

Burocratas de nível de rua e categorizações de pessoas em situação de rua
Luísa Filizzola Costa Lima – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
(EPPGG) no Governo do Estado de Minas Gerais
Marcos Arcanjo de Assis – Pesquisador na Fundação João Pinheiro

Este artigo analisa os esquemas de categorização de usuários, construídos por burocratas de nível de rua, de um serviço de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua de Belo Horizonte, bem como os potenciais efeitos materiais e simbólicos do uso dessas categorias. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com trabalhadoras da linha de frente. Observou-se que elas, influenciadas por condições de trabalho adversas, criam categorias informais baseadas em julgamentos sobre comportamentos, características socioculturais e trajetória de vida dos usuários. As técnicas mobilizam essas categorias para decidirem sobre encaminhamentos de usuários, priorizando aqueles que consideram “merecedores” e com maiores “chances de sucesso”.

Palavras-chave: burocratas de nível de rua; categorização dos usuários; pessoas em situação de rua; serviço de acolhimento institucional.

Área temática: Políticas públicas: gênero, raça, inclusão

Os autores não receberam financiamento ou apoio.

Introdução

Os burocratas de nível de rua encontram-se no centro do processo de implementação das políticas públicas: são professores, policiais, assistentes sociais e outros funcionários que concedem acesso e prestam serviços governamentais. Uma de suas tarefas básicas é o enquadramento de usuários em categorias previamente determinadas nas políticas públicas, definindo assim quem irá receber benefícios e sanções (Lipsky, 2019; Lotta, 2019).

Além dessas categorias oficiais, os burocratas de nível de rua acabam enquadrando os cidadãos em categorias informais. Essas categorias são, muitas vezes, baseadas em estigmas e senso comum, o que pode levar à exclusão de grupos vulneráveis das políticas públicas. Ainda, o usuário pode internalizar os rótulos atribuídos pelos trabalhadores, o que pode interferir negativamente em sua autoestima (Harrits & Møller, 2011; Lotta, 2019; Pires, 2019).

Este artigo tem como objetivo descrever os esquemas de categorização mobilizados pelos burocratas de nível de rua do serviço de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua, bem como as possíveis implicações materiais e simbólicas do uso dessas categorias. O município escolhido para pesquisa é Belo Horizonte, capital que abriga a terceira maior população em situação de rua do país (Dias, 2021) e que dispõe de equipamentos de acolhimento que atendem um número massivo de usuários (Prefeitura de Belo Horizonte [PBH], 2021).

A escolha do serviço se justifica pela sua natureza socioassistencial, marcada pela baixa programabilidade das tarefas e alta interação entre usuários e técnicos (Nogueira, 1998), o que coloca a atuação desses trabalhadores como central para os resultados da política. Além disso, trata-se de um serviço em que o usuário se encontra em situação de dependência do serviço público em diversas dimensões de sua vida – alimentação, higienização, local para dormir – o que pode tornar a sujeição à discricionariedade dos trabalhadores ainda maior.

A pesquisa se justifica por sua contribuição ao campo teórico, visto que estudos que abordam categorização ainda são incipientes no Brasil (Lotta & Costa, 2020). A ampliação desses estudos é importante porque a alta desigualdade social brasileira pode influenciar a forma como os burocratas enxergam os usuários, além de acentuar a assimetria na relação entre trabalhadores e usuários (Lotta & Pires, 2019). Especificamente sobre atuação da burocracia de nível de rua no serviço de acolhimento institucional, foi encontrado apenas um estudo no Brasil (Salatino, Miranda & Lotta, 2019). Reforça-se a importância de se estudar serviços públicos voltados para a população em situação de rua, visto se tratar de um grupo que é alvo de diversos preconceitos sociais, que podem (ou não) ser reproduzidos na linha de frente.

A pesquisa adota a abordagem qualitativa e os métodos utilizados foram análise documental de normativas e entrevistas semiestruturadas com técnicos de nível superior. Os resultados apontam que os técnicos mobilizam categorias oficiais e informais, estas baseadas em julgamentos sobre os comportamentos, as características socioculturais e a trajetória de vida nas ruas dos usuários. As categorias informais são utilizadas pelos trabalhadores para decidirem sobre encaminhamentos dentro do serviço, de forma a priorizar os usuários que consideram ter maiores “chances de sucesso” e ser mais “merecedores”. Assim, aponta-se para o risco de que usuários com quadro mais aprofundado de vulnerabilidade sofram desatenção e enfrentem obstáculos de acesso a serviços públicos.

Além desta introdução, este artigo conta com mais seis seções: i) revisão teórica sobre processos de categorização; ii) metodologia; iii) descrição normativa do

serviço e de seu público-alvo; iv) resultados da pesquisa, no que tange às categorias mobilizadas na linha de frente; v) efeitos materiais e simbólicos do uso dessas categorias sobre os usuários; vi) considerações finais.

2. Burocracia de nível de rua e processos de categorização

Os burocratas de nível de rua são agentes do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no decurso dos seus trabalhos. Eles atuam em contextos marcados pela escassez de recursos e por objetivos e metas ambíguas, o que restringe as possibilidades da realização do trabalho em termos ideais (Lipsky, 2019).

Esses trabalhadores exercem discricionariedade, o que significa dizer que eles possuem relativa margem de liberdade para realizarem escolhas, dentro dos limites legais (Lotta, 2019; Lotta & Santiago, 2017). Contudo, segundo Maynard-Moody e Musheno (2012), tais escolhas muitas vezes extrapolam esses limites, razão pela qual os autores propõem uma substituição do conceito de “discricionariedade” – que é mais focado nas restrições legais e administrativas que recaem sobre o trabalhador –, pelo conceito de “agência”, que enfatiza a capacidade de formar julgamentos e agir a partir da interação social e do compartilhamento de valores morais e culturais.

