

Políticas Públicas Para Mulheres Em Situação De Rua: Reflexões Sobre Categorização E Julgamentos¹

Laura Cavalcanti Salatino. Graduanda em Direito na Universidade de São Paulo.
E-mail: laura.c.salatino@gmail.com

Juliana Rocha Miranda Mestranda em Administração Pública na Fundação Getúlio Vargas e Bacharela em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.
E-mail: juliana.rocha.ismart@gmail.com

Gabriela Spanghero Lotta. Professora e pesquisadora de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas.
E-mail: gabriela.lotta@gmail.com

Resumo

Este artigo busca compreender, no contexto das políticas de acolhimento e encaminhamento de mulheres e crianças em situação de rua, como percepções de normalidade e categorias sociais operadas por burocratas em nível de rua podem moldar o exercício da discricionariedade e, portanto, o tipo de serviço que ofertam às usuárias. Através de um estudo de caso e de visitas a centros de acolhida para mulheres e crianças em situação de rua, observamos em profundidade o processo de categorização realizado, a partir de um olhar sobre as categorias sociais operacionalizadas e sobre a construção das ideias de normalidade e merecimento das usuárias. Para produzir a reflexão proposta, foram articuladas as bibliografias de burocracia em nível de rua, categorização e julgamento e da sociologia do guichê.

Palavras-Chave: Maternidade; Situação De Rua; Discricionariedade; Burocracia Em Nível De Rua; Categorização

Abstract

This paper aims to understand, in the context of referral and shelter policies for homeless women and children, how perceptions of normality and social categories operated by street-level bureaucrats can shape the exercise of discretion and, therefore, the type of service offered to users. Through a case study and visits to shelters for homeless women and children, we observed in depth the categorization process, from the perspective of social categories and the constitution of the ideas of normality and deserving of users. To produce this reflection, the literature of street-level bureaucracy, categorization and judgment and “sociologie du guichet” were articulated.

Key-words: Motherhood; Homeless Situation; Discretion; Street-Level Bureaucracy; Categorization

¹ A primeira versão deste artigo foi elaborada no início de 2018 e apresentada na 5th Conference for Junior Researchers, com tema “Law in Everyday Life” do Programa Law and Society da Universidade de Stanford, no Painel 6 - Família, gênero e religião.

Políticas Públicas Para Mulheres Em Situação De Rua: Reflexões Sobre Categorização E Julgamentos

Laura Cavalcanti Salatino – Universidade de São Paulo
Juliana Rocha Miranda – Universidade de São Paulo
Gabriela Spanghero Lotta – Fundação Getúlio Vargas

1. INTRODUÇÃO

Diante da complexidade que envolve a implementação de políticas públicas, o papel crítico desempenhado por burocratas em nível de rua (BNR) chama atenção, entre outros fatores, pela necessidade de realização de escolhas que impactam fortemente a alocação de recursos - materiais e simbólicos - entre os usuários dos serviços (LIPSKY, 2010). Acontece que, nesse processo, os BNR operam de modo a transformar usuários em clientes que sejam identificáveis e alocáveis em padrões e categorias sociais (HARRITS; MØLLER, 2011), fazendo do momento da implementação um potencial lócus de reprodução de desigualdades sociais (LOTTA, 2017; PIRES, 2017).

Disso decorre uma problemática de equidade e justiça pelo Estado. De um lado, as decisões dos BNR materializam a política pública para o usuário, e são, portanto, a forma como este enxerga e compreende a sua ação (LIPSKY, 2010). De outro, a medida de percepção de justiça e legitimidade do Estado, para os usuários, reside na existência de procedimentos justos com os quais concordam e em categorias de justiça e merecimento que respaldam e legitimam (ROTHSTEIN, 1998). Assim, a mediação da relação Estado-cidadão pode ser marcada por produção de desigualdade e percepção de injustiça.

Torna-se importante, assim, voltar o olhar para como categorias e processos de categorização impactam na distribuição de sanções e benefícios públicos na construção da cidadania (HARRITS; MØLLER, 2011). Tendo como pano de fundo esta discussão teórica, o presente artigo abordará um caso ilustrativo dessa questão: os processos de categorização e julgamentos de mulheres em situação de rua, usuárias de drogas ou não, que eventualmente engravidam e desejam permanecer com a criança, valendo-se, para tanto, do apoio de políticas de proteção social. Na cidade de São Paulo, uma série de intervenções do Estado - incluindo de BNRs - mostra-se central nessa dinâmica, uma vez que pode viabilizar ou dificultar esse objetivo.

De saída, cumpre contextualizar que a população em situação de rua é um contingente heterogêneo de pessoas que, em geral, têm em comum pobreza extrema, vínculos familiares

fragilizados, inexistência de moradia convencional regular e que faz uso dos logradouros públicos e das áreas degradadas como espaço de moradia e sustento. Também se enquadram na definição legal de população em situação de rua as pessoas que se encontram nas unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.

Tal definição consta da política nacional para esse público e vai ao encontro das discussões que o problematizam como fenômeno heterogêneo, multicausal e socialmente complexo (FRANGELLA, 2004; DE LUCCA, 2007). São Paulo é referência sobre o assunto, por ser a cidade brasileira com maior número de pessoas em situação de rua e ter uma ampla rede de atendimento e assistência ao segmento populacional¹.

Das 15.915 pessoas atualmente em situação de rua na cidade, 16% são mulheres², sendo 1110 vivendo nos logradouros e 1213 em situação de acolhimento à época da contagem do censo. A vulnerabilidade social, nesse contexto, articula-se à desigualdade de gênero, assim como à raça, deixando-as, ainda mais que os homens, expostas à violência, a doenças sexualmente transmissíveis e ampliando os desafios para efetivação de direitos. Um reflexo disso é a maior dificuldade que se constata para sua adesão a tratamentos de saúde e acompanhamentos socioassistenciais (RIOS, 2017).

Para as mulheres que engravidam, além dessas dificuldades, sobretudo no que atine ao acompanhamento pré-natal, o momento que sucede ao parto pode significar a permanência com a criança ou a separação. Esta, em geral, é caracterizada pelo envio da criança para um abrigo para crianças e adolescentes e pela judicialização da questão, para que se decida sobre a guarda e o possível encaminhamento para adoção. A separação, da maneira célere como tem acontecido, pode ser considerada uma violência aos direitos das mulheres e das crianças, o que ressalta a importância de problematizá-la e pensar outros caminhos (GOMES, 2017).

A alternativa de permanência com as crianças, por sua vez, costuma ser efetivada pelo acionamento da família extensa ou pelo amparo de políticas públicas, como acolhimento conjunto de mãe e bebê em abrigos especializados. Assim, considerando que essas políticas públicas são centrais para garantir essa opção, o objetivo deste trabalho é analisar de forma crítica como os serviços públicos voltados para essas famílias, em especial os de assistência

¹ A política municipal é tipificada na Lei de Atenção à População de Rua (Lei nº12.316/1997) e regulamentada pelo Decreto no 40.232/2001. Essa legislação lista os princípios que devem orientar os procedimentos e elenca os serviços e tipos de atendimento prestados.

