



Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil

Gabriela Lotta
Organizadora

Enap

***Teorias e Análises sobre
Implementação de Políticas Públicas
no Brasil***

Brasília
Enap
2019

Enap Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Diogo Godinho Ramos Costa

Diretoria de Seleção e Formação de Carreiras

Diana Magalhães de Souza Coutinho

Diretor de Educação Continuada

Paulo Marques

Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento

Guilherme Alberto Almeida de Almeida

Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação

Fernando de Barros Filgueiras

Diretora de Gestão Interna

Camile Sahb Mesquita

Editor: Fernando de Barros Filgueiras. *Revisão da Tradução:* Gabriela Spanghero

Lotta. *Revisão:* Luiz Augusto Barros de Matos e Renata Fernandes Mourão.

Projeto gráfico e editoração eletrônica: Ana Carla Gualberto Cardoso.

***Teorias e Análises sobre
Implementação de Políticas Públicas
no Brasil***

Gabriela Lotta
Organizadora

Catalogado na fonte pela Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

- T314 Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil / organizadora, Gabriela Lotta. -- Brasília: Enap, 2019.
- 324 p.
- Inclui bibliografia.
- ISBN: 978-85-256-0123-0
- 1 Políticas Públicas – Brasil. 2. Implementação de Políticas Públicas. 3. Análise de Políticas Públicas. 4. Administração – Estudo de Casos. I. Gabriela Lotta (org).
- CDD 351.81

Ficha catalográfica elaborada por: Carmenisia Jacobina Ferraz – CRB1/1219

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

Enap Fundação Escola Nacional de Administração Pública
SAIS – Área 2-A
70610-900 – Brasília, DF
Telefones: (61) 2020 3096 / 2020 3102 – Fax: (61) 2020 3178
Sítio: www.enap.gov.br
Tiragem: 100 exemplares

SUMÁRIO

Prefácio7

A política pública como ela é: contribuições dos estudos
sobre implementação para a análise de políticas públicas..... 11

Gabriela Lotta

Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva
integrando implementação de políticas, formulação e resultados 39

Sandra Gomes

Diretrizes prioritárias e fases da implementação:
como mudam as políticas públicas..... 67

Vanessa Elias de Oliveira e Cláudio Gonçalves Couto

Os limites da abordagem de implementação:
vulnerabilidade urbana a partir do outro lado da rua..... 99

Peter Kevin Spink e Fernando Burgos

Implementação e avaliação de políticas públicas:
intersecções, limites e continuidades 127

Luciana Leite Lima e Luciano D'Ascenzi

Capacidades do serviço civil na implementação de
políticas públicas: resultados de um *survey* na
Administração Federal Brasileira 153

*Natália Massaco Koga, Rafael Rocha Viana, Marizaura Reis de Souza
Camões e Fernando de Barros Gontijo Filgueiras*

Arranjo institucional de implementação do PAIC e
burocratas de médio escalão 193

*Alicia Bonamino, Maria Océlia Mota, Maria Elizabete Neves Ramos e
Erisson Viana Correa*

A implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos municípios brasileiros	225
<i>Renata Bichir, Sergio Simoni Jr. e Guilherme Pereira</i>	
Coordenação intergovernamental e territórios no SUAS: o caso do Paif	257
<i>Luciana Jaccoud</i>	
As consequências não previstas do Programa Bolsa Família	291
<i>Mani Tebet Marins</i>	

PREFÁCIO

Este livro nasce de um esforço coletivo de pesquisadores brasileiros em avançar numa agenda nacional de estudos sobre implementação de políticas públicas. Os textos aqui apresentados são fruto das discussões provenientes do I Seminário Nacional de Estudos sobre Políticas Públicas, realizado em 2018, sob organização da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), da Universidade Federal do ABC (UFABC) e da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ) em Brasília. O seminário, que reuniu centenas de participantes de todo o país, foi um marco importante no avanço da agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas. Este campo, que já tem mais de quatro décadas internacionalmente, tem ganhado força no Brasil apenas a partir dos anos 2010. Nesse processo, pesquisadores de diversas instituições de pesquisa têm buscado contribuir com estudos teóricos e empíricos que se debruçam sobre a fase da implementação das políticas públicas. Esses estudos têm utilizado diferentes recortes analíticos e objetos. Também tem olhado para políticas de diversas áreas e setores.