Com o uso da capacidade de agência, os agentes da linha de frente lidam diariamente com indivíduos com situações complexas, que precisam ser enquadrados em categorias pelas quais eles passarão a ser tratados e a se enxergar (Lipsky, 2019; Lotta, 2019). Contudo, a literatura mais recente tem apontado que o processo de categorização é complexo, de forma que os usuários são enquadrados não apenas nas categorias formais da política, mas também em categorias informais, baseadas em estigmas e senso comum, e que acabam por influenciar o acesso dos cidadãos a benefícios e sanções (Harrits & Møller, 2011; Lotta, 2019; Lotta & Costa, 2020).

Harrits e Møller (2011) denominam as categorias formais e informais, respectivamente, de categorias políticas e sociais. Assim, as categorias políticas consistem na descrição do público-alvo que consta nas normativas das políticas públicas. Já as categorias sociais são aquelas construídas a partir de outros sistemas, como em práticas na família, comunidade, mídia. Elas são as rotulagens que os burocratas de nível de rua atribuem aos usuários no exercício cotidiano de seus trabalhos, consistindo na forma como de fato enxergam o público que atendem. Possuem, portanto, uma forte dimensão simbólica e moral.

Enquanto processo complexo, a categorização é construída a partir da influência de fatores de natureza diversa. Lipsky (2019), já na década de 1980, chamava atenção para as condições do ambiente de trabalho, que dão origem a determinados padrões de comportamento dos burocratas de nível de rua. Ao trabalharem em condições de alta demanda e recursos limitados, esses agentes são forçados a lidar com a necessidade de prioridades que não estão previstas nas diretrizes normativas (Zacka, 2017), havendo a tendência de escolha por atender ou dedicar maior atenção àqueles usuários que consideram mais fáceis de lidar e que parecem ter maiores chances de sucesso, apesar dos requisitos formais preverem chances iguais de acesso aos serviços (Lipsky, 2019).

Apesar de atribuir grande influência ao ambiente de trabalho, Lipsky (2019) apontava que os critérios para determinar quem tem ou não “probabilidade de sucesso” também estão sujeitos às preferências dos trabalhadores, que podem reproduzir estereótipos e percepções sobre a dignidade moral dos cidadãos. As pesquisas mais recentes vêm corroborando esse ponto, mostrando que os trabalhadores da linha de frente baseiam seus julgamentos em preconceitos amplamente aceitos na sociedade (Harrits &

Møller, 2011; Harrits, 2019). Entre eles, destaca-se aqueles que reforçam ideias sobre perfis sociais considerados “merecedores” ou “não merecedores” (Maynard-Moody & Musheno, 2012; Pires & Lotta, 2019).

A noção de merecimento pode partir de percepções dos trabalhadores sobre o nível de aderência dos usuários ao serviço (Pires & Lotta, 2019) ou sobre os motivos que levaram um indivíduo a determinada situação de vulnerabilidade, interpretando se ele é ou não “culpado” pela situação em que se encontra (Pereira & Guareschi, 2017). Ainda, Harrits e Møller (2011) apontam que a noção de merecimento pode estar ligada à percepção sobre o que é considerado “normal” pelos trabalhadores. A ideia de “normalidade” não tem como parâmetro, necessariamente, o quanto aquela situação é comumente encontrada na sociedade, mas o quanto ela se enquadra em um padrão socialmente idealizado. Por exemplo, a categoria “família desestruturada” só existe na medida em que há uma concepção do formato ideal de família. Assim, os usuários que se aproximam do padrão considerado “normal” podem ser vistos como mais merecedores de acesso à política pública, enquanto aqueles considerados “desviantes” podem sofrer determinadas restrições.

Dubois (2014, 2019) aponta como, na prática, os critérios de acesso ao serviço público estão cada vez mais ligados a julgamentos dos agentes implementadores sobre os comportamentos e estilos de vida dos usuários. Segundo o autor, trata-se de um afastamento da noção de direito social, característica do modelo de Estado de Bem-Estar Social clássico, para uma aproximação da ideia de caridade pública, em que prevalece a noção de benefícios concedidos caso-a-caso. Neste último modelo, alguns fatores subjetivos passam a ser analisados pelos burocratas de nível de rua para a concessão de acesso ao serviço público, como a “força de vontade” do cidadão para mudar sua situação e seu desejo de não se manter “dependente” do serviço público.

Os esquemas de categorização construídos pelos burocratas de nível de rua têm efeitos materiais e simbólicos sobre os usuários (Lotta & Costa, 2020; Pires, 2019). Do ponto de vista material, a categorização é utilizada para selecionar, entre indivíduos iguais do ponto de vista legal, aqueles que irão receber benefícios e sanções (Møller, 2009). Na medida em que essas decisões geram uma alocação desigual de recursos materiais, categorias construídas com base em preconceitos e estereótipos sociais podem levar à exclusão daqueles cidadãos que mais necessitam das políticas públicas e reforçar (ao invés de mitigar) vulnerabilidades, perpetuando desigualdades sociais já existentes, mesmo no caso de políticas voltadas para combater essas desigualdades (Pires & Lotta, 2019; Pires, 2019).

Do ponto de vista simbólico, os rótulos atribuídos pelos burocratas de nível de rua impactam as opiniões que os usuários constroem de si mesmo. Assim, o processo de internalização desses rótulos pode reforçar nos usuários uma suposta noção de “anormalidade”, “inferioridade” ou baixa estima social (Lotta & Pires, 2020; Lotta & Costa, 2020).

No Brasil, algumas pesquisas com esse recorte analítico vêm surgindo nos últimos anos. Lotta e Pires (2020) pesquisaram a atuação de Agentes Comunitários de Saúde (ACS) no município de São Paulo e descobriram que os trabalhadores, influenciados por condições de trabalho adversas e baseados em julgamentos morais, categorizam os usuários em “fáceis” ou “difíceis” de lidar, sendo que os últimos recebiam menos atenção por parte dos ACS.

Oliveira e Carvalho (2019), ao pesquisarem uma política de correção de fluxo escolar na rede pública municipal do Rio de Janeiro, descobriram que professores categorizavam os alunos entre “merecedores” e “não merecedores” com base, sobretudo, na “boa vontade” e no esforço individual dos estudantes. O estudo aponta

uma diferença no atendimento aos alunos, seja na oferta de reforço escolar individualizado para os “merecedores”, seja na restrição dos critérios de elegibilidade para os “não merecedores”.

