYERS; VORSANGER, 2010), como acontece no caso de execução da PNAS junto a segmentos originários e tradicionais da população.

No tocante ao SUAS, o setor que monitora a política se chama, formalmente, pelo nome de Vigilância Socioassistencial. Conforme a Norma Operacional Básica do SUAS (2012), a Vigilância deve ser realizada por intermédio da produção, sistematização, análise e disseminação de informações a respeito dos territórios, especificamente das situações de vulnerabilidade que incidem sobre a população que neles habita e do padrão de qualidade dos serviços ofertados pela rede assistencial. O texto normativo destaca que a Vigilância Socioassistencial é uma área essencialmente dedicada à informação e deve ser constituída nos órgãos gestores das três esferas de governo: municipal, estadual e federal. As competências municipais têm forte caráter indutivo nos CRAS e CREAS das suas localidades, uma vez que, por meio da produção de dados, informam e reordenam a ação das equipes. Por meio da área de Vigilância, os órgãos gestores locais devem colaborar com o planejamento das atividades pertinentes ao cadastramento e à atualização cadastral do Cadastro Único e monitorar a busca ativa realizada pelas equipes assistenciais, além de fornecer, de forma sistemática, informações para atividades internas de planejamento e avaliação dos serviços.

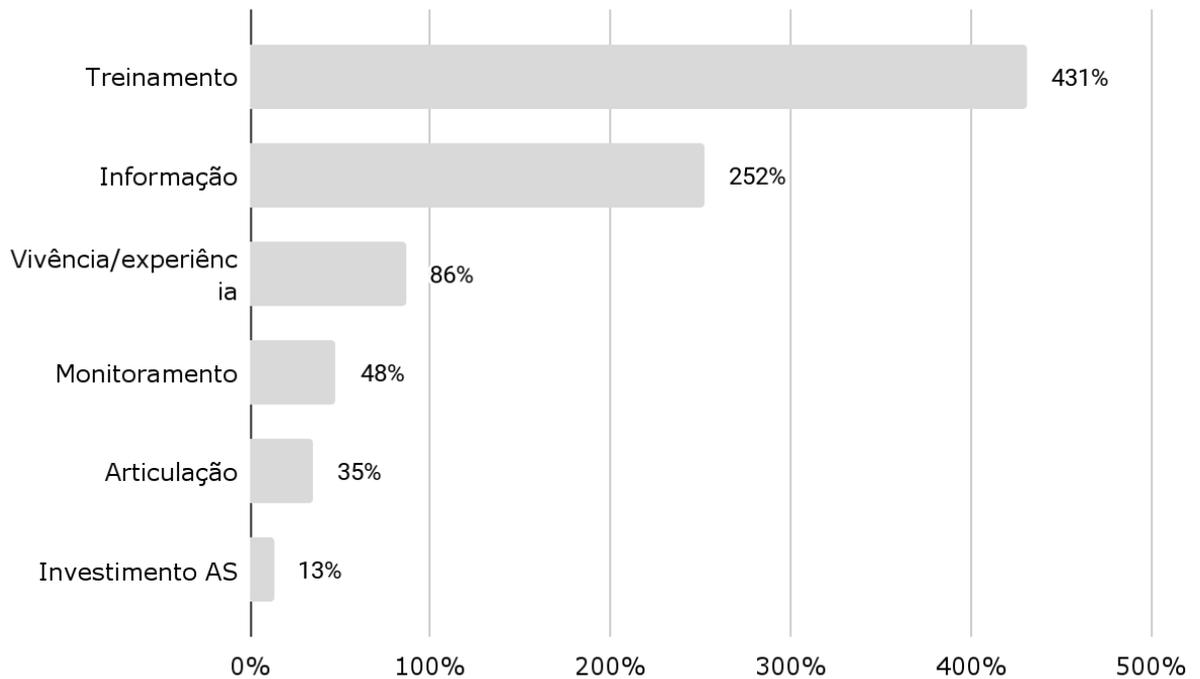
Portanto, entendemos que a existência formal da área de monitoramento prevista pelo SUAS no órgão gestor local consiste em uma forma institucionalizada de produção e

disseminação de informações que viabilizem a reformulação da implementação. Dessa forma, a última hipótese testada na regressão foi a de que o monitoramento aumentaria as chances de existência de estratégias específicas de atendimento de povos e comunidades nos CRAS. Tal como previsto, a existência formal do órgão gestor aumenta em uma vez a chance de atendimento equânime, ou seja, considerando as demais variáveis do modelo, há, em média, 47,6 % mais chances de ocorrência da variável dependente quando o setor de vigilância está formalmente estruturado no órgão gestor, em comparação com quando não há nenhuma forma de vigilância. Este resultado apresentou significância estatística. Contudo, o mesmo não acontece quando a área é informal. Embora a razão de chances também aponte um crescimento na probabilidade de ocorrência da variável dependente, este resultado não foi estatisticamente significativo. Temos evidências suficientes para afirmar que o monitoramento formal influencia a equidade na prestação dos serviços.