Neste livro, reunimos algumas das contribuições apresentadas no seminário e que marcam, sem esgotar, o campo dos estudos de implementação de políticas públicas no Brasil. Nele estão reunidos alguns dos principais pesquisadores, suas abordagens metodológicas e áreas de estudos. Ele tem como objetivo dar um mapa introdutório sobre esses estudos e inspirar outros pesquisadores interessados em avançar nessa temática.

O livro está organizado em dez capítulos de diferentes autores. Os primeiros capítulos se voltam a uma discussão mais conceitual sobre implementação de políticas públicas. No primeiro capítulo, Gabriela Lotta faz uma síntese da literatura internacional sobre implementação de políticas públicas mostrando alguns dos principais recortes teóricos, metodológicos e temáticos. No segundo capítulo, Sandra Gomes

aprofunda na apresentação sobre o campo de estudos analisando viabilidade de uma agenda de pesquisa sobre implementação de políticas que consiga somar as diversas abordagens existentes no campo. No terceiro capítulo, Vanessa Elias de Oliveira e Claudio Couto discutem como as políticas e as diretrizes das políticas públicas são alteradas na implementação e, ao contrário, como a implementação também é capaz de alterar diretrizes. O quarto capítulo, de Luciana Leite Lima e Luciano D'Ascenzi, discute um tema caro, mas pouco avançado no campo: as relações entre implementação e avaliação de políticas públicas, duas fases centrais, mas geralmente pouco conectadas. O quinto capítulo, de autoria de Peter Spink e Fernando Burgos, faz uma análise crítica sobre as abordagens de estudos de implementação propondo um olhar para o "outro lado da rua", que seja capaz de compreender as vulnerabilidades institucionais causadas pela própria política pública. O sexto capítulo, de autoria de Natália Massaco Koga, Rafael Rocha Viana, Marizaura Reis de Souza Camões e Fernando de Barros Gontijo Filgueiras, apresenta dados sobre capacidades do serviço civil analisando dados de um survey realizado com burocratas da Administração Federal Brasileira.

Os capítulos seguintes olham para a implementação de políticas públicas setoriais específicas. No sétimo capítulo, de autoria coletiva de Alicia Bonamino, Maria Océlia Mota, Maria Elizabete Neves Ramos e Erisson Viana Correa, os autores analisam a implementação de uma política de educação, o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), construído pelo Governo do Estado do Ceará. Os autores analisam o arranjo institucional e os burocratas de médio escalão da política, observando seu papel na implementação e nos resultados da política pública. O oitavo capítulo, de autoria de Renata Bichir, Sergio Simoni Jr. e Guilherme Pereira, tem como base a análise dos sistemas nacionais de políticas públicas para compreender seus efeitos na implementação de políticas públicas. Observam empiricamente o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). O capítulo de número nove também se detém ao Suas, olhando para uma de suas políticas: o

Paif. A autora, Luciana Jaccoud, analisa como o sistema, a partir desta política, realiza coordenação intergovernamental em territórios. Por fim, o décimo capítulo é de autoria de Mani Tebet Marins, a autora olha para outra política central na assistência social brasileira: o Programa Bolsa Família. A partir de um olhar empírico para implementação da política, a autora analisa as consequências não previstas do programa, como a estigmatização de usuários.

O livro é mais um esforço no sentido de construir uma agenda nacional e, portanto, longe de esgotar as temáticas e possibilidades de pesquisa, propõe-se a ser uma inspiração adicional aos interessados a contribuir, teórica e empiricamente, com esse campo de estudos promissor e necessário.