² Dados retirados do censo da população em situação de rua da cidade de São Paulo, realizado no ano de 2015 pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), em parceria com a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) da Prefeitura de São Paulo. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/observatorio_social/2015/censo/FIPE_smads_CENSO_2015_coletivafinal.pdf.

social, funcionam e as impactam, tendo como base os processos de categorização e julgamento operados pelos BNR que trabalham com esse público.

Assim, buscamos neste trabalho compreender, no contexto das políticas de acolhimento e encaminhamento de mulheres e crianças em situação de rua, como percepções de normalidade e as categorias sociais operadas por BNRs podem moldar o exercício da discricionariedade e, portanto, o tipo de serviço que ofertam às usuárias. O estudo do tema ainda implica abordar a relação entre a utilização dessas categorias sociais dos burocratas - por vezes informadas por sentidos específicos de família, maternidade e cuidado - e a noção de merecimento articulada pelos profissionais que, frequentemente, é determinante para o atendimento ofertado às usuárias.

Importante ressaltar que não se pretende, aqui, discutir como é formado o espaço para discricionariedade, mas, uma vez constatada sua existência, discutir as práticas discricionárias e o modo como elas são informadas por categorias sociais operadas pelos BNR. Os dados empíricos coletados, aliados com a bibliografia de discricionariedade e categorização, ajudam a lançar luz sobre os possíveis impactos da articulação de categorias para a política pública, sobretudo no que tange à (re)produção de desigualdades. Para conduzir a reflexão, foram revisitados dados da pesquisa de campo da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama³ nos Centros de Acolhida Especializados para Mulheres e nas reuniões intersetoriais de equipes voltados para esse público em uma região de São Paulo.

Este artigo conta com três seções além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção apresenta o referencial bibliográfico dos conceitos utilizados para a análise proposta. A seção seguinte apresenta a metodologia adotada e a descrição dos campos de pesquisa. Na terceira seção analisamos o caso à luz dos conceitos utilizados, considerando tanto uma análise das categorias sociais empregadas como das noções de merecimento utilizadas pelos BNR. Finalizamos o artigo com as considerações finais.

³ A Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama (CDHLG) é um grupo de pesquisa e extensão da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, organizado por alunas e alunos de graduação, que utiliza o método de estudo clínico do direito para pensar a temática dos direitos humanos de forma interdisciplinar. Desde 2009, a CDHLG tem por tema de atuação a população em situação de rua na cidade de São Paulo e já trabalhou a temática a partir de diferentes abordagens, como a realização de ouvidorias comunitárias, articulação com a rede de atendimento e advocacy em parceria com a Defensoria Pública do Estado de São Paulo. A partir de 2015, o grupo passou a debuchar-se sobre a questão das mulheres em situação de rua, instigado por alguns relatos sobre a “separação das mães e crianças” que começaram a surgir e produziu um relatório de pesquisa sobre o tema, em conjunto com o Instituto Alana. Para mais informações, acesse: <https://luizgama.wordpress.com>.

2. PERSPECTIVA TEÓRICA: CATEGORIZAÇÃO E MERECIMENTO NO EXERCÍCIO DA DISCRICIONARIEDADE

As análises de políticas públicas têm pontuado a importância da fase de implementação não apenas como momento de execução do desenho que resulta da formulação, mas como um processo no qual decisões são tomadas (FARIA, 2012), por vezes engendrando uma complexa cadeia de atores e transformações (LOTTA, 2012). Dentre os múltiplos decisores, merecem destaque os burocratas em nível de rua, que são os agentes do Estado em contato imediato e pessoal com os cidadãos e que desempenham um papel crítico ao tomar decisões redistributivas e alocativas que afetam diretamente a vida dos usuários, diante de restrições de recursos (LIPSKY, 2010).

Tais decisões ocorrem no âmbito do exercício de discricionariedade por esses agentes, conceito que deve ser diferenciado do chamado espaço da discricionariedade. Enquanto este trata da liberdade de ação que possibilita a ação discricionária, aquele se refere à ação do burocrata e à maneira como ele decide dentro do espaço criado, sobretudo, pelas regras (LOTTA; SANTIAGO, 2017), as quais podem ser mais ou menos ambíguas e conflituosas (MATLAND, 1995). Importante notar, contudo, que outros aspectos também moldam o espaço da discricionariedade, como os elementos organizacionais, a exemplo de gestão, controle, relação de mando e obediência, padronização de processos, limitação de recursos, imprevisibilidade do cotidiano, entre outros (LIPSKY, 2010; LOTTA; SANTIAGO, 2012).

A discussão sobre o exercício de discricionariedade pelos BNR suscita um dilema de justiça e equidade nas ações do Estado, qual seja, o potencial risco de reprodução de desigualdades já existentes na sociedade em práticas de desatenção, exclusão e discriminação no tratamento de segmentos da população, muitas vezes já submetidos a diferentes tipos de vulnerabilidades (PIRES, 2019). Conforme discutem Cavalcanti, Lotta e Pires (2017), são fundamentais as conclusões de Lipsky sobre a posição central do indivíduo para a real definição da política, diante dos dilemas que enfrentam quando se deparam com as discrepâncias entre os objetivos formais da política e as condições de seu trabalho, na medida em que suas decisões produzem desigualdade.

Para os autores, contudo, essa abordagem tende a posicionar desigualdades sociais exclusivamente como consequências do processo de implementação, ou seja, um resultado entre os muitos possíveis que a tomada de decisões cotidianas pode acarretar (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2017). Essas desigualdades, porém, não surgem somente como resultado do exercício da discricionariedade. Elas existem enquanto dado da realidade

social e precisam ser localizadas como elemento constitutivo do processo de implementação (DUBOIS, 1999). Isto porque interferem na tomada de decisão e são derivadas de concepções que os burocratas carregam sobre as pessoas que atendem e de relações assimétricas que estabelecem nas interações ordinárias com os usuários.

We find that social inequality has most commonly been treated as a consequence of street-level implementation, one among many potential results and impacts of discretionary decision making and its resulting unequal treatment of citizens. We argue that there is a problem in doing street-level bureaucracy research like this: the incorporation of social inequality dimensions becomes severely restricted and we miss the point that social inequality is also a constitutive element in implementation processes and in the interactions embodied in them. (LOTTA; PIRES, 2017, p. 87)

Como demonstram abordagens mais sociológicas da literatura, não se pode deixar de reconhecer que os agentes de implementação são socialmente situados, isto é, eles fazem parte de múltiplos grupos, engajam-se em diferentes universos sociais e são por eles influenciados (LOTTA; PIRES, 2017; MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003; DUBOIS, 1999; HARRITS; MØLLER, 2011). Nestas abordagens, que fazem parte de uma guinada sociológica nos estudos de implementação (LOTTA; PIRES, 2017), se torna central a discussão sobre categorização, ou sobre dimensões culturais e sociais que influenciam o exercício da discricionariedade (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003).

Nesse movimento de pensar a reprodução de desigualdades no processo de implementação, Harrits e Møller (2011) trabalham com o conceito de categorização, operada pelos burocratas em nível de rua, enquanto processo de construção de identidades institucionais que indicam quais indivíduos estão aptos a acessar ou não a política e de qual forma. Ainda, as autoras propõem uma distinção entre categorias sociais e categorias políticas, ambas articuladas pelos BNR. As categorias políticas são de ordem administrativa, presentes na operação do Estado, por exemplo na determinação de elegibilidade para benefícios. Já as categorias sociais são as que operam nas relações sociais mais amplas e refletem como grupos sociais interpretam e se relacionam em contextos econômicos, simbólicos e morais (HARRITS; MØLLER, 2011).

