

012

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SESSÕES TEMÁTICAS



CONFLITO E AMBIGUIDADE NAS REGRAS: REFLEXÕES SOBRE A MATERIALIZAÇÃO DO ATENDIMENTO A MULHERES GESTANTES EM SITUAÇÃO DE RUA

Juliana Rocha Miranda (FGV-SP)
Laura Cavalcante Salatino (FDUSP)
Gabriela Spanghero Lotta (FGV-SP)

INTRODUÇÃO

“Eu não sabia que eles podiam fazer isso. Eles *podem*? Eles têm *direito*?”. Ouvimos essas perguntas de uma gerente de um Centro de Acolhida no Município de São Paulo. Ela expressava indignação e, ao mesmo tempo, profunda curiosidade e atenção ao que nós - ali identificadas como *estudantes de direito* - teríamos para falar a respeito. A dúvida dela estava relacionada a uma medida adotada, com a qual ela não concordava, por profissionais da saúde no hospital-maternidade onde a gestante que ela acompanhava deu a luz.

Segundo narrou nossa interlocutora, a gestante estava no abrigo havia alguns meses e fizera acompanhamento pré-natal, com ajuda das funcionárias do abrigo. Contudo, após o parto, chegou o momento da alta médica, a equipe de enfermeiras e assistentes sociais do hospital não autorizou a saída do recém-nascido com a mãe. A justificativa apresentada foi a de que a mãe se encontrava em situação de rua, sem domicílio fixo e com histórico de uso de drogas. Desse modo, a opção para preservar a criança de uma possível exposição a riscos seria acionar a Vara de Infância e Juventude, com conseqüente encaminhamento para o Serviço de Acolhimento Institucional Para Crianças e Adolescentes.

Tal desfecho somente foi evitado porque as funcionárias do abrigo conseguiram contatar a família extensa da criança: a avó, que morava em Minas Gerais e prometeu acolher mãe e bebê. A gerente do abrigo disse que fez pesquisas e consultou algumas pessoas sobre a legislação para esse tipo de caso, mas não ficou claro para ela se o hospital maternidade poderia ou não ter feito aquilo, qual lei amparava aquela mulher e criança e quais instrumentos poderiam ser usados para defender a manutenção do vínculo familiar. Seu tom era de indignação com a medida, mas com a insegurança de quem não conhece ao certo quais as alternativas juridicamente viáveis.

O caso narrado está inserido no escopo deste trabalho: a atuação dos burocratas de nível de rua (BNR) em casos que envolvem mulheres em situação de rua, na cidade de São Paulo, as quais desejam exercer a maternidade. O modo de operação das profissionais envolvidas nos casos mostra-se central para as possibilidades oferecidas às famílias, seja na criação de barreiras para a manutenção do vínculo de mãe e bebê, seja por viabilizá-lo. As intervenções dos BNR nesses casos são atravessadas por desconhecimento e incertezas sobre quais regras se aplicam ao caso, assim como por mobilizações diversas de justificativas para sustentar suas posições a favor ou contra à manutenção de mãe e criança juntas.

Além de uma problemática de ação do Estado, esta dinâmica explicita uma questão teórica interessante sobre como as diferenças de regras e normativas sobre as políticas podem abrir espaço para atores interpretarem as situações de modo heterogêneo. Segundo Lipsky (2010), BNR são trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no cotidiano de seu trabalho e têm substancial liberdade para a tomada de decisão, isto é, discricionariedade.

Assim, como se vê no caso apresentado, durante o exercício de discricionariedade, os burocratas operam outras justificativas para a tomada da decisão, como parâmetros ideológicos ou padrões operacionais, sobretudo em situações nas quais as regras não são claras sobre a forma de atuação. Assim, o ato discricionário contém certo grau de arbitrariedade do burocrata, porém ocorre dentro de alguns parâmetros e constrangimentos, conforme aponta a literatura sobre o tema (Hupe, 2013; Lotta, 2015; Lotta & Santiago, 2018).

Nessa perspectiva, faz-se importante distinguir discricionariedade enquanto espaço para ação (espaço de discricionariedade) e ação (exercício de discricionariedade). Enquanto o primeiro é relativo à liberdade do BNR limitada pelos contextos da atuação burocrática - um elemento delegado (Davis, 1969 apud Hupe & Hill, 2007) -, a segunda diz respeito a como os BNR exercem a discricionariedade a eles conferida - que comportamentos desempenham e o que os influencia (Lotta & Santiago, 2018; Lotta, 2019).

Além das regras, diversos aspectos moldam o espaço existente para a ação, como os gestores, que estão posicionados de modo a tomar decisões sobre a legitimidade ou ilegitimidade da discricionariedade de seus funcionários (Lipsky, 2010). É preciso considerar, ainda, que em análise de políticas públicas, diferente do direito, são consideradas não somente as regras que constam dos estatutos jurídicos oficiais, mas também regras informais das organizações e determinações disseminadas entre grupos ou prevalentes nas profissões (Lotta, 2019).

As regras formais, entretanto, podem ser um ponto de partida para estudar discricionariedade, devido às formas como são construídas, com espaços diferentes em função do grau de abrangência, ambiguidade ou sobreposição e conflito (Lotta & Santiago, 2018). Isso não significa, contudo, adesão a uma abordagem *top-down* para analisar o contexto da maternidade e situação de rua. Para Matland (2009), na análise de implementação de políticas públicas, a abordagem mais frutífera é a matriz de conflito e ambiguidade, modelo que propôs para explicar quando as abordagens *top-down* e *bottom-up* são mais apropriadas, a depender do grau de conflito e ambiguidade existente nas normas.

Assim, tendo como pano de fundo a discussão sobre espaço de discricionariedade e seus usos, bem como a matriz de conflito e ambiguidade (Matland, 2009), o objetivo do presente artigo é mapear as regras presentes na atuação das BNR no contexto da maternidade em situação de rua na cidade de São Paulo como um dos fatores que delimitam o espaço para discricionariedade. A proposta visa identificar quais elementos legais o compõem e como eles se refletem nas decisões das BNR¹.

Para dar conta deste objetivo, utilizamos duas estratégias analíticas. A primeira é uma análise documental: levantamento e sistematização da base normativa que incide sobre esse fluxo no Município de São Paulo, levando em conta desde a Constituição Federal, até as normas infralegais, como portarias, instruções e outras normas de organização interna dos equipamentos, além de recomendações do Judiciário, Defensoria Pública e Ministério Público que prescrevem, em determinadas circunstâncias e regiões, como deveria se dar a atuação desses profissionais. A intenção é, a partir disso, identificar se as diferentes leis e normativas infralegais, em diversos níveis, constroem um contexto de ambiguidade e conflito, e como criam o espaço de discricionariedade das BNR.