Posto isso, as últimas variáveis testadas foram as de controle. Nenhuma delas apresentou significância estatística, tendo p maior que 0,05. Quando os municípios estão situados na área amazônica cresce em 1,9% as chances de existência de técnicas específicas de atendimento nos CRAS e a cada percentual que cresce a proporção de população urbana nos municípios diminui em 0,2% as chances de estratégias para atendimento de PCTs. No tocante ao Gini, que representa a desigualdade, a cada unidade que cresce o indicador, cresce, em média, 379% as chances de equidade no interior dos CRAS. Contudo, estes valores não apresentam validade e, por isso, não podem ser considerados na explicação do fenômeno para qual essa dissertação se dedica.

Para sintetizar: a regressão logística demonstrou que seis variáveis fazem crescer de forma estatisticamente significativa as chances de desenvolvimento de estratégias específicas de atendimento entre as equipes dos CRAS, considerando os diversos fatores testados. Estas variáveis estão apresentadas na Figura 5, conforme sua razão de chances:

Figura 5–Fatores que possibilitam a equidade conforme efeito



Fonte: elaboração da autora.

Nota: Os percentuais equivalem ao Exp de B das variáveis, considerando todas as demais do modelo estatístico da Tabela 4.

De modo geral, este resultado ilustra a importância do conhecimento para desenvolvimento de métodos diferenciados de atendimento de grupos que demandam respeito às suas particularidades organizacionais, linguísticas e familiares. Treinamento, informação e a vivência conjunta são formas dos profissionais captarem a realidade e os modos de pensar de grupos tradicionais, de maneira a desenvolver habilidades para modificar a política em razão das perspectivas dos grupos atendidos. Tais elementos podem promover a superação do distanciamento físico e cosmológico entre burocracias e povos de origens étnicas e culturais distintas, que por séculos ocasionou exclusão e desigualdade no acesso a serviços públicos. Conforme orientações técnicas para atendimento de povos indígenas pela PSB, “Muitas vezes a invisibilidade dos povos indígenas, refletida na ausência de adequação de serviços como o PAIF decorre do desconhecimento das suas características socioculturais, história e visão de mundo.” (BRASI, 2017, p. 11). Essa premissa pode ser generalizada ao restante das famílias de comunidades tradicionais. Conhecer as realidades das famílias de PCTs é um fator imprescindível para uma implementação responsiva às suas necessidades e os métodos

formais e informais de captação da realidade aparecem no topo da hierarquia de importância para a equidade, como mostra a Figura 5.

Contudo, diante do caráter mais demorado e individualizado com que a vivência promove aprendizados, os resultados da regressão mostram que instrumentos formais como treinamento e informação institucional impactam mais a existência de métodos específicos de atendimento de PCTs que as experiências cotidianas dos profissionais. Instrumentos formais inserem conhecimentos no interior das agências de maneira organizada e legitimada. Diante do amplo espaço de discricionariedade existente nas burocracias de nível de rua que permite que a individualidade dos profissionais transpasse suas interpretações a respeito da realidade, instrumentos do próprio arranjo do SUAS são responsáveis por direcionar as equipes a considerar os beneficiários e suas individualidades. Isso significa que o respeito às diversidades na implementação advêm, dentre outros fatores, dos arranjos das políticas públicas, a exemplo do Sistema Único de Assistência Social.

Além do treinamento, da informação e das experiências dos profissionais, o monitoramento, a articulação e o investimento na Assistência Social mostram que outros estímulos afetam a equidade, como já discutido.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve como objetivo identificar possibilidades para atendimento equânime de grupos culturalmente diferenciados pela Política Nacional de Assistência Social, por meio das chances das equipes dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) terem estratégias específicas de atendimento de povos e comunidades tradicionais. Em razão do modo como o princípio da equidade e do respeito às diferenças se intercambiam nas políticas públicas, a existência de métodos específicos de atendimento de grupos considerados tradicionais foi utilizada como a expressão de um processo equânime e culturalmente diferenciado de implementação.