Apesar da interdependência entre as duas noções, que podem se moldar e influenciar mutuamente, este trabalho pretende voltar-se para os processos de categorização informados, sobretudo, pelas categorias sociais observadas no contexto de implementação das políticas para mães em situação de rua. Os BNR recebem as usuárias – pessoas únicas, com demandas individualizadas e diferentes experiências de vida – e cumprem a tarefa de classificá-las, ao enquadrar cada uma nas categorias pré-estabelecidas do serviço, mas com espaço para

interpretação que pode ser preenchido com padrões e categorias sociais, além de percepções sobre a normalidade (HARRITS; MØLLER, 2013).

Essa categorização feita pelos BNR pode se basear em observações implícitas, impressões e sensações que possuem sobre o mundo e sobre as situações, a respeito das quais frequentemente prevalecem o senso comum, estereótipos e preconceitos (HARRITS; MØLLER, 2013; HARRITS, 2019). Isso influencia, inclusive, na caracterização de um “grupo alvo”, na medida em que a atribuição de valores positivos ou negativos a um determinado grupo de indivíduos, assim como sua comparação, informa sobre seu status como cidadãos e como serão tratados no atendimento: merecedores ou não (HARRITS; MØLLER, 2011). Numa abordagem relacional sobre o tratamento da pobreza na França, por exemplo, Dubois (2014) posiciona a construção da pobreza como resultado das relações entre quem necessita de assistência e quem tem autoridade para provê-la. Nesse sentido, aos alvos das políticas sociais, não basta que sejam pobres, eles precisam merecer os benefícios, ao provar que lutam para superar a pobreza. Isso pode estar ligado à distinção entre dois tipos ideais da prestação dos serviços: o welfare, no qual ter determinados atributos dá ao usuário acesso aos benefícios respectivos – cidadão *entitled to rights* – e o modelo de caridade pública, no qual a ausência de direitos sociais bem definidos são substituídos por autorizações e assistência decididos caso a caso – cidadão *recipient* – (DUBOIS, 2014; SCHNEIDER; INGRAM, 2005).

Portanto, configura-se situação tal que, a partir dos julgamentos e categorizações exercidos pelos BNR, é elaborada a percepção de que certos perfis de usuários são moralmente superiores e mais merecedores que outros, tornando o momento da implementação um potencial lócus de reprodução ou redução de desigualdades sociais (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003; LOTTA, 2017). Por fim, esse processo de categorização possui efeitos na forma como o Estado materializa as políticas públicas e que são sentidas pelos usuários de três maneiras distintas: na determinação da elegibilidade para acesso à política, na construção de estigmatizações a partir das categorias utilizadas e na percepção que esses usuários vão ter de justiça e legitimidade sobre o Estado (ROTHSTEIN; TEORELL, 1998).

No caso complexo de mulheres mães em situação de rua, usuárias de drogas ou não, as categorizações e julgamentos, bem como as avaliações sobre merecimento ou não, estavam frequentemente relacionadas a gênero – aqui adotado como uma construção social que estabelece significados para as diferenças entre homens e mulheres (SCOTT, 1989) – ao exercício ideal da maternidade (MATTAR; DINIZ, 2012), incluindo padrões de cuidado, aos

formatos e comportamentos esperados de uma família (FONSECA, 1995), ao comportamento sexual dessas mulheres e, ainda, ao esforço que faziam para superar a situação de pobreza. Assim, o presente artigo dedica-se a compreender como o raciocínio revelado pelas formulações e práticas em torno dessas noções sociais informam o exercício da discricionariedade por parte das BNR que estudamos.

3. METODOLOGIA E DADOS

Esta pesquisa fez uso de uma abordagem multimetodológica (KANT DE LIMA, 2010), a partir dos dados coletados durante o período de pesquisa de campo para o relatório elaborado pela CDHLG, com o objetivo de diagnosticar o fluxo de atendimento e encaminhamento de mulheres e crianças em situação de rua. Com o fim da pesquisa, esses dados foram revisitados, tendo em vista a quantidade de informações coletadas mas não necessariamente analisadas durante a elaboração do relatório.

As técnicas de pesquisa empregadas e utilizadas para a presente análise foram: (i) observação *in loco* e acompanhamento etnográfico⁴ de equipes do CnRua⁵, SEAS⁶ e CREAS⁷ atuando em torno de um caso; e (ii) entrevistas e conversas informais com agentes da ponta da rede de atendimento, sobretudo em visitas a abrigos especializados para mulheres⁸. No processo de escrita deste artigo, os cadernos de campo foram recuperados para reconstruir as trajetórias das equipes e as descrições densas sobre as estruturas e dinâmicas internas dos centros de acolhida.

⁴ Foram responsáveis pelo acompanhamento as alunas Juliana Rocha Miranda, Laura Cavalcanti Salatino e Mariana Reyna do Nascimento. 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.

⁵ 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

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

⁷ 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

⁸ Ao todo, foram realizadas dez visitas em Centros de Acolhida Especializados na cidade de São Paulo, durante um período de seis meses, e em conjunto com a Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

A abordagem qualitativa adotada, especialmente no que tange à análise do trabalho executado pelos BNR das equipes do CnRua, CREAS, SEAS e dos centros de acolhida visitados, revelou-se fundamental para a proposta deste trabalho. Nessa perspectiva, as faculdades mais básicas do conhecimento – *ver* e *ouvir* – possibilitaram acesso às falas locais e ao contexto no qual se encontram os interlocutores (OLIVEIRA, 1998).

A escolha por revisitar os dados se deu no momento da escrita acadêmica, que é posterior à realização do campo, e no qual é possível aprofundar a reflexão e debate, em diálogo com as produções que existem sobre o assunto (OLIVEIRA, 1998). Nessa etapa, para além das conclusões alcançadas pelo relatório da CDHLG, algumas inquietudes relacionadas às dinâmicas de atendimento das profissionais permaneceram e puderam ser trabalhadas num segundo momento, sob as lentes da literatura sobre discricionariedade e categorização dos BNR.

Por fim, a adoção de um método etnográfico de pesquisa foi viável graças à duração extensa da pesquisa – cada um dos dois campos realizados durou cerca de seis meses. Isso permitiu um olhar aprofundado sobre os casos e uma descrição densa dos cenários encontrados, captando diferentes aspectos relacionais e de organização das equipes envolvidas, bem como a exploração das práticas implementadas por cada uma das equipes, em seus diferentes contextos e diante de diferentes demandas das usuárias.

3.1 AS VISITAS AOS CENTROS DE ACOLHIDA ESPECIALIZADOS PARA MULHERES

As idas aos Centros de Acolhida Especializados (CAE) 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.

Em termos de organização interna, os Centros de Acolhida Especializados 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.