Lotta e Kirschbaum (2022) pesquisaram categorizações operadas por professores na rede municipal de São Paulo, por meio do uso da metodologia de aplicação de vinhetas. Os resultados indicam que alunos com comportamentos similares são classificados em categorias sociais diversas quando é inserida na vinheta a variável “vulnerabilidade” da família do estudante. Nesses casos, os professores mencionam categorias estereotipadas, principalmente associadas ao uso abusivo de drogas, e indicam encaminhamentos para outros serviços públicos, como o conselho tutelar, enquanto para alunos de famílias “não vulneráveis” busca-se principalmente motivar o estudante e acionar os pais.

Portanto, esses estudos mostram que os burocratas de nível de rua categorizam os usuários influenciados pelas condições de trabalho e por seus julgamentos morais, que podem reproduzir estereótipos e contribuir para o agravamento de situações de vulnerabilidade. É nessa agenda de estudos que se enquadra a presente pesquisa.

3. Metodologia

Para analisar a categorização construída pelos agentes da linha de frente, a pesquisa utiliza o conceito de **tipos de categorias**, formulado por Harrits e Møller (2011). Os autores apontam que os burocratas de nível de rua articulam **categorias políticas**, que são aquelas que definem o público-alvo elegível segundo as normas da política pública, e **categorias sociais**, que são aquelas construídas fora do campo formal, a partir de outras formas de sociabilização dos trabalhadores. Ainda, utiliza-se o conceito de **sistemas de categorização**, que são formas (ou lógicas) de enquadramento de usuários pelos burocratas de nível de rua, conforme apontam Lotta e Pires (2020). Os autores descrevem três sistemas de categorização: o **oficial**, baseado na organização proposta pelas normativas do serviço; o **comportamental**, baseado em avaliações sobre as atitudes dos usuários em face do trabalho a ser desempenhado pelo burocrata; e o **sociocultural**, que se baseia na identificação dos usuários com determinados perfis sociais, étnicos ou identitários. Relacionando a ideia de **sistemas de categorização** (Lotta & Pires, 2020) com a de **tipos de categorias** (Harrits & Møller, 2011), infere-se que no sistema de categorização oficial os usuários são enquadrados em categorias políticas; enquanto nos sistemas de categorização comportamental e sociocultural os usuários são enquadrados em categorias sociais. O quadro 1 mostra a relação entre os conceitos apresentados:

Quadro 1: Modelo analítico

Tipos de categorias (Harrits & Møller, 2011)	Sistemas de categorização (Lotta & Pires, 2020)
Políticas	Oficial
Sociais	Comportamental
	Sociocultural

Fonte: elaboração própria.

Nesta pesquisa, as categorias políticas foram identificadas por meio da análise documental das normativas do Serviço de Acolhimento Institucional. Já os sistemas de categorização mobilizados na linha de frente foram identificados em entrevistas semiestruturadas realizadas com os técnicos de nível superior que trabalham

em um equipamento que oferta esse serviço para pessoas em situação de rua no município de Belo Horizonte. Ainda, foi realizada uma visita guiada ao equipamento, oportunidade em que foram realizadas conversas informais com o coordenador do serviço e anotações de campo.

Quanto à seleção do equipamento para pesquisa, buscou-se equipamentos que atendiam ao público adulto e masculino, visto que ele compõe 83,5% das pessoas em situação de rua em Belo Horizonte (Dias, 2021). Ainda, optou-se por equipamentos da modalidade casa de passagem¹, que atendem diariamente a um público massivo que acessa diretamente o serviço, sem necessidade de encaminhamento. Chegou-se, dessa forma, a um único equipamento da cidade que atende a esses critérios.

As entrevistas ocorreram em setembro de 2021 pela plataforma online *Google Meet*, em virtude do contexto de pandemia de Covid-19. Elas foram guiadas por um roteiro semiestruturado dividido em blocos contendo questões sobre: i) rotina de trabalho; ii) percepção dos agentes sobre o público atendido; e iii) condições de trabalho.

Foram entrevistados os sete técnicos de nível superior que compunham a equipe do equipamento, sendo que seis eram do sexo feminino e um do masculino. Tendo em vista que a maioria da equipe é composta por mulheres, iremos nos referir aos agentes no feminino. Três entrevistadas eram formadas em Psicologia e quatro em Serviço Social. Elas apresentavam idades entre 36 e 46 anos e a maioria tinha um tempo de serviço no equipamento entre um ano e meio e dois anos.

A sistematização e interpretação das informações coletadas nas entrevistas foi feita por meio de análise qualitativa temática indutiva (Yin, 2016). Neste caso, a categorização é o conceito geral que guiou a pesquisa, mas as categorias encontradas emergiram do próprio material empírico. As entrevistas foram transcritas e esse material foi sistematizado para auxiliar na busca de padrões nas classificações dos usuários.

A próxima seção apresenta a descrição formal do serviço e do seu público-alvo.

4. O serviço de acolhimento institucional e seu público-alvo segundo as normativas

O serviço de acolhimento institucional compõe a Proteção Social Especial de Alta Complexidade do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), sistema que organiza a gestão e oferta de serviços, programas e benefícios socioassistenciais. Ele é descrito como um acolhimento provisório, com estrutura que deve garantir proteção integral – moradia, alimentação, higienização – para famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco (Ministério do Desenvolvimento Social [MDS], 2014).

Para as pessoas em situação de rua, o Serviço de Acolhimento Institucional é ofertado em duas modalidades: casa de passagem, que possui um fluxo de permanência diário, ofertando acolhimento imediato e emergencial; e abrigo institucional, modalidade prestada em unidade semelhante a uma residência em que o usuário permanece por um período mais longo (MDS, 2014).