Por sua vez, a segunda estratégia volta-se a compreender como este contexto normativo chega aos profissionais da ponta, ou seja, como as normas são interpretadas e conformam o processo decisório - o que foi realizado por revisita a pesquisas de campo conduzidas no âmbito da pesquisa Maternidade e Primeira Infância em Situação de Rua na Cidade de São Paulo, feita pela Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama (CDHLG)². A partir desta análise, busca-se refletir sobre como este contexto normativo aparece no processo decisório das BNR estudadas e quais as implicações. Procuraremos identificar, ademais, outros fatores que concorrem para influenciar sua tomada de decisão

Assim, este artigo conta com três seções além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção apresenta uma breve revisão da literatura de sobre implementação de políticas públicas, burocracia em nível de rua, discricionariedade e propõe, seguindo Matland (2009), uma abordagem *bottom-up* como alternativa analítica para o contexto de conflito e ambiguidade. A seção seguinte apresenta a metodologia adotada e a descrição dos dados empíricos da pesquisa. Na terceira seção, analisamos os dados à luz dos conceitos mobilizados, a fim de dar conta da proposta analítica, trabalhando de maneira articulada as regras enquanto aspecto que compõe o espaço para ação discricionária e o exercício da discricionariedade propriamente dito. Encerramos o texto com as considerações finais.

¹ Optamos por adotar o feminino para tratar das profissionais estudadas, uma vez que, no campo, a maioria das interlocutoras com quem tivemos contato era do sexo feminino.

² A CDHLG é um grupo de pesquisa e extensão da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

CONFLITO E AMBIGUIDADE: UMA ABORDAGEM PARA ESTUDOS DE IMPLEMENTAÇÃO

O campo de estudos da implementação consolidou-se ao romper com a perspectiva de que, em análise de políticas públicas, decisões seriam tomadas exclusivamente no nível central. Isso implica reconhecimento de que decisões ocorrem em diferentes camadas da burocracia, de modo que formulação não seja sinônimo de tomada de decisão e implementação não seja sinônimo de simples execução. O debate é sobre quem decide sobre o que e quais decisões são passíveis de modificação ao longo da implementação (Hill & Hupe, 2003; Faria, 2012; Lotta 2015; Lotta 2019).

Nesse campo, merecem destaque os estudos sobre os trabalhadores que atuam na linha de frente dos serviços: os burocratas em nível de rua (Lipsky, 2010; Brodtkin, 2012; Lotta, 2019). Dada a relação próxima e imediata, eles materializam a imagem que os cidadãos têm sobre o Estado e são verdadeiros produtores de políticas públicas, na medida em que exercem discricionariedade nas decisões a respeito dos cidadãos com quem interagem (Lipsky, 2010).

Como mencionado, é importante diferenciar o chamado espaço da discricionariedade de seu exercício. O primeiro conceito refere-se à liberdade de ação que possibilita a ação discricionária, algo delegado: *“A public officer has discretion wherever the effective limits on his power leave him free to make a choice among possible courses of action and inaction”* (Davis 1969 apud Hill and Hupe, 2007). Já o segundo trata da ação do burocrata e da maneira como este decide dentro do espaço criado pelas regras formais e demais fatores concorrentes (Lotta & Santiago, 2018).

No presente trabalho, usaremos as regras como ponto de partida para compreender o espaço da discricionariedade, com a finalidade de mapear o conflito e ambiguidade existentes. Segundo Matland (1995), inspirado na teoria organizacional, a compreensão desses aspectos permite identificar quando é mais apropriada uma abordagem *top-down* ou *bottom-up*. Para o autor, conflito e ambiguidade são elementos inerentes aos contextos de formulação e implementação de políticas e, ao analisa-los, é possível compreender quais são os condicionantes para implementação de uma política e em que medida se abre espaço para amior ou menor exercício de discricionariedade. Assim, Matland (1995) enfatiza o conflito, como corolário dos modelos políticos burocráticos, destacando a incongruência de interesses ou visões das organizações. Essas diferenças podem existir em relação aos objetivos professados ou às atividades programáticas prescritas.

A ambiguidade, por sua vez, diz respeito ao grau de incerteza deixado pelas regras, e ela pode se referir tanto aos objetivos e como aos meios necessários para atingi-los. O grau de ambiguidade afeta o processo de implementação significativamente, pois influencia a habilidade dos superiores monitorarem atividades, a probabilidade de que a política seja uniformemente compreendida entre os atores de muitos locais de implementação, a probabilidade de que fatores contextuais desempenhem um papel significativo e o grau no qual atores relevantes variam de acordo com o lugar de implementação (Matland, 1995).

Para o autor, da análise de conflito e ambiguidade, decorrem quatro possíveis contextos de implementação, sistematizados no quadro 1.

O quadro 1 apresenta estes diferentes contextos.

	Baixo conflito	Alto conflito
Baixa ambiguidade	Implementação administrativa	Implementação política
Alta ambiguidade	Implementação experimental	Implementação simbólica

Fonte: Matland, R. E. (1995). Traduzido por nós.

Assim, há quatro possibilidades: a) implementação administrativa, na qual há baixa ambiguidade e baixo conflito, ou seja, há alto grau de consenso e os meios para alcançar os objetivos da política são conhecidos; b) implementação política, na qual há baixa ambiguidade e alto conflito, pois os objetivos são claramente definidos, mas incompatíveis entre si; c) implementação experimental, que tem alta ambiguidade e baixo conflito e na qual os resultados dependem largamente de quais atores são mais ativos e mais envolvidos e d) implementação simbólica, na qual há alta ambiguidade e alto conflito. O quarto modelo trata de políticas que evocam símbolos altamente salientes e que, por consequência, frequentemente produzem altos níveis de conflito. Nesses casos, a análise demanda identificação dos fatores competindo no nível local, junto com os fatores contextuais de micro nível (Matland, 1995). Como discutiremos adiante, esse é o caso abordado no presente artigo: as regras em torno da problemática da maternidade e situação de rua são marcadas por intenso conflito e ambiguidade, o que demanda identificar os demais fatores incidentes na formação do processo decisório.

A literatura sobre implementação de políticas sugere algumas expectativas: além das regras formais da política (Lipsky, 2010; Lotta & Santiago, 2018), as regras profissionais (Hupe & Hill, 2007); as regras da organização e dos supervisores, assim como seus incentivos (Lipsky, 2010; Hupe & Hill, 2007), a proximidade ou distância entre BNR e usuário do serviço (Maynard-Moody & Musheno, 2003; Harrits & Moller, 2014), a avaliação que os outros BNR farão do seu trabalho e do comportamento diante de determinadas situações (Pires, 2017; Hupe & Hill, 2007), valores sociais mais gerais (Maynard-Moody & Musheno, 2003) e os afetos envolvidos (Favret-Saada, 2005) – medo, repulsa, compaixão, carinho, preocupação.