A quantidade de vagas nos centros é bastante variada, bem como a relação entre a quantidade de mulheres e a de crianças. Por conta dessa variação numérica, a estrutura dos albergues também é muito diversa: alguns são prédios com vários andares e outros casas térreas e amplas; alguns com quartos com capacidade para um número grande de mulheres e crianças e outros com quartos menores e mais intimistas. Nenhum deles permite o acolhimento de homens, o que significa que várias mulheres são abrigadas sem seus companheiros. A estrutura física do local era, normalmente, o primeiro dado de campo observado: em alguns espaços, a impressão era de se tratar de uma casa comum com vários moradores, enquanto em outros, a grande quantidade de camas e berços por quarto passavam a impressão de menos proximidade e conforto.

Com relação às regras do cotidiano, os Centros de Acolhida 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 centros, 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. 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.

De todos os centros de acolhida visitados, em apenas dois o gerente era homem. Em um desses espaços, o gerente se mostrou muito empolgado com a nossa visita e nos contou diversas histórias sobre as mulheres que circularam pelo equipamento. Uma delas era “*uma mulher muito bonita*” e estava abrigada com a mãe e o filho. Aos fins de semana, “*ela saía para visitar algum homem e até dormir com ele*” e deixava a criança no abrigo com a avó. O gerente nos contou essa história em tom de reprovação e concluiu dizendo que se viu obrigado a acionar o Conselho Tutelar para acompanhar o caso, porque uma mãe “*não poderia deixar seu filho assim, sozinho*”. No final, a mulher desligou-se do equipamento com a mãe e a criança para morar com o companheiro. Essa foi, nas palavras do gerente, uma história de sucesso.

Em outro centro 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. A gerente desse abrigo, grávida à época da visita, se mostrou bastante autoritária com as usuárias, tutelando e administrando, na medida em que conseguia, as escolhas das

abrigadas. Um exemplo foi a situação em que, durante a visita ao equipamento, ela abria a porta e acendia a luz dos quartos em que mulheres e crianças dormiam e respondia às manifestações de incômodo delas com *“já está na hora de acordar mesmo”*. Ela também nos trouxe algumas experiências do trabalho, abordando o mérito de seu esforço nas “bem sucedidas” e culpabilizando as usuárias pelos resultados que julgava insatisfatórios. Quando questionada sobre os maiores desafios de seu trabalho, ela nos falou sobre *“pessoas problemáticas”*, *“mulheres que deixam os bebês caírem de propósito”* e ainda afirmou que o *“problema é que elas não cumprem regras”*.

Em outro centro de acolhida, o trabalho e iniciativa das mulheres usuárias do serviço eram valorizados. A equipe nos contou sobre casos de mães que *“trabalham e dão conta do recado”*, ou seja, que além de cuidarem de seus filhos e filhas, são capazes de trabalhar fora e algumas, ainda, de estudar. Nesse abrigo, todas as crianças já estavam matriculadas em creches e havia espaços dedicados às mulheres separados dos espaços das crianças, como salas de estudo e de cinema e um ateliê onde eram dadas oficinas de costura e pintura.

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 e suas concepções sobre a forma ideal de exercício da maternidade, por exemplo, têm impactos práticos na vida das usuárias. Em um dos abrigos, por exemplo, uma das usuárias - mulher, negra, *mãe* - tinha uma companheira, também abrigada - mulher, negra, *solteira*. Diante de acusações de que elas estariam recorrentemente tendo relações sexuais no banheiro, a companheira foi transferida de abrigo por decisão da gerente. A que permaneceu sentia-se injustiçada, pois disse não ter feito nada do que fora acusada, e disse estar em grande sofrimento pela quebra de mais esse vínculo.

3.2 O ACOMPANHAMENTO DO CASO⁹

Para analisar os processos de categorização e julgamento operados pela BNR, escolhemos como objeto um caso específico. A escolha de um caso a ser acompanhado em profundidade permite compreender as diferentes interações vividas por uma usuária no seu cotidiano de acesso aos serviços públicos. Optamos, portanto, em vez de ter um olhar

⁹ Fizemos opção por omitir os nomes das pessoas pesquisadas, chamando-as de “mãe”, “adolescente” e “agente”, além de trocar algumas falas e situações. Sem prejuízo para a construção etnográfica, trata-se de um recurso que busca, em primeiro lugar, resguardar ao máximo possível os interlocutores de pesquisa, em cotejo com as discussões sobre o segredo antropológico e os cuidados éticos exigidos pela pesquisa com pessoas vulneráveis. O recurso reforça, ademais, que embora tenha particularidades, o caso lança luz sobre questões que atravessam outros casos de maternidade e situação de rua.

abrangente e generalizável com um conjunto variado de situações, observar em profundidade apenas um, o que permite compreender as nuances das relações cotidianas operadas na implementação de políticas a partir da perspectiva de uma usuária, as interações que vivenciou e os potenciais espaços de reprodução de desigualdade operados pelos burocratas.

O “caso” selecionado para ser analisado neste artigo desenha-se quando a CDHLG, em razão do acúmulo com o tema, foi convidada a ajudar na mediação de um caso típico da pesquisa, que resultou, diferentemente do que tende a acontecer no fluxo que mapeamos, na manutenção de mãe e bebê juntas com sua família extensa. O caso é bastante complexo já que 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 deu 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, do CREAS e do SEAS 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. Essas reuniões, contudo, não ocorreram nos três primeiros meses seguintes ao nascimento da bebê, porque a adolescente aderiu às recomendações das profissionais sobre permanecer em casa com a criança e evitar o uso abusivo de drogas. Tudo estava bem aos olhos das profissionais que se dedicaram ao caso.

No entanto, após uma recaída da adolescente e um episódio de retorno à cena de uso de crack com a criança, as equipes voltaram a se mobilizar em torno do caso. Quando ela voltou para casa, no mesmo dia, a bebê tinha queimaduras no rosto e estava fraca. A partir disso, as equipes do CnRua, SEAS e CREAS passaram a encontrar-se periodicamente para discutir o caso, pensar alternativas e realizar visitas à casa da família.

A CDHLG pôde participar desse processo e conhecer, de maneira mais profunda, a política de atendimento em rede de casos complexos como este. Convidadas pelas equipes do SEAS e do CNRua, três alunas do grupo acompanharam reuniões de caso e visitaram a casa da família.¹⁰ Durante a pesquisa de campo com as equipes que acompanham o caso, foi

¹⁰ Foram responsáveis pelo acompanhamento as alunas Juliana Rocha Miranda, Laura Cavalcanti Salatino e Mariana Reyna do Nascimento. A pesquisa de campo resultou num relato etnográfico que constou como

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. Ainda, a psicóloga do CnRua possui com a avó da bebê um vínculo anterior a sua atuação na equipe: segundo o que nos contou, ela conhece a família desde que tinha cinco anos de idade. Por essa razão, as profissionais apresentam, para além da dimensão profissional, uma relação de afeto com a adolescente e a família.

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. Ao chegarmos, embora sempre cuidadosas em não levarem grupos grandes e intimidadores até a casa, as profissionais demonstravam familiaridade com o local, abrindo portas, sentando-se no sofá e pegando a criança no colo. Também eram frequentes perguntas sobre outras pessoas da família ou amigos que não estavam presentes e comentários em tom de intimidade como *“ah, ele é bem difícil de lidar mesmo”*.