A POLÍTICA PÚBLICA COMO ELA É: CONTRIBUIÇÕES DOS ESTUDOS SOBRE IMPLEMENTAÇÃO PARA A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Gabriela Lotta¹

1 Introdução

Desde que entraram na agenda, os estudos sobre implementação de políticas públicas têm crescido constantemente, tanto em nível nacional quanto em nível internacional. Em uma busca rápida nos sistemas de pesquisa acadêmica na internet, encontramos milhares de referências ao termo “implementação de políticas públicas”. No entanto, basta uma breve análise para perceber que apenas parte deles são de fato estudos acadêmicos que se utilizam do modelo de análise de implementação desenvolvido pela literatura. A grande maioria utiliza o termo “implementação” apenas de forma metafórica, como um momento ou parte da política pública, ou como um sinônimo de execução, e não como um objeto analítico. Para estudos que se propõem a olhar as políticas públicas de forma abrangente, ou cuja preocupação não é analisar a política pública, isso não é necessariamente um problema. Mas consideramos que parte desses estudos poderiam, sim, vir a contribuir com a literatura e aumentar seu potencial de análise se incorporassem elementos dos modelos analíticos de implementação de políticas públicas.

¹ Professora adjunta de Administração Pública da FVG EAESP, coordenadora de pesquisa do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e pesquisadora produtividade do CNPQ.

Este artigo tenta contribuir, de forma preliminar, para o crescimento desse campo analítico. Apresentando conceitos básicos sobre análise de implementação de políticas públicas, pretendemos demonstrar o potencial analítico que esse campo traz e dar algumas pistas sobre como pesquisas podem ser desenvolvidas ou aprimoradas utilizando esse arsenal analítico. Pretendemos, portanto, contribuir para o aprimoramento do campo de estudos de políticas públicas introduzindo conceitos centrais de análise do momento da implementação que têm sido amplamente utilizados na literatura.

Para tanto, este artigo está estruturado em cinco seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, localizaremos os estudos sobre implementação no campo mais geral de estudos sobre políticas públicas. Na segunda, localizamos esses estudos temporal e espacialmente. Na terceira seção apresentaremos os pressupostos contemporâneos dos estudos de implementação e os objetos ou recortes de pesquisa. Na quarta seção abordaremos um dos elementos mais caros à literatura de implementação de políticas públicas: os burocratas de nível de rua. Na quinta seção discutiremos o conceito de discricionariedade, também central para os estudos de implementação, apresentando um caso concreto. Encerramos com as considerações finais.

2 Estudos sobre implementação: sua localização no campo

Os estudos sobre implementação de políticas públicas podem ser situados como uma vertente do campo de análise de políticas públicas que busca olhar para o momento específico da materialização ou concretização das políticas. Esses estudos têm como ponto de partida a ideia de que as políticas públicas podem ser analisadas como um ciclo que perpassa diferentes fases: agenda, formulação, implementação e avaliação. Esse ciclo não condiz necessariamente com a realidade, mas é um relevante instrumento analítico para entendermos os processos decisórios que fazem parte das políticas públicas (SOUZA, 2003).

A primeira fase, da agenda, é o momento de definição de temas prioritários a serem tratados pelo Estado. As análises sobre essa fase buscam compreender como e por que determinados temas se tornam mais (ou menos) prioritários de atenção governamental ao longo do tempo (SOUZA, 2003; CAPELLA, 2006).

A segunda fase, de formulação, é o momento em que as políticas serão objeto de formulação, de planejamento, de decisão sobre seus modelos e objetivos. As análises sobre essa fase buscam compreender como as políticas públicas foram formuladas, quais atores estavam envolvidos nesse processo, em que medida a formulação é mais radical ou incremental, o papel das coalizões, entre outros temas (SOUZA, 2003).