No caso complexo de mães em situação de rua, há uma grande quantidade de regras formais que versam sobre o tema, desde a Constituição, leis federais e portarias ministeriais, passando por leis e normativos infralegais a nível municipal, até determinações do judiciário e recomendações do Ministério Público. Além disso, trata-se de um assunto complexo, que envolve opiniões dos atores sobre direitos reprodutivos das mulheres e direitos das crianças, bem como engajamento nessas pautas. Ao mesmo tempo, há também medo, por parte das profissionais, de responsabilização e penalização de suas condutas. Assim, para tratar desta complexa realidade, adotamos uma abordagem multimetodológica, conforme discutiremos na seção seguinte.

METODOLOGIA E DADOS

Para dar conta do objetivo proposto, a pesquisa combinou duas técnicas de pesquisa, tendo em vista a proposta de construir um estudo empírico da atuação das BNR diante de questões de alta complexidade. Nesse sentido, a primeira parte da pesquisa consistiu em revisão da legislação sobre a temática. A análise buscou agrupar e comparar as diferentes regras no intuito de entender quando haveria conflito ou ambiguidade entre elas. Além disso, a discussão ajudou a construir um aspecto formador do espaço da discricionariedade, no qual as burocratas vão atuar.

No segundo momento analítico, os dados de campo da pesquisa da CDHLG e da experiência etnográfica de acompanhamento de caso foram revisitados, buscando se ater às considerações das BNR sobre as regras empregadas no acompanhamento dos casos. Durante a elaboração da pesquisa do grupo, foram realizadas entrevistas dirigidas seguindo um roteiro elaborado pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPE SP), visitas a equipamentos e acompanhamento de um caso com inspiração etnográfica. Os dados elaborados nesses momentos da pesquisa foram registrados nos cadernos de campo das alunas do grupo (Oliveira, 1996) – o que inclui duas das autoras do presente trabalho³ – e posteriormente revisados buscando encontrar nos registros de campo elementos que permitissem a análise do objeto de pesquisa.

A indagação sobre a importância e o papel que cumpriam as regras nos contextos de implementação foi algo que surgiu já no momento de trabalho de campo, sobretudo quando colocado que, para as interlocutoras, nosso lugar era o de estudantes de direito, constantemente questionadas sobre o que era ou não permitido fazer. O exercício de reflexividade ao pensar nossa posição no campo foi fundamental para as problemáticas que decidimos abordar e também para a forma que analisamos os dados, nas diferentes etapas. Feitas essas considerações metodológicas, os dados de campo serão descritos a seguir.

a. Normas como ponto de partida

No que diz respeito à Constituição Federal, as liberdades e garantias fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro protegem a isonomia e igualdade de gênero. O artigo 6º posiciona junto de educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança e previdência social, a “proteção à maternidade e à infância” como direito social. Por fim, o artigo 227, estabelece a absoluta prioridade da criança, de responsabilidade compartilhada pela família, sociedade e estado.

Na legislação federal ordinária, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) estabelece o direito à convivência prioritária com a família natural (art. 19) e elenca a prevalência da família como um dos princípios orientadores de sua aplicação (art 100, inciso X). Em linha com essas previsões mais genéricas sobre esse assunto, foi editada a Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº 1, de 13 de Dezembro de 2006, dispositivo infralegal que trata do assunto ao criar o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.

Importante enfatizar que o uso de drogas e a pobreza não justificam destituição do poder familiar. O artigo 19 do ECA, desde o Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016), substituiu a prescrição de que o ambiente de criação deveria ser “livre de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes” por “um ambiente que lhes proporcione desenvolvimento integral”. Além disso, a falta ou carência de recursos materiais não constitui motivo para destituição do poder familiar (art. 23).

³ Foram responsáveis pelo acompanhamento Juliana Rocha Miranda, Laura Cavalcanti Salatino e Mariana Reyna do Nascimento, as três estudantes da Faculdade de Direito da USP e membros da CDHLG. A pesquisa de campo resultou num relato etnográfico que constou como trabalho final para a matéria FLA036 - Pesquisa de Campo em Antropologia e compõe um dos materiais do trabalho coletivo da CDHLG.

Essas disposições, contudo, não traçam um programa de ação. O único documento federal nesse sentido não é lei, mas uma nota técnica conjunta editada pelos Ministérios da Saúde e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Nota Técnica nº 001/2016). Esta prescreve um fluxo de atendimento em rede para mães e gestantes em situação de rua e/ou uso de drogas, ao reiterar as prescrições do ECA e prescrever trabalho conjunto em saúde e assistência social para garantir direitos. A nota é fortemente voltada para manutenção de mãe e bebê, prima pelo fortalecimento da família natural ou extensa e posiciona o acolhimento da criança e destituição do poder familiar como saída excepcional, a última opção, após todos os esforços de manutenção da família se esgotarem. Segundo a nota técnica, deve ser prioritária a permanência da mãe e bebê juntas e, antes de separar e destituir, é preciso que sejam mobilizados todos os recursos disponíveis em assistência, saúde e educação, para propiciar amparo e condições de maternagem segura.

Ainda, no Estado de São Paulo, algumas Varas da Infância e Juventude (VIJ) passaram a emitir pareceres sobre o tema para as profissionais dos equipamentos de saúde e assistência social no âmbito de seus processos. Em especial, houve uma portaria que nos chamou atenção, emitida por uma juíza - de uma das regiões em que estivemos - no contexto de uma reunião de rede para discussão de caso. No documento, a juíza determinava que todos os casos de gravidez ou parto de mulheres em situação de rua e/ou com histórico de uso de drogas na sua região de atuação deveriam ser encaminhados à VIJ, sob pena de responsabilização das agentes.

Diante do aumento do número de casos judicializados nessa Vara e da aflição das profissionais que estavam constantemente pressionadas com a possibilidade de serem individualmente responsabilizadas, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPE SP) produziu uma recomendação de fluxo de encaminhamento na temática baseada na Nota Técnica 01/2016. Ambas as normativas continuaram circulando no território, a despeito de seus conteúdos conflitantes.

Em se tratando de acolhimento, no município de São Paulo, é vigente a Lei nº 12.316/97, que institui a política local de acolhimento (art. 4º, II). Um de seus princípios norteadores a subordinação da dinâmica do serviço à garantia da unidade familiar (art. 3º, inciso V). A lei é regulamentada pelo Decreto nº 40.232/2001, segundo o qual é a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) a responsável pelo acolhimento provisório (art. 1º). O objetivo enunciado oficialmente é de acesso à rede de serviços socioassistenciais e, sobretudo, de auxílio na saída das ruas, pelo processo de autonomização das pessoas acolhidas (art. 2º).

b. O acompanhamento do caso e o campo da pesquisa

A CDHLG realizou visitas a dez Centros de Acolhida Especializados (CAE) no Município de São Paulo. As visitas começavam, geralmente, com uma entrevista com as profissionais, conduzida pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, seguida por uma visita ao equipamento e um momento de conversa com as usuárias. A entrevista seguia um roteiro estruturado com perguntas diversas, que iam desde dados sobre o preenchimento de vagas, até desafios enfrentados pelas profissionais no cotidiano. Mas a conversa não se atinha ao roteiro da Defensoria, porque as agentes ilustravam suas respostas com casos que tinham vivenciado, davam outras informações que julgavam necessárias, etc. Assim, as descrições que seguem vêm dos registros de campo dessas conversas.