Com a adolescente de volta à rua, as expectativas da equipe sobre o cuidado da criança eram depositadas na avó: a psicóloga mencionava conversas que teve com ela, nas quais alertava *“a responsabilidade é sua, então a gente vai ficar no seu pé”*. Nas reuniões de equipe, as profissionais discutiam quem ficaria com a criança para que a avó pudesse trabalhar, já que ainda não haviam conseguido uma vaga na creche e a filha que fica em casa durante o dia é deficiente intelectual e, por isso, não pode realizar os cuidados: *“precisamos de alguém sério para cuidar da criança”*. O tio da bebê foi cogitado por um agente comunitário de saúde, mas foi tido como alguém que *“não sabe de nada”*, *“ele não cuida nem dele”*.

As percepções da equipe sobre o caso, muitas vezes, eram contraditórias: por um lado, manifestavam preocupação em deixar a criança com a família; por outro, não gostariam de ver os vínculos familiares rompidos por uma possível separação. O 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”* –

alternava-se com manifestações de preocupação e cuidado – “*não dá para carregar no colo, mas dá para mostrar o caminho*”.

As angústias e o cansaço da equipe frente ao cenário complexo do caso também apareciam nas falas das profissionais. Por vezes, elas reiteravam que jamais fariam “*um relatório falando para a vara acolher a criança*” pois eram “*contra a institucionalização*”. Em outros momentos, também, afirmavam saber o que nós pensávamos sobre o assunto, enquanto estudantes que conhecem a teoria, mas não a realidade complexa “*no discurso tudo é muito lindo, mas a prática é outra*”.

No momento da conclusão da pesquisa de campo, a adolescente encontrava-se em situação de rua, fazendo uso problemático de crack, na região conhecida como *cracolândia*¹¹. Afastada da família, eventualmente ela ligava para casa para falar com a mãe e perguntar sobre sua filha. Desde a recaída, ela tinha voltado para casa duas vezes, ocasiões em que as equipes de acompanhamento tentaram reinseri-la nos tratamentos de redução de danos e cuidados de saúde. Mas sua adesão durou pouco tempo e ela acabou voltando para a rua. Ao descrevê-la, a agente do SEAS disse que então ela estava com “*perfil de usuária mesmo*”, “*muito magra, frágil, triste e deprimida*”.

Essas considerações foram transmitidas em um tom de enorme decepção dessa agente, que comparou esta situação com “*o jeito de menina*” que a adolescente tinha antes. Havia também preocupação com as notícias que ela vinha recebendo. Segundo o que escutou do pai da criança, que é o ex-parceiro com quem a adolescente costumava ficar nas ruas, ela estaria se prostituindo.

Sem poder tirar a adolescente da *crackolândia*, que é distante territorialmente e tem várias dinâmicas que dificultam o acesso, os esforços da equipe centraram-se na avó e na bebê, prioritariamente, e nos outros irmãos e frequentadores da casa, como a namorada de um dos rapazes, em menor medida. A avó vinha resolvendo a questão do cuidado da criança com favores e ajuda da namorada do filho. Contudo, isso era feito de modo instável, sem oferecer segurança de que haveria alguém para fazer isso, o que obrigou a avó a faltar algumas vezes no trabalho.

Uma vaga em creche despontou como solução ideal 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 necessário já que o processo administrativo foi suficiente para assegurar uma vaga para a bebê, como afirmou a

¹¹ Denominação popular para região no centro da cidade onde historicamente desenvolveu-se intenso fluxo de tráfico e uso de drogas. Para mais informações ver Rui (2012).

assistente social do SEAS: “*deu certo não pelo fórum, né? É que a gerente da creche foi uma fofo!*”.

O elogio feito foi em razão da compreensão da gerente com o fato de que se trata de uma situação de vulnerabilidade, que não dificultou a inscrição na fila e matrícula, apesar de a avó estar somente em posse de cópia dos documentos da criança e ainda sem a guarda provisória. “*Deu certo por nós correndo atrás e porque teve desistências*”, explicou a funcionária do SEAS.

As posições apresentadas sobre o caso são múltiplas: diferenciam-se entre as equipes, entre os agentes de cada uma delas e variam até em um mesmo ator do campo, a depender do momento. Ficou evidente, contudo, que as avaliações feitas sobre as usuárias, assim como as propostas de intervenção e encaminhamentos estavam atreladas às categorizações que os atores da ponta têm sobre a adolescente e a avó.

4. O PROCESSO DE CATEGORIZAÇÃO: AS NEGOCIAÇÕES DE VALORES E A DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS

No caso das burocratas estudadas neste artigo, foi constatado um amplo espaço para discricionariedade, uma vez que as regras das políticas públicas abordadas são vagas ou ambíguas (MØLLER; HARRITS, 2013; MATLAND, 1995). Isso significa que, na prática, as BNR usam mais do que as regras para decidir, operacionalizando processos de categorização, contextualizados em redes discursivas, motivados por percepções morais e simbólicas.

Nesse sentido, as próximas seções vão se dedicar a observar em profundidade o processo de categorização realizado, a partir de um olhar sobre as categorias sociais operacionalizadas e sobre a construção das ideias de normalidade e merecimento. Essas categorias são percebidas pelas usuárias do serviço e impactam sobre a percepção que elas têm sobre o atendimento recebido, associando-a a noções de justiça.

4.1 CATEGORIAS SOCIAIS E PERCEPÇÕES DA NORMALIDADE

O exercício de situar socialmente as agentes que implementam a política para as mulheres da presente pesquisa coloca em perspectiva a realidade permeada por múltiplas diferenças e desigualdades. Como já dito, essas desigualdades informam o exercício da discricionariedade e a categorização das usuárias, inclusive na construção de padrões de normalidade (HARRITS; MØLLER, 2011), ou seja, articulando uma dimensão moral que conecta determinadas características a um modelo do que é socialmente aceitável (HARRITS, 2019).

Pelas descrições da pesquisa de campo, pudemos constatar que incidem sobre as mulheres alvo das políticas públicas que estudamos diferentes categorizações, em geral de forma simultânea ou entrecruzada, a exemplo de “mulher”, “negra”, “em situação de rua”, “usuária de drogas”, “crackuda”, “lésbica”, “prostituta”, “acomodada”, “estruturada”, entre outras. A aplicação dessas variadas categorias operam na separação de indivíduos ou grupos de acordo com sua própria dinâmica, como se observa no caso dos Centros de Acolhida que, por si só, já representam uma forma de segregação de pessoas em situação de rua, além de outras divisões próprias da organização particular de cada centro, como a diferenciação comentada acima entre *mães* e *solteiras*.

A utilização de categorias estabelece paralelos entre o considerado “normal” ou “desviante” pelas agentes a partir de suas próprias percepções, notadamente informadas por noções socialmente partilhadas. Conforme discussão de Canguilhem (1989) levantada por Harrits e Møller (2013), para além da normalidade escolástica, mais atrelada ao conhecimento científico, uma das possibilidades do “normal” é ser uma categoria de julgamento popular, nos casos de situações sociais serem fortemente sentidas como inadequadas. Nos exemplos trabalhados neste artigo, tais sentimentos de inadequação eram frequentemente associados às categorias de “(a)normal” que as agentes expressaram sobre as noções de “família”, “maternidade” e “cuidado” - influenciadas ainda por referências anteriores em questões de gênero, raça e classe (PISCITELLI, 2008).