A terceira fase é a da implementação, momento em que os planos formulados se tornarão realidade. É o momento que depende fortemente da ação de burocratas e dos instrumentos de ação estatal. Falaremos mais detidamente sobre essas análises adiante, mas, de forma sintética, elas buscam compreender as diferenças entre o que foi formulado e o que foi executado e o papel que os diferentes agentes tiveram nesse processo de transformação das políticas públicas (HILL; VARONE, 2016).

Por fim, a fase de avaliação é aquela em que os resultados das políticas públicas serão mensurados. As análises sobre essa fase buscam compreender os diferentes instrumentos de avaliação utilizados, os resultados alcançados em suas várias dimensões (eficiência, eficácia, efetividade etc.), os atores envolvidos na avaliação, mecanismos de *feedback* etc.

Falando mais especificamente sobre as análises a respeito da fase de implementação, elas têm sido historicamente desenvolvidas com base em elementos teóricos e metodológicos provindos da administração pública e da ciência política, embora tenha inspirações no Direito e na Sociologia. A questão central desses estudos é compreender: por que

há (e quais são) diferenças entre os objetivos planejados e os resultados alcançados? Ela se propõe, portanto, a abrir a caixa preta dos processos de concretização das políticas públicas, compreendendo as decisões ali tomadas e as consequências dessas decisões.

É por decorrência de sua própria natureza que os estudos sobre implementação de políticas públicas são a vertente mais recente da análise de políticas públicas. Os primeiros estudos que se debruçaram sobre políticas públicas estavam preocupados em entender processos decisórios e relação entre a política (e funcionamento da democracia) e as políticas públicas – por isso, focavam nas fases de agenda e de formulação. Nos anos 1960, com o boom dos sistemas de avaliação dos estados de bem-estar social, e com alto investimento das agências multilaterais, houve um esforço grande da literatura em investir em processos de avaliação de políticas públicas (BARRETT, 2004).

O acúmulo de estudos de avaliação começou a reforçar, ao longo do tempo, a impressão de que havia uma grande distância entre objetivos concebidos nos processos decisórios e os resultados alcançados de fato (ARRETCHE, 2001). Essa diferença, vista de forma sistemática em vários estudos ao longo de décadas, levou alguns autores a concluir: algo, que não estamos captando, está acontecendo entre o momento da formulação e os resultados efetivamente alcançados pelas políticas públicas. Foi essa conclusão que levou autores a abrirem a caixa preta da execução que, até então, supostamente funcionaria apenas como uma máquina para execução de atividades previamente determinadas. É com essa preocupação em mente que em 1973 Pressman e Vildawsky lançam o livro *Implementation*, com um subtítulo que situa exatamente a preocupação: como grandes expectativas em Washington são adulteradas em Oakland (*How great expectations in Washington are dashed in Oakland*). Inaugura-se, assim, o campo de estudos sobre implementação de políticas públicas.

3 Estudos sobre implementação: sua localização no tempo e no espaço

Em seus mais de 40 anos de desenvolvimento, os estudos sobre implementação de políticas públicas já passaram por quatro gerações sistematizadas na literatura.

A primeira geração, ainda nos anos 1970, provinha dessas preocupações iniciais em compreender o que acontecia quando as políticas públicas eram colocadas em prática que subvertia os resultados previamente desenhados. Esses estudos tinham uma forte preocupação normativa baseada num ideal democrático de funcionamento do Estado (provindo de uma tradição weberiana). Compreendiam que as decisões legítimas no Estado deveriam ser tomadas pelos políticos eleitos democraticamente. Assim, se atores burocráticos (não eleitos) tomassem decisões durante a implementação, que alterasse objetivos ou tarefas previamente desenhadas, isso seria uma subversão ou perversão, com riscos de comprometer a própria democracia. Essa primeira geração, principalmente baseada nos Estados Unidos, se propunha a olhar o processo de implementação de cima para baixo, ou seja, tendo como referência os objetivos previamente propostos (democraticamente) para encontrar qual camada burocrática teria pervertido os objetivos. Por olhar de cima para baixo, esta é a chamada análise *top down* de implementação. Essas análises se voltavam a encontrar os erros (ou “*gaps*”) de implementação e corrigi-los. O foco, portanto, era na legitimidade da decisão (e sua conformidade com a decisão legítima), com uma lógica prescritiva e normativa. Acumulando diversas pesquisas, os autores dessa perspectiva vão concluir que as políticas falham sistematicamente porque a implementação não segue a formulação, seja porque objetivos são muito abrangentes e ambíguos, seja porque há muitos atores e valores distintos envolvidos na implementação. A saída, portanto, seria aumentar definição e clareza de objetivos e aumentar controle de quem os executa (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973; GUNN, 1982 SABATIER; MAZMANIAN, 1979; BARRETT, 2004).