Os Centros de Acolhida eram bem diferentes entre si. No que diz respeito às regras, elas variavam quanto período em que é permitido que a mulher frequente o espaço, sobre o tempo máximo de acolhimento, sobre a limpeza dos espaços - se fica a cargo das abrigadas ou de pessoas contratadas para isso - sobre a possibilidade de visitas, sobre relacionamentos homoafetivos, etc.

Em termos de organização interna, os Centros de Acolhida Especializados (CAE) para mulheres são formados por equipes de atendimento multidisciplinar, compostas, principalmente, por profissionais do sexo feminino. Com algumas variações, geralmente as equipes envolvem uma gerente, assistentes sociais, psicólogas e educadoras, além de agentes operacionais e técnicos, cozinheiras e seguranças - com as quais conversamos nas visitas.

A quantidade de vagas nos CAE é bastante variada, bem como a relação entre a quantidade de mulheres e a de crianças. A estrutura também é muito diversa: alguns são prédios com vários andares e outros casas térreas e amplas; alguns têm quartos com capacidade para um número grande de mulheres e crianças e outros têm quartos menores e mais intimistas. Nenhum deles permite o acolhimento de homens, o que significa que várias mulheres são abrigadas sem seus companheiros.

Com relação às regras do cotidiano, os CAE eram bem diferentes entre si. No que diz respeito ao período em que é permitido que a mulher frequente o espaço, por exemplo, em alguns CAE, a mulher pode permanecer o dia inteiro no local; em outros, durante o dia, ela só pode ficar em áreas comuns e não nos quartos; em outros, ainda, ela deve sair durante todo o dia, podendo regressar apenas no final da tarde. Uma variação importante das regras nos centros de acolhida era sobre a possibilidade de deixar ou não o/a filho/a sob os cuidados de outras mulheres

abrigadas. Em alguns abrigos, as mulheres podiam acionar as colegas para tomarem conta de seus filhos enquanto estavam foram. Em outros, isso era estritamente proibido. As regras também variam sobre o tempo máximo de acolhimento, sobre a limpeza dos espaços - se fica a cargo das abrigadas ou de pessoas contratadas para isso - sobre a possibilidade de visitas, sobre relacionamentos homoafetivos, etc.

Em um dos centros há uma rígida divisão dos espaços para “mães” e para “solteiras” - em campo, nos diferentes albergues, *mães* são mulheres que estão acolhidas com suas filhas e *solteiras* aquelas acolhidas sozinhas. Não necessariamente as *solteiras* não possuem companheiros ou companheiras e muitas, inclusive, são mães, mas não estão abrigadas com suas filhas. De maneira geral, o que pôde ser concluído das visitas é que os equipamentos funcionam de formas muito diferentes. As equipes ocupam uma posição essencial na promoção dos direitos de cidadania dessas mulheres, porque decidem se podem ficar abrigadas ou não e em quais condições. O exercício da maternidade, desse modo, depende fortemente de qual o abrigo, quais são as regras e, ainda, das percepções morais e julgamentos que as agentes fazem sobre as usuárias.

Apesar de proporcionar um desenho importante de parte das possibilidades de proteção à maternidade em situação de rua, inclusive no que tange às diferentes regras locais resultantes do exercício da discricionariedade, as visitas aos CAE não permitiram compreender como o processo de tomada de decisão ocorre na relação com as regras formais, tampouco ilustraram outros fatores que concorrem para definir a tomada de decisão. Assim, além dessas visitas, escolhemos nos aprofundar em um caso específico, que pudemos acompanhar a partir de uma perspectiva privilegiada: assistimos reuniões de alguns serviços que trabalham com população em situação de rua e se depararam com a problemática da maternidade. Desse modo, foi possível observar como as agentes constroem justificativas, de modo individual e coletivo, para as posições que defendem.

O “caso” selecionado, diferentemente do que tende a acontecer no fluxo mapeado pela CDHLG, resultou na manutenção de mãe e bebê juntas com sua família extensa. A mãe do bebê era, na época, uma adolescente de quinze anos, usuária de crack, que circulava entre a casa da mãe, avó da criança, e a situação de rua. A avó tinha vínculo profissional com o hospital em cuja maternidade a adolescente dera a luz e, por isso, conseguiu acionar a rede de atendimento antes que o caso fosse encaminhado à Vara da Infância e Juventude - que era a intenção inicial da equipe de médicos, enfermeiros e assistentes sociais que atendera a adolescente.

A conversa na maternidade envolveu a equipe do hospital, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, profissionais do Consultório na Rua (CnRUA)⁴, do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)⁵ e do Serviço Especializado de Assistência Social (SEAS)⁶ e a coordenadora da CDHLG. Após a decisão de manter a bebê e a mãe juntas, os presentes concordaram em fazer reuniões periódicas de acompanhamento do caso para verificar se a criança não estaria correndo nenhum tipo de risco.

Convidadas pelas equipes do SEAS e do CNRua, três alunas do grupo acompanharam reuniões de caso e visitaram a casa da família. Durante a pesquisa de campo com as equipes que acompanham o caso, foi possível perceber uma série de desafios e dilemas da atuação desses profissionais, por meio de suas falas, comportamentos e decisões frente às situações que se apresentaram.

Em primeiro momento, cabe pontuar que essas equipes têm uma relação antiga com a família, uma vez que realizam o atendimento contínuo não só da adolescente, mas de seus irmãos e de sua mãe já há alguns anos, dada a situação de vulnerabilidade e a necessidade de acompanhamento por problemas infracionais de um deles. Por essa razão, as BNR apresentam, para além da dimensão profissional, uma relação de afeto - carinho, cuidado, preocupação, medo, repulsa, impaciência - com a adolescente e a família. Isso era expressado no discurso que responsabiliza a avó pela situação e pelos cuidados com a crianças - *“a própria mãe, que deveria ser o pilar da família, não tem estrutura, claro que os meninos seriam agressivos”* ou nas manifestações de preocupação e cuidado - *“não dá para carregar no colo, mas dá para mostrar o caminho”*.

Nas reuniões, as BNR abordavam diversos assuntos, cogitavam encaminhamentos e, com frequência, dirigiam-se a nós para perguntar quais seriam as possíveis consequências de suas decisões. Um exemplo foi a sugestão de acionamento do Conselho Tutelar - rapidamente afastada por um dos agentes do CREAS, por acreditar que levaria à uma rápida separação: *“o Conselho é um pouco radical”*. De nós, o grupo esperava esclarecimento sobre a hipótese do conselho tutelar gerar separação célere e sobre a responsabilidade da equipe se algo acontecesse com o bebê.