Quanto às categorias políticas do serviço, isto é, quanto à descrição formal do público-alvo, o equipamento selecionado, da modalidade casa de passagem, destina-se a pessoas em situação de rua maiores de 18 anos e do sexo masculino (PBH, 2021). Segundo o Decreto nº 7.053 (2009), a população em situação de rua constitui um grupo populacional heterogêneo, que possui como características em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares rompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia

¹ As modalidades do Serviço de Acolhimento Institucional estão apresentadas na seção 4.

convencional regular. São pessoas que se utilizam dos logradouros públicos e áreas degradadas como espaço de moradia e sustento, de forma temporária ou permanente, bem como das unidades de acolhimento para pernoite temporário ou moradia provisória.

A partir da leitura dos textos orientadores do SUAS, infere-se que essas pessoas são reconhecidas como sujeitos de direitos, a partir de uma compreensão que as situações de vulnerabilidade ultrapassam o âmbito privado e refletem a estrutura social brasileira, marcada pela pobreza, desigualdade e discriminação social. Rompe-se, dessa forma, com a lógica de culpabilização dos indivíduos como responsáveis por suas condições de vida (MDS, 2014).

As prescrições formais da política influenciam a atuação dos burocratas de nível de rua, mas não são suficientes para determiná-la. Na linha de frente, além das categorias políticas, eles se utilizam da discricionariedade e capacidade de agência para adaptar o previsto formalmente ao contexto específico em que atuam, criando novas categorias. A próxima seção apresenta os resultados encontrados na pesquisa, descrevendo os diferentes sistemas de categorização mobilizados pelas técnicas entrevistadas.

5. A articulação de sistemas de categorização no equipamento selecionado

O primeiro esquema de categorização identificado será nomeado de **sistema de categorização oficial**, à luz de Lotta e Pires (2020). Nele, as técnicas evocam as categorias políticas do serviço para decidirem sobre o acesso ou não do cidadão no equipamento para o pernoite². O trecho abaixo ilustra esse sistema de categorização:

Bom, normalmente para ser incluído aqui tem que ser **homem**, o público é **masculino**, e autodeclaração, se ele se autodeclarou **situação de rua** ele vai ser acolhido. (Entrevistada 2, grifo nosso)

Além do pernoite, o equipamento funciona ofertando atendimento socioassistencial. Nele, as trabalhadoras empregam outras lógicas de classificação dos usuários, os enquadrando em categorias sociais, isto é, categorias que não emergem dos textos norteadores da política (Harrits & Møller, 2011). A pesquisa identificou que as técnicas classificam os usuários em duas categorias principais: os usuários **organizados** e os **desorganizados**. Trata-se de termos trazidos de forma espontânea e recorrente quando elas relatam as diferenças entre os usuários, as dificuldades vivenciadas e os casos de sucesso/fracasso no trabalho. Considera-se, portanto, que os termos fazem parte de uma linguagem utilizada para identificar os usuários e tomar decisões no cotidiano de trabalho.

Tais categorias emergem da articulação de outros sistemas de categorização, para além do oficial: o **sistema de categorização comportamental**, baseado no comportamento dos usuários diante do trabalho realizado pelas técnicas; e o **sistema de categorização sociocultural**, baseado na identificação dos usuários com determinados perfis ou características socioculturais (Lotta & Pires, 2020). Ainda, identificou-se um terceiro sistema, que se baseia na trajetória de vida do usuário enquanto pessoa em situação de rua, razão pela qual o denominaremos de **sistema de categorização sobre a situação de rua**.

Em relação ao sistema de categorização comportamental, os usuários desorganizados são identificados como aqueles que: descumprem as normas do serviço

² No pernoite, é ofertado jantar e café da manhã, além de local para os usuários dormirem, tomarem banho e guardarem seus pertences.

e os encaminhamentos indicados pelas técnicas, não cuidam da saúde/higiene pessoal e perdem com frequência a documentação pessoal. Dessa forma, os usuários “desorganizados” demandariam mais o trabalho das técnicas: elas recorrentemente os chamam para “tratativas” pelo descumprimento de normas ou por questões ligadas à higiene pessoal, além de precisarem encaminhar os usuários para retirada de documentos pessoais. Os trechos abaixo demonstram a utilização desse sistema de categorização:

Tem os usuários que são **mais organizados**, que **difficilmente vai ter uma ocorrência aqui dentro em função do descumprimento de norma**, e já tem usuário que você já sabe que toda semana você tem que chamar ele no atendimento para fazer a tratativa, porque **toda semana tem uma ocorrência**. [...] **Organizado** são essas pessoas que **não perdem o documento todo dia**. [...] Tem esse tipo que eu quero dizer de organização, mas tem a outra que seria a **questão da higiene precária**, que são pessoas que não tomam banho todos os dias, [...] ele está com um odor mais forte, **a gente tem que chamar a pessoa no atendimento** e falar com ela que ela está gerando um transtorno no quarto.

Tem essa **questão do cuidado com a saúde**, pessoas que eu não sei se elas perderam isso em algum momento. Por exemplo, a gente já teve usuário que estava com um machucado na perna, e que a gente encaminhou para saúde, ele foi lá, fez aquele curativo, só que ele não retornou e deu bicho, **porque ele estava com agendamento para retorno e ele não voltou**. (Entrevistada 2, grifo nosso)

Já no sistema de categorização sociocultural, as entrevistadas identificam os usuários desorganizados como aqueles que sofrem com a dependência química e/ou problemas de saúde mental, enquanto os organizados seriam aqueles que não fazem uso ou fazem uso moderado de substâncias químicas. A presença de vínculos familiares também aparece como uma possível característica dos usuários organizados.