Em contraposição a essa visão *top down* e altamente prescritiva, nos anos 1970 e 1980 se desenvolve uma corrente analítica que busca compreender o processo de implementação de outra forma. Essa é a segunda geração de estudos, denominada *bottom up*. Para esses autores, a implementação não é falha. Políticas públicas são compostas por múltiplos processos e são atividades contínuas que exigem tomada de decisão. A implementação é apenas uma parte desse processo e ela também exige decisões. Isso porque nem tudo é passível de ser previsto, controlado ou normatizado. Para esses autores, a análise de políticas públicas deve olhá-las de baixo para cima, tendo como base o que de fato acontece no momento de implementação (analisando, por exemplo, salas de aula, consultórios médicos etc.). A abordagem *bottom up* está preocupada em compreender a “política como ela é”, como foco no que de fato acontece, sem preocupação nem com a legitimidade nem com a conformidade. O olhar central é para descrever e analisar processos complexos e a performividade, resultado, deles (ELMORE, 1979; HJERN; PORTER, 1981; BARRETT, 2004; BARRETT; FUDGE, 1981). Ainda nos anos 1980, essa perspectiva, que começa a se disseminar pela Europa, vai ser impulsionada por um conjunto de pesquisas dos estudos organizacionais e da Sociologia que passaram a olhar para os atores envolvidos na implementação – posteriormente denominados de *street-level bureaucrats* – burocratas de nível de rua. Os estudos sobre esses burocratas demonstram e reforçam a tese de que há muitos processos decisórios acontecendo na implementação, que a burocracia não é uma máquina ou peças de engrenagens, e que compreender como ela se comporta e como toma decisões é central às análises de políticas públicas.

A literatura de implementação passa boa parte das décadas de 1970 e 1980 em debates entre essas duas correntes, *top down* e *bottom up*, desenvolvendo pesquisas que pouco dialogam entre si e que, na maioria das vezes, estão olhando para objetos empíricos distintos e, portanto, alcançando resultados diferentes. Sínteses da literatura na época vão mostrar que pouco se avançou de fato em termos cumulativos nesse campo (GOGGIN, 1990).

Nos anos 1990 são propostos vários modelos alternativos de análise que buscam sair do binômio *bottom up* e *top down* e propor outros modelos analíticos. Essa é a chamada terceira geração de estudos, que tem como preocupação central os modelos sintéticos de análise da implementação (BARRETT, 2004; SABATIER, 1988). Apenas para citar alguns, temos nesse período o modelo de Matland (1995) que se propõe a analisar ambientes de formulação e implementação olhando para o binômio ambiguidade e conflito como elementos que determinam a capacidade de previsão de ações. Também temos o modelo do *Advocacy Coalition Framework* desenvolvido por Sabatier, que busca compreender processos decisórios a partir e dentro das coalizões.

O que há de comum entre esses modelos é uma tentativa de sair da contraposição entre formulação e implementação, compreendendo processos decisórios contínuos que envolvem as políticas públicas e seus resultados.