⁴ O Consultório na Rua (CnRua) é um serviço da Prefeitura de São Paulo, formado por uma equipe interdisciplinar, com o objetivo de facilitar o acesso da população de rua aos serviços de saúde, através de atendimentos itinerantes vinculados a uma UBS (Unidade Básica de Saúde). Para saber mais, acesse: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/poprua/programas_e_projetos/index.php?p=171923

⁵ O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) equipamento da prefeitura vinculado ao setor da assistência social e que oferece auxílio especializado e continuado para pessoas em contexto de vulnerabilidade. Para saber mais, acesse: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/creas/index.php?p=2003

⁶ O Serviço Especializado de Abordagem de adultos em situação de rua (SEAS) é responsável por realizar buscas ativas pelos indivíduos através do diálogo intersetorial e identificar a natureza dos riscos a que essas pessoas estão expostas e referenciado ao Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) e/ou Centro POP. Para saber mais, acesse: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/protecao_social_especial/index.php?p=28945

Este temor, aliás, era recorrente em diversos momentos nas reuniões acompanhadas. Algumas profissionais temiam que o pai da criança ficasse agressivo ou que a adolescente a levasse para a rua, pois *“A realidade é outra, é a RUA, os caras não tão nem aí, pode acontecer de tudo”*. Elas não queriam ser responsabilizadas por eventuais danos à criança, *“essa responsa”* não poderia ser do CNRua, demarcou a psicóloga do serviço. Segundo a enfermeira também do CNRua, as equipes não poderiam tolerar *“risco e negligência contra a criança inocente”*, especialmente o serviço em que trabalhava: *“E se essa criança morrer, for abusada, estuprada? O Consultório na Rua não fez nada?”*. Com esse tipo de afirmação, elas expressavam o temor de se responsabilizar por colocar a criança em risco ou situação de negligência, inclusive em relação aos órgãos do sistema de justiça, como Ministério Público e Judiciário.

Nas reuniões, eram expressadas posições sobre o caso: manter a criança com a família extensa, sob os cuidados da avó e em proximidade com a mãe ou acionar autoridades que se ocupassem de encaminhar a separação, acolhimento da criança em abrigo especializado para menores e, eventualmente, a destituição do poder familiar. As justificativas eram, sobretudo centradas no interesse da criança, que por vezes era lido como concretizado pela separação, por vezes como concretizado pela manutenção da criança com a família extensa. Exemplo disso é a discussão, na qual uma BNR em favor da separação diz se preocupar com a segurança da criança, em razão de possível recaída da adolescente e ausência da avó: *“e se uma hora... a bebê ficar sozinha? Eu estou pensando na criança!”*. A questão tornou-se uma pequena discussão entre os serviços, com a agente do SEAS respondendo em tom enérgico: *“Eu também estou pensando na criança!”*, ao pontuar que a separação seria violadora de direitos.

Mas as posições em um ou outro sentido não eram sempre claras e constantes. As percepções da equipe sobre o caso, muitas vezes, eram contraditórias: por um lado, as BNR manifestavam preocupação em deixar a criança com a família; por outro, não gostariam de ver os vínculos familiares rompidos por uma possível separação. Isso podia ser percebido durante as reuniões de acompanhamento do caso, na medida em que as posições sobre separar ou manter junto variavam entre as equipes, entre os agentes de cada uma delas e até mesmo em um único ator do campo, a depender do momento.

Exemplo disso foi um dos agentes de abordagem do CNRua, que na primeira reunião fora enfático e insistente contra *“se meter na vida da família para separar”*. Na reunião seguinte, uma de suas primeiras falas foi sobre a prioridade da criança e o dever de protegê-la integralmente, conforme proteções do ECA: *“a gente olha pra família, mas primeiro precisa olhar a criança”*, em linha com o que vinha sendo defendido pelo restante das membras do serviço em que trabalhava. Contudo, na mesma reunião, após muito empenho e argumentação da assistente social do SEAS, a equipe de CNRua e o agente de abordagem foram convencidos a dar mais uma chance para que a família se organizasse e mantivesse a criança. O último, em especial, fez fala enérgica sobre o papel do serviço ser acolher a família em suas necessidades, em total desacordo com o que vinha defendendo inicialmente.

As angústias e o cansaço da equipe frente ao cenário complexo do caso também apareciam nas falas das profissionais. Por vezes, elas afirmavam que jamais fariam *“um relatório falando para a vara acolher a criança”* pois eram *“contra a institucionalização”*. Em outros momentos, soavam como se o acionamento de autoridades judiciárias fosse inevitável diante da complexidade dos casos: *“no discurso tudo é muito lindo, mas a prática é outra”*. Elas expressavam muito cansaço e frustração na voz, ao narrar histórias, por exemplo, de atendimentos nos quais repetidamente insistiam para que determinado usuário do serviço passasse em consulta ou tomasse o remédio.

As visitas realizadas à casa da família foram feitas em horários diversos: algumas vezes, de manhã cedo, outras no começo da tarde, logo após o almoço - o que sempre era decidido pelo grupo de profissionais reunido, após discussões sobre assuntos variados relativos à família. Em uma das reuniões, por exemplo, o grupo decidiu fazer uma devolutiva do que havia conversado a respeito do caso, falar do atendimento psicológico, estipular um prazo para que ela fizesse inscrição na creche (e dizer o quanto isso era importante para assegurar a guarda), etc.

Diante de uma recaída e desaparecimento da adolescente, os esforços da equipe centraram-se na avó e na criança, sobretudo na busca de compatibilizar o trabalho da primeira com o cuidado e atenção que esta exigia. A avó vinha resolvendo a questão do cuidado com favores de amigos e vizinhos. Contudo, isso era feito de modo instável, sem oferecer segurança de que sempre haveria alguém para fazer isso, o que obrigou a avó a faltar algumas vezes no trabalho.

Uma vaga em creche despontou como solução ideal e urgente aos olhos da equipe e em conversas com a família. Logo, a equipe se articulou para dar conta dessa demanda e recorreu, inclusive às vias judiciais. Esse caminho, entretanto, não foi facilmente acessado pelas avó da criança ou pelas BNR. O contato com a Defensoria, inicialmente destacada para tratar da creche, foi muito difícil: as BNR não sabiam se o pedido de guarda poderia ser conduzido junto ao Núcleo da Infância, com o defensor que era próximo, ou se precisaria ser pela unidade da região em que se encontravam. Ao mesmo tempo, a agente do SEAS conseguiu cooperação para isso junto a uma procuradora que acompanhava o caso e teria feito o pedido no fórum mais próximo. Mas a via judicial não foi necessária, já que o pedido administrativo junto à creche foi suficiente para assegurar uma vaga, como afirmou a assistente social do SEAS: *“deu certo não pelo fórum, né? É que a gerente da creche foi uma fofa!”*

DO ESPAÇO À AÇÃO: IMPLEMENTAÇÃO SIMBÓLICA E TOMADA DE DECISÕES NO MICROLEVEL

O presente estudo tem como objetivo compreender o processo que viabiliza materialização do atendimento a mulheres gestantes em situação de rua, tendo em vista as diversas camadas de implementação pela qual a política passa. Assim, o trabalho se dedica ao estudo da composição do espaço para a ação discricionária e também de seu exercício. A análise das regras formais sobre o tema representa apenas um aspecto da construção do espaço para a discricionabilidade, mas é um importante ponto de partida.