*Você acha que tem algumas características dessas **pessoas que não tem essa organização**?*

Características, eu acho que, às vezes, quem é **dependente químico**, sabe? Às vezes ele tem mais dificuldade, ou em **questão de saúde mental**, a gente percebe que às vezes também a pessoa por mais que você explica ela não consegue ter o entendimento das regras. (Entrevistada 5, grifo nosso)

*E a característica dos **mais organizados**?*

Seria o **uso mais moderado, ou o não uso** disso [substâncias químicas]. E talvez também pessoas que tem algum **vínculo familiar**, que tem algum **vínculo afetivo mais presente**. (Entrevistada 2 grifo nosso)

Ainda no sistema de categorização sociocultural, os “organizados” são identificados com um perfil de pessoas “esforçadas”, que se empenham para conseguir um local para morar e um trabalho. Já os usuários “desorganizados” seriam aqueles que

“preferem” ficar em situação de rua, sendo identificados com o perfil de pessoas “acomodadas”:

Acho que a questão mais da **organização** é essa, que a gente propõe algumas coisas e ele **quer a mudança**, ele **quer sair dessa situação**, e **tem os outros que não**. [...] **A pessoa não tem a vontade de ter um lugar próprio**, um lugar para viver, **não consegue** às vezes viver assim **por conta própria**, então **prefere** às vezes **ficar em situação de rua**. (Entrevistada 5, grifo nosso)

Muitos têm pensamento totalmente diferente, **querem trabalhar, buscam melhoria**, e que pretendem, pelo menos **pretendem, sair do albergue**, enquanto **esse outro tipo acomoda** [...], porque **uns gostam de trabalhar, outros não querem saber de trabalho**. Aí enrola, você fala de uma vaga de emprego, aí enrola e sai à francesa. Aí você já vê assim, fulano, ciclano não estão querendo muita coisa não, eles **estão querendo mais é ficar acomodados** mesmo (Entrevistada 7, grifo nosso).

Ainda, a entrevistada 7 cita que a diferença entre os “organizados”, que “querem” trabalhar e sair da situação de rua, e os “desorganizados” pode ser vista por meio de falas dos usuários: enquanto os primeiros apresentam uma fala mais “clara”, os segundos falam mais gírias, sendo essa uma forma de identificar qual “tipo” de usuário ela está lidando:

*[Os usuários que querem trabalhar] são pessoas mais articuladas, têm uma fala mais clara, mais objetiva, sabe? Até as falas são diferentes. É, por exemplo, um usuário que **não quer nada com nada** ele fala mais é **gíria**, tudo isso a gente vai pegando (Entrevistada 7, grifo nosso)*

Já no sistema de categorização sobre a situação de rua, o tempo em que a pessoa se encontra nessa situação é utilizado como critério de classificação. Assim, os usuários “desorganizados” seriam aqueles que se encontram há muitos anos nas ruas, sendo denominados de “crônicos da rua”. Essas pessoas possuiriam um modo consolidado de sobrevivência e socialização e apresentariam uma menor possibilidade de saída dessa situação, conforme mostra o trecho abaixo:

Tem casos que chegam aqui necessitados, mas **não conseguem se aderir a horários**, às vezes tem a **síndrome da rua** mesmo, de **não ter o horário** para estar **jantando**, para **tomar banho**, para guardar uma bagagem, às vezes quer ficar com aquilo ali junto, e **não adere**. [...] Por exemplo, tem um usuário aqui que tem onze anos que **ele vem esporadicamente, ele não é um usuário constante**. Então ele traz que desde os doze anos ele saiu de casa, ele foi morar nas ruas. Então, **é como se a rua fosse a casa, ele não consegue ficar num lugar fechado, ele não consegue se adaptar nem em casa mesmo**. [...] Então a gente coloca como se fosse a **síndrome da rua, porque ele sente que a rua é a casa dele** [...]. **Cronifica e eles não conseguem mais se adaptar a**

um sistema, uma sociedade que vai impor regras. (Entrevistada 1, grifo nosso)

Além disso, nesse último sistema de categorização, as técnicas classificam os usuários de acordo com os motivos pelos quais eles chegaram à situação de rua. Nesse sentido, há uma diferenciação entre as pessoas que chegaram às ruas por causa da perda de residência e emprego, que são associadas a pessoas que estão há menos tempo em situação de rua, e aquelas que foram para as ruas em razão do rompimento de laços familiares devido ao uso abusivo de drogas, aos conflitos familiares ou de território, que são associadas aos “crônicos da rua”. A fala da entrevistada 6 exemplifica essa diferenciação utilizando os termos de “**população em situação de rua**”, para o primeiro caso, e “**população de rua**”, para o segundo:

Eu costumo dizer que tem dois tipos de população de rua: tem a **população em situação de rua** e tem a **população de rua**. Porque a gente acolheu muito cidadão que chegava para gente e falava assim: "**eu tinha casa, eu tinha emprego**, eu tinha isso, eu tinha aquilo, hoje eu me vejo aqui porque **onde eu trabalhava fechou, eu não tenho como pagar meu aluguel [...]**". Então, para mim, essas são pessoas, que estão em **situação de rua**. Já a população... tem aquelas outras pessoas que eles **fizeram da rua a sua moradia**. Assim, eu vejo essas duas vertentes, sabe? E muitos hoje que estão na rua, por conta de **conflito familiar, por conta de conflito de território, ou por uso de substância**, sabe? Então a família fez, fez e a pessoa não parou, acabou que a família deixa de lado, o cidadão vai para rua, e ele **acaba fazendo da rua a casa dele**. (Entrevistada 6, grifo nosso)

As informações trazidas até o momento estão resumidas no quadro 2:

Quadro 2: Descrição das categorias sociais conforme os sistemas de categorização.

Sistemas de categorização	Categorias sociais e características observadas	
	Organizados	Desorganizados
Comportamental	Cumprem os encaminhamentos e as normas	Descumprem recorrentemente os encaminhamentos e as normas
	Não perdem a documentação pessoal	Perdem a documentação pessoal com frequência
	Cuidam da higiene pessoal/saúde	Não cuidam da higiene pessoal/saúde
Sociocultural	Pessoas sem transtornos mentais	Pessoas que apresentam transtornos mentais
	Pessoas que fazem uso moderado ou não fazem uso de álcool e outras drogas	Usuários abusivos de álcool e outras drogas
	“Esforçados”	“Acomodados”
	Possuem algum vínculo familiar/afetivo	Não possuem vínculos familiares/afetivos

Sobre a situação de rua	Se encontram em situação de rua há menos tempo	Se encontram há muitos anos em situação de rua ("crônicos da rua")
	Estão em situação de rua devido à perda de residência e emprego	Estão em situação de rua em razão do rompimento de laços familiares devido ao uso abusivo de drogas ou aos conflitos familiares e de território

Fonte: Elaboração própria.