Atualmente, estamos na quarta geração de estudos sobre implementação. Essa geração é marcada por múltiplos modelos e formas distintas de análise sobre o objeto e por produções disseminadas em vários países e continentes. É também marcada por uma influência maior de outros campos de estudos, especialmente a Sociologia, nas análises de implementação. Por fim, também é marcante nessa nova geração temas relacionados a novos modelos da ação estatal que se complexificaram pós processos de reformas do Estado. A ideia de governança, de instrumentos de ação pública, a relação entre atores estatais e não estatais, os novos arranjos institucionais, os processos multinível, sistemas de coordenação, capacidades estatais na implementação entre outros são algumas das temáticas que ganham espaço nessa nova agenda (SAETREN, 2014; HILL; HUPE, 2003; HOWLETT, 1991).

No caso brasileiro, os estudos de implementação chegam já a partir dessa quarta geração. Embora ainda bastante insipientes, a partir dos anos 2010 começa a haver uma produção mais sistemática. Ela é marcada por um livro que compila diversos estudos sobre

implementação (FARIA, 2012) e demonstra que esse primeiro marco era voltado aos estudos da burocracia e organizações de nível de rua (LOTTA, 2015; PIRES, 2009; LIMA, 2012), mais adiante sobre capacidades estatais, arranjos institucionais e instrumentos (GOMIDE; PIRES, 2014; SOUZA, 2016; BICHIR; BRETTAS; CANATO, 2017).

4 Pressupostos e focos analíticos dos estudos sobre implementação

Considerando a história e o acúmulo dos estudos sobre implementação, podemos dizer que há atualmente uma série de pressupostos já alcançados (ou superados) pelos vários estudos.

O primeiro é a ideia de que formulação e implementação não são fases distintas, mas sim processos decisórios contínuos que perpassam diferentes atores no que podemos chamar de cadeia decisória. As políticas públicas são constituídas por diversas camadas decisórias – às vezes hierárquicas, às vezes paralelas. Essas camadas são compostas por atores responsáveis por decidirem temas ou questões distintas ao longo das políticas públicas (HILL; HUPE, 2003). Assim, a separação real não é entre quem formula (e decide) e quem implementa (e executa), mas sim sobre quem decide com quem sobre o quê. E quais decisões são passíveis de serem questionadas, alteradas e “redecididas”.

Compreender que processos decisórios são complexos é o segundo pressuposto da literatura. E eles são complexos sob distintas perspectivas. Hupe e Hill (2003) propõem uma separação para entender essa complexidade. Os autores diferenciam os processos de decisões *multi-layering* (múltiplas camadas) e *multi-level* (múltiplos níveis). O primeiro, *multi-layering*, diz respeito a processos decisórios que envolvem várias camadas com mandato para decisão. É o caso, por exemplo, de sistemas federativos em que um ente não tem hierarquia sobre os demais. Assim, as decisões podem ser refeitas e alteradas com mandato legal para tal. Esses sistemas dependem de construção

de negociações, consensos e sistemas de adesão para funcionarem. As análises sobre implementação devem, portanto, analisar esses processos.

Isso é diferente dos modelos de processos *multi-level*, nos quais há vários níveis hierárquicos envolvidos na decisão. Na medida em que há subordinação, os atores precisam coordenar suas ações baseadas em incentivos e controles, em decisões que são passíveis de *enforcement* e de avaliação por parte dos superiores. E esse vira o objeto analítico para quem observa processos de implementação que envolvem vários níveis hierárquicos (HILL; HUPE, 2003).

Em geral, dada a complexidade do ambiente institucional, as políticas públicas vivenciam ambientes ao mesmo tempo de múltiplas camadas e múltiplos níveis. As análises sobre implementação devem, portanto, complexificar seu olhar para compreender esses vários processos decisórios que são baseados em diferentes formas de coordenação de atores (HILL; HUPE, 2003).