A existência de normas ambíguas ou conflituosas, além de categorias normativas abrangentes ou sobrepostas possibilita a discricionabilidade (Lotta e Santiago, 2017) na medida em que permite adaptações ou transformações mais amplas por parte dos implementadores. Porém, isso não é suficiente para dar conta do contexto de implementação. Outros fatores e as interações que ocorrem no processo de implementação cumprem um importante papel de interpretar e adaptar as normas da política às realidades locais (Lotta, 2012), de maneira que o estudo sobre o exercício da discricionabilidade é uma etapa imprescindível para dar conta do objetivo proposto.

a. Conflito e ambiguidade nas regras: implementação simbólica

O mapeamento das regras, um dos aspectos que determinam o espaço de discricionabilidade, ocorreu em três níveis: normas constitucionais, normas federais e normas infralegais, como portarias, decretos, notas técnicas, etc. Buscamos também leis e normas infralegais no âmbito municipal. O exercício foi muito semelhante ao levantamento do desenho jurídico-institucional (Bucci, 2016), típico das análises de políticas públicas operadas no direito. Contudo, a análise não se ocupou das hierarquias entre normas ou com regras de aplicação e interpretação. A preocupação é a forma como esses comandos chegam de modo conflitante ou ambíguo nas BNR.

De saída, nota-se o caráter ambíguo das regras mais gerais, como “prioridade absoluta” e “melhor interesse da criança”, que são mobilizadas tanto para justificar a separação como a manutenção. Exemplo disso foi, numa discussão acirrada entre uma agente que defendia a separação e outra que insistia nas tentativas de apoio à família extensa para que houvesse convivência na família natural. Expressando preocupação com a criança ficar sozinha, caso a mãe tivesse recaído no uso de drogas, a primeira disse, muito exaltada *“e se uma hora . . . a bebê ficar sozinha? Eu estou pensando na criança!”*. De maneira igualmente exaltada, a segunda rebateu: *“Eu também estou pensando na criança!”*, pontuando sobre os malefícios que a ruptura de vínculo traria.

Essa ambiguidade é um efeito típico de compromissos legislativos que evocam símbolos importantes, como a proteção à infância. Tais disposições dependem de uma linguagem suficientemente aberta para que diversos atores interpretem um mesmo ato de diferentes maneiras (Matland, 2009). Embora praticamente todas as regras envolvam questões de interpretação, esse é particularmente o caso de regras complexas, que garantem benefícios ou serviços (Hupe & Hill, 2007). Tal noção remete, ademais, à ambiguidade de meios (Matland, 2009), verificada na pesquisa de campo pelas incertezas sobre qual o papel desempenhado pelas diversas organizações no processo de implementação - como Conselho Tutelar, Vara da Infância e Juventude (VIJ), Defensoria Pública, Ministério Público - e pela dificuldade que os atores tinham para entender o que fazer e quais os efeitos do que fariam.

Quanto ao conflito, para Matland (2009), pode aparecer em relação aos objetivos professados de uma política ou das atividades planejadas para conduzi-la. Por exemplo, em pesquisa conduzida em unidades básicas de saúde sobre a focalização da saúde na população negra, Milanezi e Silva (2019) narram, entre outras questões, a dificuldade dos BNR em tratar de equidade, por meio de atendimento às especificidades da população negra, em razão da incompatibilidade que acreditavam existir entre focalização e a noção de acesso universal no SUS. Ou seja, tanto o comando constitucional de tratamento igualitário, como o de atenção especial, chegavam aos BNR, mas o primeiro era acionado para justificar a não aplicação do segundo (Milanezi & Silva, 2019).

Complicações semelhantes podem ser observadas com relação à Nota Técnica 01/2016/MDS/MSaúde, que prescreve um fluxo de atendimento e encaminhamento de mulheres grávidas em situação de rua e/ou uso de drogas. A normativa explicita a necessidade de esgotamento das possibilidades de manutenção segura da criança junto à família de origem, nuclear ou extensa, que deverá receber apoio e orientação e ter acesso aos serviços e benefícios que se fizerem necessários. Isso pode ser lido como coerente com os artigos do ECA que prezam pela manutenção da família extensa. Contudo, é também possível que a regra se contraponha às normativas sobre o melhor interesse da criança, a depender da interpretação que os agentes fazem sobre o que é “melhor interesse”, como visto nos casos apresentados gerando situações de conflito (Matland, 2009).

Em campo percebemos também que o “esgotamento das possibilidades” - presente tanto no ECA como na Nota Técnica - é um termo amplo, que passa por um alto grau de interpretação e depende do contexto dos atores. No caso acompanhado, por exemplo, era comum que as profissionais se mostrassem exaustas em algumas reuniões e repetissem que já haviam feito tudo que estava a seu alcance. Em outros momentos, se mostravam otimistas e afirmavam que iriam “*até o fim*” para que a criança permanecesse com a família. Nesse caso, ainda, há disputas sobre os significados da política, que podem se desenvolver sobre problemas de competência ou sobre os meios para alcançar os objetivos, como descrito por Matland (2009).

Apesar do caráter ambíguo e conflituoso dos comandos formais, os BNR de diferentes serviços implicados nesta dinâmica - abrigos, serviço de abordagem, equipamentos de saúde - precisam tomar decisões:

Actors may be faced with situations in which rules are ambiguous or even contradictory. Over time, the number of rules they are expected to apply may have grown. At the same time these actors work under an action imperative: they have to act. Actors see themselves forced to make choices: choices about how to deal with a specific rule – in general and in specific situations – but also choices between rules.

O espaço para discricionariedade encontrado no campo é, portanto, formado por regras que enfrentam um alto grau de conflito e ambiguidade. Contudo, o exercício da discricionariedade, que resulta na materialização da ação do Estado para o cidadão (Dubois, 1999), conforme já mencionado, não é determinado apenas pelas regras e as BNR operam outros recursos na tomada de decisão no dia-a-dia da política pública. Assim, as situações de conflito e ambiguidade das normas são necessárias para pensar os contornos do espaço da discricionariedade, mas não são suficientes para dar conta da atuação dessas profissionais.

b. b. O processo decisório no microlevel: exercício da discricionariedade

No contexto da maternidade em situação de rua, em que ocorre implementação experimental, são os arranjos no microlevel, não no macrolevel, que determinam o resultado da implementação. Isso justificou a descrição *bottom-up* da política, com ênfase nas oportunidades disponíveis aos atores (Matland, 2009). As perguntas norteadoras desse exercício são, como levantado por Lotta (2019): o que influencia as BNR a exercer a discricionariedade de uma forma ou de outra? Quais são os fatores? As visitas aos centros de acolhida e, sobretudo, o acompanhamento do caso, permitiram-nos ouvir como as BNR argumentam sobre suas decisões, o que lançou luz sobre os fatores que incidem sobre elas, formando espaço de discricionariedade.