Durante o estudo de caso, a equipe discutia as dinâmicas internas da família sob a perspectiva de um ideal de família socialmente construído, que diz respeito a um conjunto de padrões (FONSECA, 1995), ainda que estes não fossem diretamente expressados. Não houve nenhum momento em que as funcionárias tenham verbalizado comparações com famílias heterossexuais e monogâmicas, nas quais mãe e pai desempenham papéis bem definidos. Mas no caso da adolescente, por exemplo, a palavra “desestruturada” era frequente para classificar a família, tomando por base a organização da avó da criança em relação a seu trabalho e cuidados com seus filhos e com a neta ou a delegação desse cuidado a membros da família, amigas e vizinhas. Nos centros de acolhida, onde mulheres se encontravam abrigadas com seus filhos e filhas, a separação simbólica entre *mães* e *solteiras* ilustra a projeção de um ideal familiar centrado na mulher e em seu exercício de maternidade e demonstra uma aplicação de categorizações em decisões de política pública.

A definição de uma família desestruturada, no entanto, não é uma informação dada, mas sim um termo em disputa, que envolve constantes negociações de valores entre as agentes (MØLLER; HARRITS, 2014). As classificações e categorizações dependem de um

exercício constante de comparação entre agrupamentos que detêm características internas comuns e diferentes entre si. A pesquisa de campo demonstrou diversos momentos de demarcações entre similaridades e diferenças baseados em padrões de referência construídos ou selecionados pelos burocratas. Nos centros de acolhida, onde mulheres se encontravam abrigadas com seus filhos e filhas, a atuação das agentes se referenciou, em diversos momentos, no que a equipe entendia como maternidade ideal (MATTAR; DINIZ, 2012).

Esse ideal de maternidade parece também estar atrelado a uma expectativa por parte das agentes sobre a forma como as mães usuárias do serviço devem praticar os cuidados com seus filhos. Tal olhar sobre família e maternidade, ademais, colocou em relevo a presunção de que as tarefas de cuidado cabem tipicamente às mulheres. Conectada ainda a esses ideais de cuidado, havia uma expectativa por parte das equipes sobre o comportamento sexual das mulheres, sobretudo daquelas que são mães. A noção de cuidado esperado dessas mulheres em relação a seus filhos parecia ser incompatível com o exercício de sua sexualidade, o que se conjugava com julgamentos morais sobre quantidade ou perenidade de parceiros, por exemplo. As condutas eróticas dessas mulheres eram constantemente tuteladas nos equipamentos e avaliadas, gerando julgamentos como o de promiscuidade ou negligência. Esses juízos construía o padrão do que era o “certo” e ideal, utilizado como referência para diferenciar do que estava errado. Por sua vez, estes juízos e avaliações do certo e errado estão constantemente associados a alguns tipos de reações por parte dos agentes - como a presunção de doença mental ou falta de idoneidade, ou ainda a perda do apoio institucional, restrição da mobilidade física e social e sanções de cunho processual.

Assim, a construção da normalidade não se pauta unicamente em uma percepção abstrata do que se entende como adequado, mas se constrói no cotidiano da interação, através de comparações entre diferentes perfis de usuárias e suas referências aos padrões estabelecidos. Nesse sentido, era comum na fala das equipes do centro de acolhida a percepção de que algumas mulheres “*não davam conta*”. Ao serem questionadas sobre as dificuldades das mulheres em situação de abrigamento para trabalhar e cuidar dos seus filhos, as funcionárias costumavam contar histórias de “sucesso” de mulheres que conseguiram compatibilizar as duas tarefas como forma de mostrar que é sim possível fazê-lo. Diante deste tipo de caso, as mulheres com maiores dificuldades de organização eram colocadas na categoria de que pessoas que “*não dão conta*”.

Dessa forma, a articulação de categorias sociais pelos atores está comumente associada a um ideal de normalidade, este também socialmente situado e construído através de comparações no contexto de implementação. A forma como ocorre a categorização é,

como já discutido, informada por noções preestabelecidas e estereótipos, além de ser um possível fator de reprodução de desigualdades já presentes. Isso ocorre na medida em que esse processo é determinante na maneira como o atendimento e encaminhamento dessas mulheres vai se dar e na distribuição dos recursos disponíveis.

4.2 A NOÇÃO DE MERECIMENTO E SUAS IMPLICAÇÕES

A partir dos julgamentos e categorizações, os BNR constroem a ideia de que certos perfis de usuários têm superioridade moral e, portanto, são mais merecedores do que outros. Ou seja, os BNR, por meio da mobilização de concepções adquiridas em sua vida social sobre o que é “normal”, entendem quais situações têm mais ou menos merecimento (PIRES; LOTTA, 2017; HARRITS; MØLLER, 2013). Operam com base em critérios tais como o status social dos usuários, suas características e a motivação e engajamento deles com a política (MØLLER; STONE, 2013).

No presente estudo, os BNR estabelecem como mais merecedoras as usuárias que se adequam às percepções do que é normal em termos de família, cuidado, sexualidade. Por exemplo, nos abrigos, são merecedoras as *mães* que se dedicam em tempo integral à maternidade, sendo altamente condenáveis a que saía aos fins de semana para se encontrar com o namorado e pedia ajuda da mãe para os cuidados com a criança. Já no caso da adolescente, percebemos um tom de preocupação na fala da agente quando se refere à questão da sexualidade, principalmente no momento em que a categoria da prostituição é acionada, já que esta é uma conduta própria de quem não merece exercer a maternidade.

As avaliações de merecimento têm o condão de reduzir ou (re)produzir desigualdades, seja do ponto de vista da distribuição material de recursos, na medida em que, como discute Oorschot (2008), os BNR operam decidindo “quem recebe o quê e por que”, ou do ponto de vista simbólico, pela produção de estigmatizações (MØLLER; HARRITS, 2013) com repercussões externas e internas às usuárias (PIRES, 2017). Para as que são tidas como “merecedoras” e “esforçadas”, o olhar é de valorização, como o que se tem para as mães que “*trabalham e dão conta do recado*”. Tais usuárias são vistas como “*bem sucedidas*” e foram apresentadas como expressão do mérito do esforço das equipes.

Para as que não merecem, entretanto, decorrem decisões e encaminhamentos que dificultam o exercício da maternidade ou a permanência conjunta de mães com seus filhos, por exemplo, pelo acionamento do Conselho Tutelar e do judiciário ou outras medidas. Como já relatado, em um dos abrigos, a equipe transferiu uma das companheiras de um casal homoafetivo abrigado, como forma de punir uma conduta entendida como reprovável, fora da

normalidade. A que permaneceu no mesmo abrigo narrou que encontrar uma parceira vinha sendo motivador para que cuidasse de si e de sua filha, na medida em que se enxergavam como uma família, inclusive dividindo tarefas com a criança. Depois da transferência, a usuária sentia-se penalizada (injustamente) com o afastamento da companheira, possível rompimento do vínculo e alteração da dinâmica que vinham construindo juntas.