Isso leva ao terceiro pressuposto analítico: de que o processo de implementação de políticas públicas é altamente interativo. Muitos atores são envolvidos nos processos decisórios que levam à materialização das políticas. Esses atores podem estar dentro ou fora das organizações, podem ser estatais ou não estatais, podem ser formais ou informais. As políticas públicas são atualmente implementadas por grupos multiorganizacionais que interagem defendendo diferentes perspectivas e valores (HJERN; PORTER, 1993). Para analisar implementação, portanto, é necessário entender quem são esses atores, como eles interagem e agem sobre a implementação (LOTTA, 2015). Isso leva a uma questão bastante delicada quando se pensa em processos decisórios de políticas públicas: o envolvimento de atores não estatais. Em implementação, como aponta a literatura, cada vez mais há organizações não estatais envolvidas em produzir políticas públicas – como o modelo das organizações sociais na saúde no Brasil, por exemplo. A não incorporação desses atores nos modelos

analíticos significa deixar a análise cega a uma questão empírica relevante e bastante presente em diversos países. A questão, portanto, é desenvolver modelos analíticos que olhem para esses atores como parte constitutiva do processo interativo que permeia a implementação (MARQUES, 2003; LAZIN, 1994; GRINDLE, 1977; HILL, 2003; CLINE, 2000).

O quarto pressuposto analítico dos estudos de implementação é de que há muitos fatores interferindo e influenciando a implementação de políticas públicas. A implementação é influenciada por fatores relacionados a sistemas mais gerais (formato do estado, crenças e valores sociais, cultura nacional etc.), organizacionais e relacionados aos indivíduos que atuam nas políticas. As regras, portanto, são apenas um dos elementos importantes para compreender implementação de políticas públicas, mas elas não são suficientes para determinar o que de fato vai acontecer.

E isso leva a um último elemento constitutivo dos estudos de implementação: eles se propõem a entender “a política como ela é”, ou seja, não apenas a analisar como ela deveria ser ou como está escrito nas normas em que ela deveria funcionar, mas sim a como ela de fato acontece. Estudos de implementação se propõem a investigar para além do formal, do oficial e do normativo. Se propõem a desvendar processos decisórios na maneira como eles ocorrem, envolvendo os atores que eles envolvem e gerando as conclusões que eles geram. Esse olhar para a realidade de forma analítica e não “condenatória” é uma dimensão constitutiva dos estudos sobre implementação de políticas públicas.

Com base nesses pressupostos, os estudos sobre implementação de políticas públicas têm sido realizados recortando diferentes objetos ou buscando responder a distintas questões da política como ela é. A seguir apresentaremos alguns desses recortes e objetos analíticos.

Em primeiro lugar, desde suas origens, vários estudos sobre implementação têm buscado analisar a atuação de burocratas envolvidos nos processos decisórios. Essas pesquisas buscam levantar

práticas, interações, compreender comportamentos e como os burocratas decidem (LIPSKY, 2010; TUMMERS, 2017; BRODKIN, 2012; LOTTA, 2015; PIRES, 2009). Nelas, pode-se dizer de forma simplista, que a variável a ser levantada, sistematizada e analisada é a diferença da ação individual ou organizacional da burocracia.

Outras pesquisas buscam analisar fatores que explicam essa variação de práticas, interações e comportamentos. São pesquisas que colocam esses elementos (práticas, interações e comportamentos) como variáveis dependentes e buscam levantar variáveis independentes que explicariam sua variação. Entre as variáveis independentes analisadas estão as dimensões organizacionais e institucionais (BRODKIN, 2012); os sistemas de incentivo (TUMMERS, 2017); as dimensões morais e sociais (HARRITS e MOLLER, 2013; DUBOIS, 1999; MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003); os sistemas nacionais (MOLLER; HILL, no prelo); a tecnologia (BUFFAT, 2013) entre outros.