Entre estes, podemos citar: (i) regras formais provenientes da Constituição, do Estatuto da Criança e do Adolescente e de outros dispositivos infralegais, além de decisões de juízes em outros casos trabalhados; (ii) desconhecimento, dúvidas e incertezas sobre as regras e sobre sua aplicação; (iii) expectativas de outras BNR; (iv) medo de responsabilização de suas condutas em caso de risco à criança; (v) impressões pessoais, valores culturais, políticos e religiosos e opiniões socialmente partilhadas; e (vi) proximidade ou distanciamento entre BNR e usuárias, incluindo relações de afeto para além das relações profissionais estabelecidas.

Em relação às regras, o já discutido contexto de conflito e ambiguidade cria múltiplas possibilidades de ação: são diferentes organizações para acionar, diversos atores para se relacionar e múltiplas justificativas para decidir. As narrativas das BNR que estudamos podem ser de obediência à lei - *state agency* - como quando usam as regras formais para justificar seu raciocínio, ou de obediência normativa e cultural - *citizen agency* - conforme se depreende dos julgamentos que fazem sobre as mulheres e crianças atendidas (Maynard-Moody & Musheno, 2003). No que diz respeito às leis, no entanto, falta clareza às BNR sobre o que se aplica a cada caso, de modo que as narrativas *state agent* têm conteúdos muito diversos e conflitantes: separar ou manter juntos mãe e bebê podem ser “cumprimento da lei” - isso, claro, nos casos em que as BNR conhecem as regras sob as quais devem atuar.

O desconhecimento sobre as regras (e consequências das decisões) foi muito presente na pesquisa de campo e chamou atenção, inclusive, pela insistência com a qual as agentes nos demandavam para tirar dúvidas, tanto no acompanhamento do caso, como nas visitas em parceria com a Defensoria. Como no caso descrito na abertura deste artigo, que aconteceu em uma das visitas aos CAE, com frequência as BNR eram surpreendidas pelo que lhes era informado como regra para as situações do cotidiano. A Nota Técnica, por exemplo, era ainda muito recente à época em que a pesquisa de campo foi realizada e tinha pouco alcance com relação às profissionais que atuavam no cotidiano da política. O desconhecimento - assim como invisibilização e inação - podem ser decorrência do silenciamento em torno do tema, conforme exploram Milanezi e Silva (2019), na discussão sobre o silenciamento a respeito da Política Nacional em Saúde Integral da População Negra, contexto no qual há desconhecimento sobre o conteúdo das regras e sobre compatibilização entre elas, como no caso da focalização versus o universalismo do nosso sistema de saúde.

É preciso considerar, portanto, a complexidade contida na multiplicidade de normas e no manejo cotidiano delas pelas BNR. Em estudo sobre a atuação de fiscais do trabalho no Brasil, Pires (2017) narra como cada fiscal é legalmente competente para aplicar todas as regulações nacionais do trabalho e, diante disso, desenvolve modos de justificação de sua atuação. O autor identificou duas práticas correntes entre os fiscais: a primeira denominou *fiscal intelligence*, ao entender prática na qual os inspetores se comportaram como policiais, performando inspeções check-list e aplicando sanções para cada irregularidade que encontravam nos locais de trabalho. Já na segunda, que chamou de *social engineering*, o comportamento dos inspetores se assemelhava às práticas de consultores ou educadores, na medida em que eles buscavam informar e persuadir as empresas fiscalizadas, mais do que punir por infrações à lei (Pires, 2017).

Tais condutas estavam inseridas, sobretudo, nas redes sociotécnicas, isto é, conjuntos específicos de relações, envolvendo objetos e atores, os quais provêm fiscais do trabalho com o apoio que precisam para materializar as concepções de seus papéis e seguir com diferentes tipos de ações de inspeção (Pires, 2017). Nessa discussão, é interessante destacar o papel das redes de atores em torno da temática da maternidade e situação de rua: as BNR, embora eventualmente estejam em posição de dar decisões ou produzir relatórios individualmente, frequentemente se apoiam na discussão em grupo para decidir, como observado no acompanhamento do caso em que as opiniões a respeito da manutenção ou separação eram disputadas entre as agentes..

Em alusão ao subtítulo do livro de Lipsky (2010), os autores Hupe & Hill (2007) argumentam que, apesar dos “dilemas individuais”, BNR trabalham numa gama de relacionamentos, que podem ser tanto horizontais como verticais. Nas relações horizontais, encontram-se os colegas de trabalho com os quais podem se consultar sobre o tratamento a ser dispensado aos clientes. Interessante observar que, para os autores, assim como no caso da maternidade em situação de rua, essas consultas ocorrem não somente com membros da mesma organização, mas de outras que trabalham com o tema, e os colegas podem ou não ser da mesma profissão. As visões dos colegas influenciam a tomada de decisão, são parte do que formata o espaço que a BNR tem para escolher um ou outro curso de ação.

Já na dimensão vertical, as BNR tem relação, de um lado, com os cidadãos com quem interagem e, de outro, com os gestores públicos e, de modo mais distante, os superiores de nomeação política (Hupe & Hill, 2007). As decisões tomadas pelas BNR estão sujeitas a esta dimensão de responsabilidade. No contexto estudado, elas expressavam temor de responsabilização (em uma das regiões, especialmente depois da portaria emitida pela VIJ) não somente com gestores e representantes políticos, mas com órgãos do sistema de justiça, como o Ministério Público e o Judiciário, que se ocupam do tema, em várias medidas, por envolver crianças, que são sujeitos vulneráveis e têm uma série de proteções a serem garantidas.

A delicadeza em torno dos sujeitos de direito envolvidos, aliás, é outro fator que influencia na modelagem da tomada de decisão. Mulheres têm uma série de direitos reprodutivos reconhecidos, para além do âmbito legal, no imaginário das burocratas. A ideia de separar uma criança da mãe causa espanto e com frequência atrai resistência das agentes. Ao mesmo tempo, há reconhecimento de que crianças são seres vulneráveis e merecedores de proteção especial e não podem ser colocados em risco. O tratamento desses direitos como incompatíveis esteve na fala local de diversos atores do campo, conforme pesquisa da CDHLG (Gomes, 2018).

Junto disso, há também influência de uma série de categorizações e julgamentos - pertencentes a concepções sociais mais amplas sobre maternidade, família e cuidado. Em suas formulações, as BNR expressam noções de “normalidade” e “merecimento”, o que acaba influenciando na forma como vão decidir quais casos são mais apropriados para separação e quais são mais tendentes a ter sucesso com a manutenção (Salatino, Miranda & Lotta, 2019).