Comparando essas duas categorias sociais, é possível observar graduações no nível de vulnerabilidade social dos usuários, de forma que aqueles classificados como “desorganizados” se encontram em uma situação de vulnerabilidade mais aprofundada, visto que fazem uso abusivo de álcool e outras drogas, não mantêm vínculos familiares e apresentam um quadro de debilitação da saúde física e mental. Além disso, o elevado tempo em situação de rua conduziria a uma consolidação de uma maneira de se viver nas ruas, tornando-os “crônicos da rua”.

Na próxima seção, será apresentado como as técnicas articulam as categorias sociais identificadas para tomarem decisões no âmbito do serviço, gerando implicações materiais e simbólicas sobre os usuários.

6. Efeitos materiais e simbólicos

Conforme discutido na seção 2, os efeitos materiais da categorização acontecem quando determinados grupos são excluídos do acesso ao serviço ou recebem menos atenção dos trabalhadores. Já os efeitos simbólicos referem-se à internalização, pelos usuários, dos rótulos que são atribuídos pelos burocratas de nível de rua (Pires, 2019; Pires & Lotta, 2019).

Em relação aos efeitos materiais, observou-se que as categorias “organizados” e “desorganizados” são utilizadas pelas técnicas no encaminhamento de usuários para abrigos institucionais, equipamentos que oferecem uma estadia mais longa do que nas casas de passagem. Em tese, qualquer usuário atendido pelas técnicas cumpre os requisitos formais para esse tipo de encaminhamento, mas, por se tratar de um serviço com alta demanda, há um amplo espaço de discricionariedade para seleção.

O relato das entrevistadas aponta para uma tendência ao encaminhamento dos usuários “organizados” aos abrigos institucionais, visto que estes apresentariam maiores chances de “sucesso” nesses equipamentos. O “sucesso” no serviço é entendido pelas técnicas de duas formas. Primeiramente, consistiria no cumprimento das regras dos abrigos. Assim, os usuários “organizados” apresentariam indícios de possuírem maior capacidade para tanto, como mostra os trechos abaixo:

A gente fala da questão da organização porque **se for uma pessoa que viveu a vida inteira, por exemplo, em situação de rua, nunca teve esse contato de casa mesmo, lá eu acredito que lá no abrigo vai ser difícil para ele**. Não que ele não possa ser encaminhado, qualquer pessoa pode ser encaminhada, mas **ele vai ter mais dificuldade** se você não trabalhar com ele como que isso se dá lá, que **lá ele vai ter que participar de tarefa, na ajuda da casa em si**. (Entrevistada 5, grifo nosso)

Como é que você vai para um abrigo [...] se você não consegue segurar onda na bebida? Vai ficar lá, como é que vai ser, vai ficar bebendo, vai ser chamado a atenção, **não vai cumprir com as regras.** (Entrevistada 7, grifo nosso)

Ainda, as chances de “sucesso” se relacionam à probabilidade do usuário conseguir, no futuro, sustentar-se de forma autônoma e sair da situação de rua, como aponta o trecho abaixo:

Um ponto em comum entre eles [*usuários que são encaminhados para os abrigos*] é que todos têm algum tipo de atividade, todos eles trabalham, ou eles estão estudando, ou tão fazendo curso, mas todos têm um ponto em comum: "eu preciso me organizar para poder ter condição de ter um lugar só meu". (Entrevistada 6)

Para identificar quais usuários teriam maior chance de sucesso, as técnicas criam critérios informais de seleção, que seriam indicativos da capacidade de cumprimento das regras e do esforço pessoal do usuário para sair da situação de rua, tais como: ser frequente no serviço; aderir a um tratamento para uso abusivo de álcool ou outras drogas; estar em busca de trabalho, de retorno aos estudos ou ao convívio familiar. Os trechos ilustram como os usuários desorganizados não atendem a esses critérios, de forma que precisariam mudar seus comportamentos, passando a se enquadrarem na categoria de “organizados”, para conseguirem o encaminhamento aos abrigos institucionais:

Se é um usuário infrequente, não... é negativa. Vou falar: "fulano, você não está frequente aqui, você não está dormindo no serviço, como é que você dorme, o que está acontecendo, **o que que você tem feito**, qual é sua **movimentação em busca de uma melhoria de vida**? A questão do CMT³, você foi? Te encaminhei. O centro de saúde você não foi". Aí eu já tenho como **cobrar do usuário**, porque se ele realmente quer ir, ele vai fazer com que isso aconteça, aí **ele vai mudar, vai mudar de postura [...]** e **ele vai começar a se adequar** no que realmente precisa em prol de um acompanhamento. (Entrevistada 7, grifo nosso)

Ele vai ter que, de uma certa forma, me convencer de que ele de fato precisa daquela organização. E como que a gente sabe disso? Porque a gente vê a movimentação dele aqui. Quando é uma pessoa que você chega três horas, ela está aqui, você sai à noite, ela está aqui, **você sempre vê o cidadão, entre aspas, não fazer nada, não se movimentar para nada, não busca nada, fica difícil você encaminhar uma pessoa dessa para uma casa institucional.** (Entrevistada 6, grifo nosso)

³ Centro Mineiro de Toxicologia.

As entrevistas apontam que a classificação dos usuários parece se basear em critérios de natureza funcional, isto é, em uma tentativa de fazer o serviço “dar certo” em condições de trabalho adversas. Nesta pesquisa, alguns aspectos organizacionais parecem influenciar essa forma de seleção. O primeiro relaciona-se às diversas normas que regem os abrigos institucionais, como a proibição do uso de bebidas alcoólicas, fazendo com que as técnicas selecionem os usuários que acreditam que serão capazes de cumpri-las. O segundo aspecto é o elevado número de usuários que frequentam o serviço⁴, fazendo com que as técnicas realizem um atendimento continuado apenas com aqueles considerados mais aderentes. Apesar das normativas preverem que todos os usuários deveriam dispor de um técnico de referência (MDS, 2014), responsável por realizar acompanhamento periódico sobre questões relacionadas à saúde, aos vínculos familiares, ao retorno ao mercado de trabalho, no equipamento estudado, devido à alta demanda, apenas aqueles que estão em processo de encaminhamento para abrigos recebem esse atendimento continuado.