Como resposta à pergunta presente no título da dissertação, foram identificados seis fatores que condicionaram o desenvolvimento de estratégias específicas de atendimento pelas equipes dos CRAS. Tais fatores alinham-se a diferentes perspectivas do campo de estudos em implementação de políticas públicas e às considerações de estudos de caso qualitativos que se debruçaram sobre a mesma temática da presente pesquisa. Os resultados da técnica de regressão logística utilizada informam que, entre os efeitos estatisticamente significativos, o treinamento das equipes, a disponibilidade de recursos informacionais a elas e a vivência particular dos profissionais junto aos usuários da política são os fatores mais importantes para a equidade no atendimento. Seguindo a hierarquia da razão de chances, a existência formal de área de monitoramento no órgão gestor municipal e a articulação dos CRAS com organizações que defendem povos tradicionais também tiveram efeito na existência de métodos diferenciados de prestação dos serviços nos CRAS. O investimento na Assistência Social (2016-2018) também promoveu impacto na equidade, mostrando que o montante de recursos financeiros alocados importa para a qualificação do atendimento de públicos minoritários. A hierarquia das variáveis manifesta a importância de instrumentos que induzem o aprendizado sobre os grupos, suas características e organizações para que as equipes consigam desenvolver estratégias responsivas de implementação.

Também foram testados empiricamente outros fatores destacados por estudos sobre a implementação, como a existência de burocratas representativos do público atendido, o grau de qualidade das equipes e das estruturas físicas dos CRAS e o percentual de população extremamente pobre dos municípios. Contudo, estas variáveis não apresentaram significância, de tal modo que não pudessem ser consideradas na leitura final dos resultados, o que faz desses importantes elementos a serem examinados em uma agenda futura de pesquisas.

Também avaliamos que as futuras análises devem considerar as diferenciações regionais do país e medir o impacto de intervenções de diferentes entes no atendimento de grupos tradicionais, como estados, municípios e a própria União. Diante desta programação, incluímos ainda, o objetivo de comparar as condições que predizem a equidade no período pré Plano Decenal (2014 e 2015) com as condições em período posterior ao lançamento de orientações técnicas (2018 e 2019).

Por fim, ressaltamos novamente que, independentes dos fatores discutidos nesta dissertação, qualquer intervenção junto a povos indígenas, ciganos e demais comunidades tradicionais deve ser, primeiramente, aceita e acordada junto aos grupos. Nenhum cálculo estatístico está acima do que os usuários consideram positivo ou negativo para seu atendimento. Mas, diante da inexistência de pesquisas¹ que discutam com amplitude nacional condições necessárias para tratamento equânime de PCTs, a presente pesquisa levanta possibilidades iniciais para que estes grupos acessem serviços assistenciais sem ter de abrir mão de seus hábitos, modos de ver, viver e sentir o mundo.

¹ Piedras e Lima (2022) encontram apenas estudos de caso em revisão sistemática da literatura realizada em 2021, já citada nesta dissertação.

REFERÊNCIAS

BICHIR, Renata; SIMONI JUNIOR, Sergio; PEREIRA, Guilherme. Sistemas Nacionais de Políticas públicas e seus efeitos na implementação. O caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [S. l.], v. 35, n. 102, 2020.

BICHIR, Renata. NOVAS AGENDAS, NOVOS DESAFIOS REFLEXÕES SOBRE AS RELAÇÕES ENTRE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL. **Novos estudos CEBRAP**. [S. l.], v. 35, n. 1, p. 111-136, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/M5XFdvfntQWHTHFZk7FKwwJ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 25 mar. 2022.

BICHIR, Renata. Para além da “fracassomania”: os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. *In*: MELLO, Janine et al. (org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos – experiências recentes das políticas das desigualdades**. Brasília: Ipea, 2020. p. 23-43.

BICHIR, Renata; PEREIRA, Guilherme Nunes; GOMES, Maria Laura. INTERAÇÕES SOCIOESTATAIS E CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O caso da assistência social na cidade de São Paulo. **Novos estudos CEBRAP**, [S. l.], v. 40, p. 57-79, 2021.

BISHU, Sebawit G.; KENNEDY, Alexis R. Trends and Gaps: A Meta-Review of Representative Bureaucracy. **Review of Public Personnel Administration**, [S. l.], v. 1, p. 30, 2019.

BORGES, Júlio César. “A sociedade brasileira nos fez pobres”: assistência social e autonomia étnica dos povos indígenas. O caso de Dourados, Mato Grosso do Sul. **Horizontes Antropológicos**, [S. l.], v. 22, n. 46, 2016. p. 303-328. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-71832016000200011>. ISSN 1806-9983. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. Lei Nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 7 de dezembro de 1993.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 21 maio 2022

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e combate à fome. **Norma Operacional Básica (NOB/SUAS)**, Brasília, 2005. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf. Acesso em: 12 out. 2022.

BRASIL. Ministério do desenvolvimento social e combate à fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004)** – Norma Operacional Básica, Brasília, 2005. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 8 out. 2022.