Em todo esse contexto de avaliação do merecimento, chama atenção a postura das BNR que estudamos no sentido de “educar” as usuárias do serviço. Dubois (2014) explica que, em contexto de individualização bem-estar – usuários como *recipients*, não como *entitled* – os agentes encarregados de avaliar a elegibilidade aos benefícios de assistência social, assumem papel de encorajá-los a trabalhar, de ensiná-los a ser merecedores (Schneider e Ingram, 2005). No estudo de caso, esse tipo de posicionamento era permeado pelo afeto expressado nas manifestações de preocupação e cuidado da equipe, que se via no papel de não “*carregar no colo*”, isto é, de não conceder facilmente as coisas para a família, mas de “*mostrar o caminho*”, em alusão ao que precisava ser ensinado.

Assim, a discussão em torno das noções de merecimento é importante na medida que motiva encaminhamentos concretos no atendimento das usuárias, muitas vezes fundamentais para a permanência ou não da mãe e da criança juntas. Ainda, essa temática traz à tona questões complexas como a estigmatização de usuárias dos serviços, o que pode despertar nas mulheres diferentes percepções sobre o atendimento recebido e sua permanência ou não vinculada à política pública (HARRITS, 2019).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Frequentemente, o cotidiano das políticas públicas de atendimento e encaminhamento de mulheres mães em situação de rua é marcado por decisões das BNR que são definidoras no acesso a direitos, inclusive na permanência com seus filhos, uma vez que essa é comumente proporcionada pelas políticas de acolhimento conjunto. Ainda, diante da variabilidade das decisões, é possível estabelecer uma conexão à análise feita por Dubois (2014) a respeito da individualização do bem-estar dos cidadãos: em lugar de terem seus direitos reconhecidos e assegurados, essas mulheres sofrem com a individualização das decisões sobre o que e por qual motivo têm (ou não) direito a algo.

Sobre as motivações das burocratas, este artigo buscou se aprofundar em um dos aspectos que informam essas decisões: a operacionalização de categorias sociais e sua dimensão moral, fortemente atrelada a ideais de maternidade, cuidado e família. Esse processo se expressa nas construções das noções de normalidade e merecimento utilizadas

pelas agentes na implementação e seus reflexos na forma como se dá o acesso à política pelas mulheres.

Ainda, as usuárias dos serviços também fazem leituras da forma como se deu o atendimento e encaminhamento nas políticas. Nesse sentido, as situações de instabilidade e variabilidade das decisões são com frequência descritas pelo público atendimento como injustiça e perseguição. Assim, o processo de categorização influencia na percepção de justiça que as usuárias têm do atendimento recebido.

Essa questão leva a outra discussão importante sobre legitimidade do Estado, uma vez que as burocratas em nível de rua são mediadoras da relação entre usuário e política pública e, portanto, materializam o Estado no cotidiano dessas mulheres. Esse debate diz respeito ao paralelo entre legitimidade do Estado e percepção de justiça (ROTHSTEIN, 1998), de maneira que, no caso em questão, faltaria legitimidade uma vez que o tratamento justo é a medida da legitimidade e, conforme visto, a atuação das burocratas com frequência é entendida como injusta pelas usuárias, sobretudo no que diz respeito às categorizações.

A proposta deste debate, no entanto, não é a de culpabilizar as BNR, que frequentemente expressam adesão aos direitos humanos, aos direitos das mulheres e aos direitos da criança e adolescentes e muitas, inclusive, possuem trajetória de rua. Ao contrário, o objetivo é entender o processo de categorização como integrante do exercício da discricionariedade. Nesse sentido, o uso de categorias sociais é parte constitutiva do processo, de forma que é natural que as profissionais as articulem, especialmente em contextos de alto conflito e ambiguidade das políticas (MATLAND, 1995). Como aponta Harrits (2019), todos os indivíduos possuem padrões de estereótipos que podem ou não ser acionados em suas interações cotidianas. O preocupante é quando estes padrões informam o exercício da discricionariedade e se transformam em práticas concretas de implementação de políticas públicas. Em geral isso está associado a políticas com baixo grau de profissionalização, baixa capacitação dos burocratas e falta de estabelecimento de processos mais padronizados de implementação.

O objetivo deste trabalho foi tão somente lançar luz para os dilemas enfrentados pelas usuárias, em razão dos processos de categorização e julgamento feitos pelas BNR. Contudo, em lugar de pautar responsabilizações individuais, propomos uma reflexão sobre como lidar, no âmbito da política, com esses atravessamentos que são de ordem coletiva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BECKER, H. S. (2014), “A Epistemologia da Pesquisa Qualitativa”, *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, vol. 1, no. 2, p. 184-198.

BAUMGARTEN, M. F. (1992), “The Myth of Discretion”, in K. Hawkins, (org.), *The Uses of Discretion*. Oxford, Oxford University Press.

BOURDIEU, P. (1972), *Esquisse d'une théorie de la pratique*. Genebra, Librairie Droz.

BOURGEOIS, M. (2015), “Catégorisations et discriminations au guichet du logement social. Une comparaison de deux configurations territoriales”, in Baudot *et al.*, *L'État des droits*, Paris, Presses de Sciences Po.

BUCCI, M. P. D. (2012), “Quadro de Referência de uma Política Pública: primeiras linhas de uma visão jurídico institucional”, *Diário do Estado*, no 122.

BRODKIN, E. (2012), “Reflections on street-level bureaucracy: past, present, and future”, *Public Administration Review*, v. 72, p. 940-949.

BRODKIN, E.; MAJMUNDAR, M. (2010), “Administrative exclusion: organizations and the hidden costs of welfare claiming”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 20, n. 4, p. 827–848.

CAVALCANTI, S.; LOTTA, G.; PIRES, R. (2018), “Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua”, in R. Pires; G. Lotta; V. E. de Oliveira (org.), *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*, Brasília, Ipea/Enap.

COUTINHO, D. (2013), “O Direito nas políticas públicas”, in E. Marques (org.), *Política Pública como Campo Disciplinar*, São Paulo, Ed. Unesp.

DAVIS, K. (1969), *Discretionary Justice*. Baton Rouge, Louisiana State University Press.

DE LUCCA, D. (2007) *A rua em movimento - experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo.

DUBOIS, V. (1999), *La vie au guichet: relation administrative et traitement de la misère*. Paris, Economica.

DUBOIS, V. (2014), “The State, Legal Rigor and the Poor: The Daily Practice of Welfare Control”, *Social Analysis - Berghahn Journals*, v. 58, n. 3, p. 38-55.

ELLIS, K. (2011), “Street-level Bureaucracy Revisited: The Changing Face of Frontline”, *Social Policy & Administration*, v. 45, n. 3, p. 221-244.

EPP, C; MAYNARD-MOODY, S.; HAIDER-MARKEL, D. (2014), *Pulled Over: How Police Stops Define Race and Citizenship*. Chicago, The University of Chicago Press.

FARIA, C. A. P. (2012), “Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil?”, in C. A. P. Faria (org.), *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*, Belo Horizonte, Editora PUC Minas.

FONSECA, C. (1995), *Caminhos da adoção*. São Paulo, Cortez.

FONSECA, C. (1999), “Direito dos mais e menos humanos”, *Horizontes Antropológicos*, ano 5, n. 10, p. 83-121.

FRANGELLA, S. M. (2004), *Corpos Urbanos Errantes: uma etnografia da corporalidade de moradores de rua em São Paulo*. Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

GELINSKI, C. (2011), “A Questão Da Co-Responsabilidade Prevista Na Estratégia Saúde Da Família”, *Política e Sociedade*, vol 10, n. 19.