Ainda, observou-se que a complexidade emocional de lidar com pessoas em situação de vulnerabilidade também influencia o modo com que as técnicas tendem a selecionar os usuários. Assim, os usuários “organizados” seriam escolhidos porque há uma maior satisfação pessoal em atender às pessoas que responderiam melhor às intervenções. Por outro lado, o atendimento aos usuários “desorganizados” parece gerar uma frustração nas técnicas, descrita pela Entrevistada 7 como a sensação de “estar enxugando gelo”. Além disso, as técnicas possuem uma percepção de “sucesso” do próprio trabalho associada aos casos em que os usuários conseguem sair da situação de rua, o que induz à seleção de indivíduos que apresentariam maiores indícios de conseguir uma residência por meio do “esforço pessoal”.

Além da avaliação quanto às chances de “sucesso”, a seleção de usuários parece estar motivada por um julgamento acerca do “merecimento” do encaminhamento, que também seria mensurado a partir da percepção sobre o esforço do usuário em mudar de vida:

Muitas vezes [...] é um usuário que não faz movimentação nenhuma em prol de melhoria, só quer ir para república para ter mais um local para só se acomodar. [...] Muitas vezes também a técnica vê "nossa, que história bacana, esse usuário **ele realmente ele merece ter uma oportunidade**, ficar aqui no abrigo, na república, e **buscar uma nova forma de vida, de sair das ruas, ele de fato merece essa chance**". (Entrevistada 7, grifo nosso)

A tendência a considerar apenas alguns usuários “merecedores” do encaminhamento contradiz a descrição do público-alvo da Política de Assistência Social: enquanto as normativas descrevem os usuários como sujeitos de direitos, a classificação feita pelas técnicas aponta que eles precisam demonstrar certas atitudes e ambições para serem merecedores de oportunidades. Conforme aponta Dubois (2014, 2019), decisões baseadas em julgamentos pessoais e fatores subjetivos, tais como a percepção sobre a “força de vontade” do cidadão para mudar sua situação e não se manter “dependente” do serviço público, afastam a política pública da noção de direito social e a aproximam da ideia de caridade pública, em que as escolhas sobre quem vai receber determinados benefícios é pautada em avaliações caso-a-caso.

⁴ O equipamento recebe diariamente até 282 usuários para pernoite, apesar do limite previsto nas normativas ser de 50 pessoas (MDS, 2014).

Além disso, o processo de encaminhamento condicionado ao cumprimento de certos critérios, ainda que informais, mostra que a política pública de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua funciona em uma lógica “etapista” ou “em escada”. Embora as normativas do serviço não prevejam essa lógica, na prática, as pessoas precisam aderir a determinados serviços e desenvolver determinadas condições até se mostrarem aptas a viver de forma autônoma em uma residência própria (Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos [MMFDH], 2019). No caso estudado, a casa de passagem seria a primeira etapa da intervenção com o indivíduo, que precisa aderir ao serviço, frequentá-lo com regularidade e cumprir os encaminhamentos até se mostrar “apto” a passar para a segunda etapa da intervenção, o acolhimento em um abrigo institucional. Após o tempo de acolhimento no abrigo, o indivíduo deveria conseguir uma residência de forma autônoma, principalmente por meio da renda vinda do trabalho. Porém, o relato das técnicas mostra que os usuários classificados como “desorganizados”, ainda que manifestem o desejo de serem encaminhados aos abrigos institucionais e que tenham formalmente o direito ao acesso, não cumprem os critérios informais de seleção e acabam permanecendo somente na primeira etapa da intervenção.

Em relação aos efeitos simbólicos, a classificação de usuários como “desorganizados” pode impactá-los de forma negativa, reforçando questões menos tangíveis, como sentimentos de resignação, baixa autoestima, baixo protagonismo, desesperança, “anormalidade”, subordinação e dependência. É importante destacar, inclusive, que a Política de Assistência Social prevê que essas questões estão relacionadas à vulnerabilidade social e precisam ser trabalhadas para o enfrentamento e a superação das condições de violação de direitos.

Portanto, a pesquisa revela que as técnicas tendem a encaminhar aos abrigos institucionais os usuários “organizados”, decisão esta que é influenciada, principalmente, pela percepção de que esses usuários têm maiores chances de “sucesso” nesse serviço, e que pode estar associada também à ideia de que eles “merecem” mais esse acesso, pois são vistos como “mais esforçados”. Por outro lado, os usuários “desorganizados”, apesar de apresentarem um quadro de vulnerabilidade mais acentuado, não são selecionados para essas vagas, o que implica que eles também não são acompanhados de forma continuada por uma técnica de referência, além de sofrerem mais intensamente com os efeitos simbólicos que reforçam sentimentos de subalternização e inadequação.

Considerações finais

Este artigo se propôs a descrever os esquemas de categorização mobilizados pelos burocratas de nível de rua no serviço de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua em Belo Horizonte, bem como possíveis implicações materiais e simbólicas do uso dessas categorias.

Os resultados demonstram que as trabalhadoras classificam os usuários em diferentes categorias. Além das categorias formais, os cidadãos são enquadrados em categorias sociais – os usuários “organizados” e os “desorganizados” –, baseadas em seus comportamentos, suas características socioculturais ou em aspectos de suas trajetórias de vida nas ruas. Os usuários “desorganizados” seriam aqueles que se encontram em um quadro mais aprofundado de vulnerabilidade: são usuários de drogas, pessoas com transtornos mentais, com laços familiares rompidos e que se encontram em situação de rua há mais tempo.