BRASIL. Ministério do desenvolvimento social e combate à fome. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/SUAS/RH)**. Brasília, 2006.

BRASIL. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Diário Oficial da União. Brasília, DF, de 8 de fevereiro de 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas para o Centro de Referência Especializada de Assistência Social**. Brasília, 2009. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_Cras.pdf. Acesso em: 12 out. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Guia de Cadastramento de Famílias Indígenas**, 3.ed. Brasília, 2011. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/cadastro_unico/_Guia_de_Cadastramento_de_Familias_Indigenas.pdf. Acesso em: 12 out. 2022.

BRASIL. Ministério do desenvolvimento social e combate à fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS)**. Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Orientações Técnicas para o PAIF- O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. 1. ed. Brasília, 2012. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Orientacoes_PAIF_1.pdf. Acesso em: 12 out. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Estudos do Curso em Conceitos e Instrumentos para o Monitoramento de Programas**. Brasília, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social. Coordenação Geral dos Serviços de Vigilância Social. **Nota técnica N.o 27/2015/DGSUAS/SNAS/MDS**. Brasília, 2015. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/Vigil%C3%A2ncia%20Socioassistencial/NT%20IDCRAS%20e%20IDCREAS_final.pdf. Acesso em: 12 out. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Estudos etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre povos indígenas: relatório final**. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/arquivos/conteudo/cogedi/pdf/outras-publicacoes/estudos-etnograficos-relatorio-final/estudos-etnograficos-relatorio-final.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **II Plano Decenal da Assistência Social (2016-2026)**. Brasília, 2016. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/II_Plano_Decenal_AssistenciaSocial.pdf. Acesso em: 5 nov. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Trabalho social com famílias indígenas na proteção social básica**. Brasília, 2017. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cartilhas/OrientacoesTecnicas_TrabalhoSocialcomFamiliasIndigenas.pdf. Acesso em: 12 out. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Atendimento A Povos E Comunidades Tradicionais Na Proteção Social Básica**. Brasília, 2019.

CARVALHO, Naila Rodrigues. **A questão indígena na assistência social: uma análise dos aparatos legais e das produções acadêmicas do serviço social no ENPESS e CBAS**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social)-Universidade de Brasília. 2017. Disponível em <<https://bdm.unb.br/handle/10483/27479>> . Acesso em janeiro de 2022.

CHAVEZ, Ximena. Burocracia representativa e teorias feministas: uma proposta para a análise da burocracia de nível de rua. *In*: LIMA, Luciana; SCHABBACH, Letícia (org.). **Políticas públicas: questões teórico-metodológicas emergentes**. Porto Alegre: Ed. UFRGS/CEGOV, p. 392-412, 2020.

CLINE, Kurt D. Defining the implementation problem: organizational management versus cooperation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, [S. l.], v. 10, n. 3, p. 551-572, 2000.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?**4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

DA SILVEIRAMOESCH, Maria Carolina; DAL MAGRO, Marcia Luiza Pit; COMERLATTO, Dunia. Discursos e práticas profissionais e o acesso de indígenas à política de assistência social. **Barbarói**, [S. l.], v. 1, n. 51, p. 90-112, 2019.

DE SOUZA, Sidimara Cristina; BRANDÃO, André Augusto Pereira. A política de assistência social e as comunidades quilombolas do Vale do Mucuri-MG. **Revista Argumentos**, [S. l.], v. 18, n. 1, 2021.

EIRÓ DE OLIVEIRA, Flávio. "A boa implementação" do Programa Bolsa Família: a interação entre assistentes sociais e beneficiárias para além das regras burocráticas. *In*: PIRES, R. **Implementando desigualdades: Reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**, Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, p. 617-635, 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190527_livro_implementando_desigualdades_reproducao_de_desigualdades_Cap26.pdf. Acesso em: 7 set. 2022.

FERNANDES, Joyce Sampaio Neves. **Política de assistência social na Amazônia: problematizando o acesso das famílias ribeirinhas da Ilha das Onças, Barcarena/PA**. 2020. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Florianópolis, 2020.

FIELD, Andy. **Descobrendo a estatística usando o SPSS-5**. Porto Alegre: Artmed Editora, 2009. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/6423968/mod_resource/content/1/Descobrendo%20a%20Estat%20usando%20o%20SPSS.pdf. Acesso em: 12 ago. 2022.

FONTENELE, Iolanda Carvalho. A trajetória histórica da Assistência Social no Brasil no contexto das Políticas Sociais. *In*: TEIXEIRA, Solange. **Política de Assistência Social e temas correlatos**. Campinas: Editora Papel Social, 2016, p. 65-92.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, F. L. A Combinação entre Federalismo e as Políticas Públicas no pós-1988: Os Resultados nas Áreas de Saúde, Assistência Social e Educação.