Por fim, está presente entre as BNR e as usuárias dos serviços relações de proximidade (Lotta, 2012), em nível profissional ou não, que interferem nas decisões adotadas pelas BNR diante das demandas cotidianas. No caso em análise, as agentes, após anos de acompanhamento, manifestavam certo carinho pela família, levando em conta a trajetória da avó da criança, conhecida por uma das agentes desde muito nova (foram vizinhas na infância). Contudo, tal proximidade era lembrada a depender do que se pretendia justificar e não guardava relação necessária com a decisão de manter ou separar a criança: por vezes, a proximidade era evocada para justificar separação, por vezes, para justificar conhecimento sobre a complexidade vivenciada pela família.

Como se percebe, são múltiplos os fatores que influenciam o processo decisório. Assim, o estudo do exercício da discricionariedade desponta como um fator fundamental para compreender o que é materializado como política para mulheres e crianças. Ou seja, os aspectos que compõem e interferem nas decisões dos agentes, para além do contexto de regras formais ambíguas e conflituosas, não são determinantes apenas para compreender a atuação das profissionais, mas também as suas consequências para os destinatários do Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final da pesquisa, foi um importante dado do campo perceber que, diante das indagações e questionamentos feitos pelas interlocutoras de pesquisa, nós, estudantes de direito interessadas na temática, ainda tínhamos muita dificuldade em afirmar o que poderia e o que não poderia ser feito. Mesmo após uma extensa pesquisa sobre as normativas aplicadas a esses casos, não pudemos dizer com certeza quais eram os limites da atuação das BNR envolvidas com essas mulheres, o que é sintomático de um quadro de conflito e ambiguidade entre as normas.

Enquanto pesquisadores, porém, nos era facultado não encontrar todas as respostas para as indagações que surgiam no dia-a-dia dos equipamentos envolvidos. Para as BNR, no entanto, as circunstâncias que surgem em seu cotidiano de trabalho exigem que elas tomem decisões com os recursos disponíveis, ainda que não existam orientações precisas sobre o que fazer em face a um determinado contexto. Isso faz de seus trabalhos “*impossible jobs*”, como chamado por Lipsky (2010), pois diante das situações que se apresentam, as BNR nem sempre se comportam de acordo com o previsto pela norma, porque precisam lidar com as demandas que aparecem no contexto local e para as quais as respostas não estão sistematizadas nas regras.

A discricionariedade, nesse cenário, deve ser lida a partir das regras que a conformam, mas também a partir da ideia de discricionariedade como ação (Lotta e Santiago, 2017), presente nos comportamentos e decisões dos agentes, para as quais concorrem diferentes fatores, como a opinião dos pares, o desconhecimento das normas, o medo de responsabilização e os afetos envolvidos nas interações cotidianas. O que se materializa como política para essas mulheres gestante em situação de rua é, em grande medida, decorrente do exercício de discricionariedade, que proporciona diferentes experiências às usuárias no contato com a política e direciona para diferentes tipos de acesso a direitos.

Se, por um lado, existe a possibilidade de que o exercício de discricionariedade permita adaptações e adequações dos comandos formais aos contextos, existe um risco de que os resultados das decisões, no nível da rua, criem sensação de incerteza e injustiça nas cidadãs afetadas por elas. Num cenário de conflito e ambiguidade, falta previsibilidade do que pode acontecer tanto para as usuárias, como para as BNR. Quando a BNR de um abrigo nos perguntou, revoltada, se as profissionais do hospital maternidade tinham *direito* de fazer a separação, mesmo que a mãe tivesse condições de cuidar da criança, ela ilustrou o quanto esse contexto causa sensação de injustiça e parcialidade nas decisões - o que é componente de falta de qualidade do governo (Rothstein & Teorell, 2008).

BIBLIOGRAFIA

- BRODKIN, E. Reflections on street-level bureaucracy: past, present, and future. *Public Administration Review*, v. 72, p. 940–949, 2012.
- BUCCI, M.P. Quadro de Referência de uma Política Pública: primeiras linhas de uma visão jurídico institucional. *Diário do Estado*, no 122, 2016.
- DUBOIS, V. La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère. Paris: Economica, coll., 1999.
- FARIA, C. A. Implementação: ainda o ‘elo perdido’ da análise de políticas públicas no Brasil?. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.
- GOMES, Janaina (coord.). *Primeira Infância e maternidade nas ruas da cidade de São Paulo: relatório de pesquisa*. São Paulo: Lampião Conteúdo e Conhecimento, 2017.
- HARRITS, G. S.; MØLLER, M. O. *Prevention at the Front Line: How home nurses, pedagogues, and teachers transform public worry into decisions on special efforts*, *Public Management Review*, 16:4, 447–480, 2014.
- HILL, M. J.; HUPE, P. L. The multi-layer problem in implementation research. *Public Management Review*, v. 5, n. 4, p. 471–490, 2003.
- HUPE, P. L.; HILL, M. J.. Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, v.85, n. 2, p.279–299, 2007.
- HUPE, P. Dimensions of discretion: specifying the object of street-level bureaucracy research. *DMS-Der Moderne Staat*, [S.l.], v. 2, p. 425–440, 2013.
- LIPSKY, M. *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation, 2010[1980]

- LOTTA, G. *Burocracia e implementação de políticas de saúde*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.
- LOTTA, Gabriela. *Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde*. In: FARIA, C. A (org). *Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática*. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.
- LOTTA, Gabriela. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (org). *Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática*. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.
- LOTTA, Gabriela; SANTIAGO, Ariadne. *Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia*. BIB, São Paulo, v. 83, n. 1, p. 21-42, 2018.
- LOTTA, G. S. 2019. *A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas*. In: LOTTA, G. S (org). *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, Brasília, 2019, pp. 11-38.
- MATLAND, R. E. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, UK, v. 5, n. 2, p. 145-174, 2009.
- MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. *Cops, teachers, counselors: stories from the front lines of public service*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.
- MILANEZI, J; SILVA, G. SILÊNCIO – REAGINDO À SAÚDE DA POPULAÇÃO NEGRA EM BUROCRACIAS DO SUS. in PIRES, Roberto. *Implementando Desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*, Ipea, Rio de Janeiro, 2019, pp. 441-461.
- OLIVEIRA, Roberto Cardoso. “O trabalho do antropólogo: olhar, ouvir, escrever” em *Revista de Antropologia* Vol 39, No. 1 (1996), pp. 13-37.
- PIRES, R. Between the Law and the Case: Making Sense of Labor Inspector’s Responses to Workplace Risks in Brazil. *Droit et Societé*, 96/2017, pp. 173-187.
- RIOS, A. G. *O fio de Ariadne: sobre os labirintos de vida de mulheres grávidas usuárias de álcool e outras drogas*. 2017.
- ROTHSTEIN, B. *Bo Just Institutions Matter*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- SALATINO, L. C. ; MIRANDA, J. R. ; LOTTA, G. S. 2019. *Políticas públicas para mulheres em situação de rua: reflexões sobre categorização e julgamentos (aceito para publicação)*.