Quanto aos efeitos materiais, observou-se que as trabalhadoras, influenciadas por condições de trabalho adversas, criam critérios informais de seleção aos abrigos institucionais, que funcionariam como indicativos sobre as “chances de sucesso” do

usuário nesses equipamentos. Esses critérios são atendidos principalmente pelos usuários “organizados”, de forma que os “desorganizados” acabam sofrendo restrições de acesso. A questão moral também justifica a escolha dos usuários “organizados”, que são vistos como mais “merecedores” por serem considerados “mais esforçados”. Já em relação aos efeitos simbólicos, o processo de categorização pode ser internalizado pelos usuários “desorganizados”, gerando sentimentos de inadequação e subalternização.

Esses resultados vão ao encontro do que vem sendo apontado pela literatura no que tange à categorização de usuários com base em uma avaliação quanto às supostas “chances de sucesso” e à “superioridade moral” (Lotta & Pires, 2020; Oliveira & Carvalho, 2019). Ainda, mostram como a interação de grupos vulneráveis com trabalhadores da linha de frente pode contribuir para reforçar formas de exclusão, ainda que se trate de um serviço voltado justamente à superação de situações de vulnerabilidade.

Por fim, este artigo contribui ao apontar um sistema de categorização específico sobre a situação de rua, lançando luz a especificidades desse público que o diferenciam em relação a outros segmentos vulneráveis. Como exemplo, cita-se a relevância do tempo em que o indivíduo se encontra em situação de rua e dos motivos que o levou para essa situação, e como isso afeta seu modo de viver, seus laços afetivos, seu quadro de debilidade física e mental. Os resultados encontrados indicam que pessoas há muitos anos em situação de rua parecem não se adaptar à forma como o serviço de acolhimento em abrigos institucionais é ofertado. Trata-se de questões importantes para se pensar no desenho e implementação de políticas públicas mais inclusivas, que abarquem a heterogeneidade desse público-alvo.

Referências

Decreto n. 7.053, de 23 de dezembro de 2009. (2009). Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília, DF.

Dias, A. L. F. (Org.). (2021). *Dados referentes ao fenômeno da população em situação de rua no Brasil*. Belo Horizonte, MG: Marginália Comunicação.

Dubois, V. (2014). Legal Rigor and the Poor: the daily practice of welfare control. *Social Analysis*, 58(3), 38-55.

Dubois, V. (2019). Políticas no guichê, políticas do guichê. In R. Pires (Org.), *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas* (pp. 13-50). Rio de Janeiro, RJ: Ipea.

Harrits, G. S., & Møller, M. Ø. (2011). Categories and categorization: towards a comprehensive sociological framework. *Distinktion: Journal of Social Theory*, 12(2), 229-247.

Harrits, G. S. (2019). Stereotypes in context: How and when do street-level bureaucrats use class stereotypes? *Public Administration Review*, 79(1), 93-103.

Lipsky, M. (2019). *Burocracias do nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos* (trans.: A. E. M. Cunha). Brasília, DF: ENAP.

Lotta, G. (2019). A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação

para a análise de políticas públicas. In G. Lotta (Org). *Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil* (pp. 11-38). Brasília, DF: Enap.

Lotta, G., & Costa, M. I. S. (2020). Uso de categorizações políticas e sociais na implementação de políticas: contribuições teóricas e analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, 28(76).

Lotta, G., & Kirschbaum, C. (2022). Dois pesos e duas medidas na sala de aula: análise das redes sociossemânticas de categorização operadas por professores. *Revista de Administração Pública*, 56(1), 100-133. Recuperado de <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/85329/80605>

Lotta, G., & Pires R. (2020). Categorizando usuários “fáceis” e “difíceis”: práticas cotidianas de implementação de políticas públicas e a produção de diferenças sociais. *Dados*, 63(4). Recuperado de <https://doi.org/10.1590/dados.2020.63.4.219>

Lotta, G., & Pires, R. (2019). Street-level bureaucracy research and social inequality. In P. Hupe (Ed.), *Research Handbook on Street-Level Bureaucracy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Lotta, G., & Santiago, A. (2017). Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB*, 83(1), 21-42.

Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2012). Social Equities and Inequities in Practice: street-level workers as agents and pragmatists. *Public Administration Review*, 72(1), 16-23.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2014). *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*. Brasília, DF: Autor.

Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. (2019). *É possível Housing First no Brasil?: experiências de moradia para população em situação de rua na Europa e no Brasil*. Brasília, DF: Autor.

Møller, M. Ø. (2009). *Solidarity and categorization: Solidarity perceptions and categorization practices among Danish social workers* (Doctoral Dissertation). Aalborg University, Aalborg, Denmark.

Nogueira, R. M. (1998). Los proyectos sociales: de la certeza omnipresente al comportamiento estratégico. *Série Políticas Sociales*, 24. Santiago: CEPAL.

Oliveira, M. M., & Carvalho, C. P. (2019). Enfrentando o fracasso escolar no nível local: a atuação discricionária de professores e diretores escolares na implementação de uma política educacional. In R. Pires (Org.). *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas* (pp. 549-569). Rio de Janeiro, RJ: Ipea.

Pereira, V., & Guareschi, P. (2017). A psicologia no CRAS: um estudo de representações sociais. *Revista Psicologia e Sociedade*, 29.

Pires, R. (2019). Introdução. In R. Pires (Org.). *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas* (13-50). Rio de Janeiro, RJ: Ipea.

Pires, R., & Lotta, G. (2019). Burocracia de nível de rua e (re) produção de desigualdades sociais: comparando perspectivas de análise. In R. Pires (Org.). *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas* (pp. 127-152). Rio de Janeiro, RJ: Ipea.

Prefeitura de Belo Horizonte. (2021, 05 de maio). *Unidades de acolhimento institucional (Pop Rua)*. Recuperado de: <https://prefeitura.pbh.gov.br/smasac/assistencia-social/equipamentos/acolhimento>

Salatino, L. C., Miranda, J. R., & Lotta, G. (2019) Políticas públicas para mulheres em situação de rua: reflexões sobre categorização e julgamentos. *Revista Política Hoje*, 28(1), 225-249.

Yin, R. K. (2016). *Pesquisa Qualitativa do Início ao Fim*. Porto Alegre, RS: Penso.

Zacka, B. (2017). *When the state meets the street: public service and moral agency*. Cambridge, MA: Harvard University Press.