Márcia Cristina Gomes da Rocha. (Org.). **Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais**. Brasília: ENAP. p. 25-42. 2009

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GOGGIN, Malcolm L. “The ‘Too Few Cases/Too Many Variables’ Problem in Implementation Research.” **Western Political Quarterly**, [S. l.], v. 39, n. 2, p. 328–347, 1986. DOI 10.1177/106591298603900210. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/106591298603900210>. Acesso em: 4 out. 2022.

GOMES, Marcela de Andrade. CRAS e intervenção psicopolítica: os terreiros como lugar de pertença, acolhimento e resistência política. **Revista Psicologia Política**, [S. l.], v. 20, n. 47, p. 87-101, 2020.

GROSSI, Patrícia Krieger; BITENCOURT, João Vitor. As comunidades quilombolas no âmbito da política da assistência social. **Anais[...]**. Brasília, 2017.

GUY, Mary E.; MCCANDLESS, Sean A. Social equity: Its legacy, its promise. **Public Administration Review**, v. 72, n. s1, p. S5-S13, 2012.

HILL, Michael.; HUPE, Peter. **Implementing Public Policy**. 3. ed. London: SAGE, 2014.

JACCOUD, Luciana de Barros et al. Implementação e coordenação intergovernamental na política nacional de assistência social. 2020.

JACCOUD, Luciana; BICHR, Renata; MESQUITA, Ana Cleusa. O SUAS na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. **Novos estudos CEBRAP**, [S. l.], v. 36, p. 37-53, 2017.

KELLSTEDT, Paul; WHITTEN, Guy. **Fundamentos da pesquisa em Ciência Política**. São Paulo: Blucher, 2015.

KRENAK, Ailton. **Ideias para adiar o fim do mundo**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2019.

KYMLICKA, Will. **Politics in the vernacular: Nationalism, multiculturalism, and citizenship**. Oxford University Press, 2001.

KYRILLOS, Gabriela de Moraes. **Povos indígenas, direitos humanos e descolonialidade: reflexões sobre as políticas públicas a partir do CRAS Indígena de Caarapó MS/Brasil**. 2014. 121 f. Dissertação (Mestrado em Social). Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2014.

LAHERA PARADA, Eugenio. Política y políticas públicas. *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, p. 28-29, 2006.

LAURENCE, J. O'TOOLE, Jr. Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects, **Journal of Public Administration Research and Theory**, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 263-288, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024270>. Acesso em: 6 set. 2022.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de sociologia e política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/zpwj63WjFbZYVksXgnXDSjz/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 8 out. 2022.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service**. [S. l.]: Russell Sage Foundation, 2010.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela. **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, p. 11-38, 2019.

LOTTA, Gabriela. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 26, n. 66, p. 145-173, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/fFjG3WhWqRWFnnmNKRn63Kp/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 28 dez. 2022.

LOTTA, Gabriela; COSTA, Maria Izabel Sanches. Uso de categorizações políticas e sociais na implementação de políticas: contribuições teóricas e analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 28, n. 76, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/qzHfNjWpt5KYtgDjLr98yHn/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 5 dez. 2022.

LUNDIN, M. When does cooperation improve public policy implementation? **Policy Studies Journal**, [S. l.], v. 35, n. 4, p. 629-652, 2007. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1541-0072.2007.00240.x>. Acesso em: 6 dez. 2022.

MAJONE, G.; WILDAVSKY, A. La implementación como evolución. In: PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, Aaron. **Como grandes expectativas concebidas em Washington são frustradas em Oakland**. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

MARQUES, Iranildo da Silva. Povos ciganos, povo silenciado: desafios e possibilidades do serviço social. Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, v. 16, n. 1, 2018.

MAZMANIAN, Daniel A.; SABATIER, Paul A. **Implementation and public policy**. [S. l.]: Scott Foresman, 1983.

MENICUCCI, Telma; GOMES, Sandra. **Políticas sociais: conceitos, trajetórias e a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2018.

MEYERS, Marcia K.; VORSANGER, Susan. Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon. **Administração pública: coletânea**. São Paulo: Editora Unesp, p. 249-270, 2010.

OLIVEIRA, Antonio. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, 2012. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rap/a/VRzz7XgfmWcbGHPy6K7CdXP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 6 out. 2022.

PETERS, Guy. Implementation structures as institutions. **Public Policy and Administration**, [s. l.], v. 29, n. 2, p. 131-144, 2014. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0952076713517733>. Acesso em: 10 out. 2022.

PIEDRAS, Roberta Cardoso. **O direito à diferença no âmbito da proteção socioassistencial: uma análise sobre a implementação da política de assistência social aos povos indígenas do município de Porto Alegre**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Políticas Públicas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020.