GOETZ, A (2001), “Local Heroes? How field workers determine policy outcomes”, *Women Development Workers: Implementing Rural Credit Programmes in Bangladesh*, cap. 4, p. 111-136.

GOFFMAN, E. (1961), *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*. Anchor Books/Doubleday.

GOMES, J. (coord.) (2017), *Primeira Infância e maternidade nas ruas da cidade de São Paulo: relatório de pesquisa*. São Paulo, Lampião Conteúdo e Conhecimento.

GOMES, J. (2017), “O Ouvir como uma Prática de Direitos Humanos: reflexões sobre as atividades da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama”, *Clínicas de Direitos Humanos e o Ensino*.

HARRITS, G.; MØLLER, M. (2011), “Categories and categorization: towards a comprehensive sociological framework”, *Journal of Social Theory*, 12, v. 2, p. 229-247.

HARRITS, G.; MØLLER, M. (2013), “Prevention at the Front Line: How home nurses, pedagogues, and teachers transform public worry into decisions on special efforts”, *Public Management Review*.

HARRITS, G. (2019), “Stereotypes in Context: How and When Do Street-Level Bureaucrats Use Class Stereotypes?”, *Public Administration Review*, v. 79.

HILL, M.; HUPE, P. (2014) *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*. London, Sage.

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

KANT DE LIMA, R.; BAPTISTA, B. G. L. (2010). “O desafio de realizar pesquisa empírica no direito: uma contribuição antropológica”, 7º Encontro da ABCP.

KORTEWEG, A. (2003), “Welfare Reform and the Subject of the Working Mother: ‘Get a Job, a Better Job, Then a Career’”, *Theory and Society*, v. 32, n. 4, p. 445-480.

LIPSKY, M. (1969), "Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy", in Annual Meeting of The American Political Science Association, New York, Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin.

LIPSKY, M. (2010 [1980]), *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, Russell Sage Foundation.

LOTTA, G. (2015), *Burocracia e implementação de políticas de saúde*. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz.

LOTTA, G. (2017), "Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas". *Rev. Sociologia Política*, v.26, n.66, p. 145-173.

LOTTA, G. (2012), "Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde", in C. A. Faria (org). *Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática*, Belo Horizonte, Editora PUCMINAS.

LOTTA, G. (2012), "O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade", in C. A. Faria (org). *Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática*, Belo Horizonte, Editora PUCMINAS.

LOTTA, G.; SANTIAGO, A. (2017), "Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia", *BIB*, São Paulo, n. 83, 1/2017, p. 21-42.

MATLAND, R. E. (1995), "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation", *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 5, n. 2, p. 145-174.

MATTAR, L. D.; DINIZ, C. S. G. (2012), "Reproductive hierarchies: motherhood and inequalities in women's exercising of human rights". *Interface – Comunic., Saude, Educ.*, v.16, n.40, p. 107-119.

MAYNARD-MOODY, S; MUSHENO, M. (2003), *Cops, Teachers, Counselors: Narratives of Street-Level Judgment*. Ann Arbor, University of Michigan Press.

MAYNARD-MOODY, S; MUSHENO, M. (2012), "Social equities and inequities in practice: street-level workers as agents and pragmatists", *Public Administration Review*, v. 71, n.1, p. 6-23.

MENICUCCI, T; MARQUES, A. (2016), "Cooperação e Coordenação na Implementação de Políticas Públicas: O Caso da Saúde", *Dados*, v. 59, n. 3, p. 823-865.

MEDCALF, A., & NUNES, J. (2018), "Visualizing Primary Health Care: World Health Organization Representations of Community Health Workers", *Medical History*, v. 62, n. 4, p. 401-424.

MINISTERIO DA SAUDE. (2018) Ministério da saúde, www.saude.gov.br. [Acesso em maio de 2019].

MØLLER, M. Ø. (2016), "'She isn't someone I associate with Pension' - A vignette study of professional reasoning", *Professions & Professionalism*, v. 6, n. 1.

MØLLER, M. O.; HARRITS, G. S. (2013), “Constructing at-risk target groups”, *Critical Policy Studies*, v. 7, n. 2, p. 155-176.

MØLLER, M. Ø.; STONE, D. (2013), “Disciplining disability under Danish active labour market policy”, *Social Policy & Administration*, v. 47, n. 5, p. 586-604.

NIELSEN, V L. (2006), “Are street-level bureaucrats compelled or enticed to cope?”, *Public Administration*, v. 84, n. 4, p. 861-889.

OLIVEIRA, R. C. (1998) “O trabalho do antropólogo: olhar, ouvir, escrever”, in *O Trabalho do Antropólogo. São Paulo, Ed. Paralelo/Unesp*.

OORSCHOT, W. (2008), “Solidarity towards immigrants in European welfare states”, *International Journal of Social Welfare*, v. 17, p. 3-14.

PEIRANO, M. (2014), “Etnografia não é método”, *Horizontes Antropológicos*, ano 20, n. 42, p. 377-391.

PIRES, R. (2017), “Implementando Desigualdades? Introdução a uma agenda de pesquisa sobre agentes estatais, representações sociais e (re)produção de desigualdades”, *Boletim de Análise Político-Institucional*, v. 13, p. 7-14.

PIRES, R. (2019), *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Rio de Janeiro, IPEA.

PIRES, R.; LOTTA, G. S.; DUTRA, R. (2018), “Burocracias Implementadoras E A (Re)Produção De Desigualdades Sociais: Perspectivas De Análise No Debate Internacional”., in R. Pires; G. Lotta; V. Oliveira (Org.), *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA/ENAP, v. 1, p. 247-268.

PISCITELLI, A. (2008), “Interseccionalidades, categorias de articulação e experiências de migrantes brasileiras”, *Sociedade e Cultura*, v. 11, n. 2, p. 263-274.

RIOS, A. G. (2017), *O Fio de Ariadne: Sobre labirintos de vida de mulheres grávidas usuárias de álcool e outras drogas*. Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

ROSENTHAL, P; PECCI. (2005), “The Social Construction of Clients by Service Agents in Reformed Welfare Administration”, *Human Relations*. v. 59, n. 12, p. 1633-58.

ROTHSTEIN, B. B. (1998), *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge, Cambridge University Press.

ROTHSTEIN, B. B.; TEORELL, J. (1998), “What is the quality of government? A Theory of impartial government institutions”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, v. 21, n. 2, p. 165-190.

SCHNEIDER, A L.; INGRAM H M. (1989), *Deserving and Entitled: Social Construction and Public Policy*. New York, State University of New York Press.

SCOTT, J. (1989), “Gender: a useful category of historical analyses”, *Gender and the politics of history*. New York, Columbia University Press.

SIBLOT, Y. (2006), *Faire valoir ses droits au quotidien: les services publics dans les quartiers populaires*. Paris, Presses de Sciences-Po.

SILBEY, S. (1980-1981), "Case processing: Consumer protection in an Attorney General's office", *Law & Society Review* v. 15, n. 3-4, p. 849-910.

TUMMERS, L. (2017), "The Relationship between Coping and Job Performance", *Journal of Public Administration Research And Theory*, p. 150-162.

WELLER, J. (1999), *L'état au guichet: sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*. Paris, Desclée de Brouwer.