PIEDRAS, Roberta Cardoso; LIMA, Luciana Leite. Povos e comunidades tradicionais e a política de assistência social: uma revisão sistemática da literatura. **Brazilianjournalofdevelopment**, Curitiba, v. 8, n. 8, p. 60231-60242, 2022. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/249652/001149238.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 02 dez. 2022.

PIRES, Roberto. Implementando desigualdades? Introdução a uma agenda de pesquisa sobre agentes estatais, representações sociais e (re)produção de desigualdades. *In*: PIRES, Roberto (org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, 2019. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9323/1/Implementando%20desigualdades_reprodu%C3%A7%C3%A3o%20de%20desigualdades%20na%20implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf. Acesso em: 2 out. 2022.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política [online]**. [S. l.], v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>. ISSN 1678-9873. Acesso em: 25 mar. 2022.

PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela. **Burocracia de nível de rua e (re) produção de desigualdades sociais: comparando perspectivas de análise**. Implementando Desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, p. 127-152, 2019.

PORTAL YPADÊ. Disponível em: <http://portalypade.mma.gov.br/>. Acesso em: 3 mar. 2022.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementación: como grandes expectativas concebidas em Washington são frustradas em Oakland**. México: Fundo de Cultura Econômica, 1998.

RAMOS, Marília Patta. **Pesquisa social: abordagem quantitativa com uso do SPSS**. Porto Alegre: Escritos, 2014.

RIBEIRO, Patrício Azevedo; FONSECA, Loiana Pereira. Os “Povos das Águas” e a Política de Assistência Social no Amazonas. **Anais[...]**. [S. l.], v. 1, n. 1, 2020.

SABATIER, Paul A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of public policy**, [s. l.], v. 6, n. 1, p. 21-48, 1986.

SANTOS, Aislane dos Reis. **O trabalho com famílias no CRAS Quilombola da Bacia do Vale do Iguaçu**. 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Serviço Social). Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cachoeira, 2012.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, v. 1, p. 28-29, 2006.

SCHMITTER, Philippe. The design of social and political research. *In*: DELLA, Porta; KEATING (org.) **Approaches and Methodologies in the Social Sciences: a Pluralist Perspective**, Cambridge University Press, 2008.

SHIRAIISHI NETO, Joaquim. **Direitos dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil: declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional**. Manaus: uea, 2007. Disponível em: <https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/DireitodospovosedascomunidadesradicionaisnoBrasil.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2022.

SILVA, Josiane Cristina Cardoso da; ARAÚJO, Maria do Socorro Sousa de. Territorialização e diversidade étnica na Política Nacional de Assistência Social: caminhos divergentes. *In*: TEIXEIRA, Solange Maria. **Política de Assistência Social e temas correlatos**. Campinas: Papel Social, 2016.

SILVA, Marina Osmarina. Saindo da invisibilidade – a política nacional de povos e comunidades tradicionais. **Inclusão Social**, [S. l.], v. 2, n. 2, 2008. Disponível em: <http://revista.ibict.br/inclusao/article/view/1596>. Acesso em: 29 mar. 2022.

SIQUEIRA, Valéria Silva; BARROS, Márcia Regina Pereira. A luta por direitos sociais: CRAS quilombola Santa Rosa dos Pretos. *In*: VIII Simpósio Internacional de Geografia Agrária, 2017, **Anais**, Curitiba.

SOUSA, Elizana; SANTOS, Layana Azevedo; SILVA, Thaís Sousa. A importância do CRAS ribeirinho polo 04 no município de Abaetetuba/PA. *In*: **Públicas civilização o u barbárie; o futuro da humanidade**. São Luís. **Anais [...]**. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, 2019.

SOUSA, Alcinélia Moreira de. **A política de assistência social à população indígena: a que será que se destina?** 2011. Dissertação (Mestrado em Política Social). Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

SOUSA, Jessica Rani Ferreira de; BATISTA, Leonardo Ferreira; HELAL, Diogo Henrique. Sobre implementação de políticas públicas: uma revisão sistemática da literatura e agenda de pesquisas. **Sociedade e Estado**, [s. l.], v. 37, n. 2, p. 457-487, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/dSXcC7gdLqHYRzhGdTBPqjm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 8 dez. 2022.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira *et al.* **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

TELECONFERÊNCIA debate trabalho social com famílias indígenas no Suas. [S. l.: s. n.], 2015. 1 vídeo (1h16min36s). Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=Re3XYSCyc0Y>. Acesso em: 13 jun. 2021.

TUCHA, Iracema Neci da Silva. **A questão indígena na Política Nacional de Assistência Social: qual o atendimento de adolescentes e jovens indígenas?**. Trabalho de Conclusão de Curso; (Graduação em Serviço Social) - Universidade de Brasília; Brasília. 2013. Disponível em < <https://bdm.unb.br/handle/10483/6262> > . Acesso em janeiro de 2022.

VAN METER, Donald; VAN HORN, Carl. El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. *In*: VILLANUEVA, Luis. **La implementación de las políticas**, México. p. 97-146, 1993.

VERDUM, Ricardo. Desenvolvimento, etnodesenvolvimento e integração latinoamericana. *In*: SILVA, Cristhian Teófilo; DE SOUZA LIMA, Antonio Carlos; BAINES, Stephen Grant (org.). **Problemáticas sociais para sociedades plurais: políticas indigenistas, sociais e de desenvolvimento em perspectiva comparada**. São Paulo: Annablume, 2009.

WATKINS-HAYES, Celeste. Race, respect, and red tape: Inside the black box of racially representative bureaucracies. **Journal of Public Administration Research and Theory**, [s. l.], v. 21, n. suppl_2, p. i233-i251, 2011.

WINTER, Soeren. Implementation. *In*: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (ed.). **Handbook of public policy**. London: Sage Publishing, p. 151-166, 2006.

APÊNDICE A -DIAGNÓSTICO DE COLINEARIDADE

Tabela 5–Diagnóstico de colinearidade

Modelo	Estatísticas de colinearidade	
	Tolerância	VIF
Região pertencente a amazônia legal	,795	1,258
Capacitação específica (2019)	,847	1,181
Diagnóstico específico (2019)	,841	1,189
Profissionais com vivência (2019)	,752	1,329
Profissionais representativos (2019)	,807	1,240
Articulação Sociedade Civil (2019)	,877	1,140
Vigilância Socioassistencial	,947	1,056
GINI 2010	,614	1,628
PIND 2010	,307	3,252
Percentual_PopUrba 2010	,384	2,605
ID Estrutura Física	,960	1,041
ID Recursos Humanos	,953	1,049
Desp.TotalFuncão Assistência 2016 2018	,904	1,106

a. Variável dependente: estratégias específicas de atendimento (2019).

Fonte: elaboração da autora com uso do programa StatisticalPackage for the Social Science.

APÊNDICE B – TESTES QUI-QUADRADO

Tabela 6–Qui-Quadrado Equipe conta com estratégias específicas de atendimento *Região pertence a Amazônia Legal

	Valores	df	Asymp. Sig. (2-sided)	ExactSig. (2-sided)	ExactSig. (1-sided)
Pearson Chi-Square	14,032 ^a	1	,000		
ContinuityCorrection ^b	13,667	1	,000		
LikelihoodRatio	13,916	1	,000		
Fisher'sExact Test				,000	,000
Linear-by-Linear Association	14,026	1	,000		
N ofValid Cases	2365				

Fonte:elaboração da autora com uso do programa StatisticalPackage for the Social Science.

Tabela 7 - Qui-Quadrado Equipe conta com estratégias específicas de atendimento * Capacitação específica

	Valores	df	Asymp. Sig. (2-sided)	ExactSig. (2-sided)	ExactSig. (1-sided)
Pearson Chi-Square	306,585 ^a	1	,000		
ContinuityCorrection ^b	304,717	1	,000		
LikelihoodRatio	311,638	1	,000		
Fisher'sExact Test				,000	,000
Linear-by-Linear Association	306,462	1	,000		
N ofValid Cases	2501				

Fonte:elaboração da autora com uso do programa StatisticalPackage for the Social Science.

Tabela 8 - Qui-Quadrado Equipe conta com estratégias específicas de atendimento * Diagnóstico específico

	Valores	df	Asymp. Sig. (2-sided)	ExactSig. (2-sided)	ExactSig. (1-sided)
Pearson Chi-Square	366,422 ^a	1	,000		
ContinuityCorrection ^b	364,789	1	,000		
LikelihoodRatio	369,423	1	,000		
Fisher'sExact Test				,000	,000
Linear-by-Linear Association	366,276	1	,000		
N ofValid Cases	2501				

Fonte:elaboração da autora com uso do programa StatisticalPackage for the Social Science.

Tabela 9 - Qui-Quadrado Equipe conta com estratégias específicas de atendimento * Profissionais com vivência

	Valores	df	Asymp. Sig. (2-sided)	ExactSig. (2-sided)	ExactSig. (1-sided)
Pearson Chi-Square	168,392 ^a	1	,000		
ContinuityCorrection ^b	167,266	1	,000		

LikelihoodRatio	167,716	1	,000		
Fisher'sExact Test				,000	,000
Linear-by-Linear Association	168,324	1	,000		
N ofValid Cases	2501				

Fonte:elaboração da autora com uso do programa StatisticalPackage for the Social Science.

Tabela 10 - Qui-Quadrado Equipe conta com estratégias específicas de atendimento * Profissionais representativos

	Valores	df	Asymp. Sig. (2-sided)	ExactSig. (2-sided)	ExactSig. (1-sided)
Pearson Chi-Square	53,398 ^a	1	,000		
ContinuityCorrection ^b	52,516	1	,000		
LikelihoodRatio	52,592	1	,000		
Fisher'sExact Test				,000	,000
Linear-by-Linear Association	53,377	1	,000		
N ofValid Cases	2501				

Fonte:elaboração da autora com uso do programa StatisticalPackage for the Social Science.

Tabela 11 - Qui-Quadrado Equipe conta com estratégias específicas de atendimento * Articulação Sociedade Civil defesa PCTs

	Valores	df	Asymp. Sig. (2-sided)	ExactSig. (2-sided)	ExactSig. (1-sided)
Pearson Chi-Square	107,897 ^a	1	,000		
ContinuityCorrection ^b	107,056	1	,000		
LikelihoodRatio	108,719	1	,000		
Fisher'sExact Test				,000	,000
Linear-by-Linear Association	107,854	1	,000		
N ofValid Cases	2501				

Fonte:elaboração da autora com uso do programa StatisticalPackage for the Social Science.

Tabela 12 - Qui-Quadrado Equipe conta com estratégias específicas de atendimento * Vigilância Socioassistencial

	Valores	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	24,201 ^a	2	,000
LikelihoodRatio	24,162	2	,000
Linear-by-Linear Association	19,841	1	,000
N ofValid Cases	2499		

Fonte:elaboração da autora com uso do programa StatisticalPackage for the Social Science.

Tabela 13 - Qui-Quadrado Equipe conta com estratégias específicas de atendimento * ID Estruturas Físicas

	Valores	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	19,675 ^a	4	,001

LikelihoodRatio	19,710	4	,001
Linear-by-Linear Association	2,401	1	,121
N ofValid Cases	2501		

Fonte:elaboração da autora com uso do programa StatisticalPackage for the Social Science.

Tabela 14 - Qui-Quadrado Equipe conta com estratégias específicas de atendimento * ID Recursos Humanos

	Valores	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	10,721 ^a	4	,030
LikelihoodRatio	11,081	4	,026
Linear-by-Linear Association	,454	1	,500
N ofValid Cases	2501		

Fonte:elaboração da autora com uso do programa StatisticalPackage for the Social Science.

APÊNDICE C – MODELO LÓGICO COMPLETO

Tabela 15 – Modelo lógico completo

	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Amazônia legal	,019	,139	,018	1	,894	1,019
Percentual População Urbana (2010)	-,002	,004	,352	1	,553	,998
Capacitação Específica (2019)	1,671	,163	104,576	1	,000	5,316
Diagnóstico Específico (2019)	1,260	,115	119,428	1	,000	3,527
Profissionais com vivência/experiência (2019)	,620	,126	24,067	1	,000	1,860
Profissionais representativos da comunidade (2019)	-,145	,174	,692	1	,405	,865
Articulação com Sociedade Civil de defesa de PCTs (2019)	,302	,113	7,148	1	,008	1,352
Vigilância Socioassistencial inexistente (2019)			8,070	2	,018	
Vigilância informal (2018)	,126	,159	,627	1	,428	1,135
Vigilância formal (2019)	,389	,156	6,232	1	,013	1,476
GINI (2010)	1,567	1,144	1,878	1	,171	4,794
PIND (2010)	,002	,008	,095	1	,758	1,002
Despesa total por função/ Despesa Assistência (2016-2018)	,124	,042	8,732	1	,003	1,132
IDEstrutura Física			2,526	4	,640	
IDEstrutura Física (1)	,030	,264	,013	1	,910	1,030
IDEstrutura Física (2)	,034	,269	,016	1	,898	1,035
IDEstrutura Física (3)	,221	,252	,773	1	,379	1,248
IDEstrutura Física (4)	,085	,264	,105	1	,746	1,089
IDRecursos Humanos			5,313	4	,257	
IDRecursos Humanos (1)	,709	,441	2,587	1	,108	2,032
IDRecursos Humanos (2)	,720	,438	2,697	1	,101	2,054

IDRecursos Humanos(3)	,733	,423	3,003	1	,083	2,081
IDRecursos Humanos(4)	,535	,418	1,637	1	,201	1,707
Constant	-3,529	,818	18,627	1	,000	,029

Fonte: elaboração da autora com uso do programa StatisticalPackage for the Social Science.