Outro conjunto de pesquisas se propõe a analisar os resultados dessas diferentes formas de atuação da burocracia (e organizações burocráticas) para as políticas públicas e para os usuários. São pesquisas que colocam como variável dependente a variação nos resultados e como variável independente as diferenças de atuação antes elencadas (práticas, interações, comportamentos). A questão, portanto, é compreender como diferentes práticas/comportamentos geram diferentes resultados. Esses resultados podem tanto dizer respeito às metas organizacionais (TUMMERS, 2017; BRODKIN, 2012) quanto a dimensões relacionadas aos usuários (inclusão, exclusão, estigmas etc.) (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003).

Mesmo em todos esses estudos é possível encontrar ainda uma grande variação nos recortes analíticos. Há estudos que se propõem a compreender a implementação a partir dos arranjos institucionais (GOMIDE; PIRES, 2014). Há outros que observam a implementação a partir dos instrumentos (PETERS, 2000; LASCOUMES; LES GALÈS, 2012).

E ainda na perspectiva dos atores, há diferentes recortes possíveis: os que olham para burocratas de médio escalão (CAVALCANTE; LOTTA, 2015); os que olham para burocratas de nível de rua (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018); os que analisam os burocratas de *back office* (HOYLER e CAMPOS, 2019); e os que têm interação entre burocracias ou entre burocratas e usuários como objeto analítico (DUBOIS, 1999).

Ou seja, dentro desse enquadramento de estudos sobre implementação de políticas públicas há uma vasta possibilidade de recortes analíticos e de objetos.

Para esse artigo especificamente, optamos por falar um pouco mais sobre os estudos que analisam os burocratas de nível de rua, compreendendo que eles são uma parte importante do campo de estudos sobre implementação.

5 Burocratas de nível de rua

Como dito anteriormente, os estudos sobre burocracia de nível de rua (BNR) se iniciaram nos anos 1970 e vieram a se somar à geração de estudos *bottom up*. Embora existente em trabalhos prévios, o conceito de burocracia de nível de rua foi amplamente tratado e analisado em livro seminal de Michael Lipsky denominado *Street-level bureaucracy* (2010) ou *Burocracia de nível de rua*, com subtítulo *dilemas dos indivíduos no serviço público*. Nesse livro, Lipsky conceitua os BNRs como os funcionários que trabalham diretamente na interação com usuários para provisão de serviços públicos em condições de escassez de recursos. Esses burocratas são responsáveis pelas interações cotidianas do estado com usuários e realizam, de fato, a entrega de serviços. Os exemplos principais são policiais, professores, profissionais de saúde, entre outros.

Por serem os responsáveis pela entrega final dos serviços, os BNRs têm o poder de determinar o acesso do público a direitos e benefícios

governamentais. É por meio deles que a população consegue acessar a administração pública. Ao mesmo tempo, e por serem a interface mais visível do Estado, esses burocratas materializam a imagem que os cidadãos têm sobre o governo – seja de forma positiva seja de forma negativa.

É por isso que Lipsky os denomina como policymakers (fazedores de políticas públicas) em contraposição a executores de políticas públicas. Os burocratas de nível de rua têm como papel transformar políticas abrangentes (muitas vezes ambíguas e contraditórias) em ações práticas dentro de contextos com situações imprevisíveis e recursos escassos. Ou seja, é um trabalho altamente criativo, imprevisível e potencialmente incontrolável. E eles fazem tudo isso exercendo o que a literatura denomina de discricionariedade, que é a margem de liberdade para tomada de decisão que os burocratas de nível de rua possuem e da qual trataremos mais adiante.

Esses funcionários sofrem cotidianamente a controvérsia da ação estatal, na medida em que são, ao mesmo tempo, pressionados pelas demandas de serviços a aumentarem eficiência e responsividade; e pressionados pelos usuários do serviço para terem um tratamento individualizado e resolutivo. As duas pressões são potencialmente contraditórias, na medida em que a primeira foca na produtividade, rapidez e eficiência e a segunda foca na individualidade, personalização, efetividade e no tempo para resolver os problemas.

Para lidar com essa dupla pressão, os BNRs desenvolvem sistemas de enfrentamento da pressão, denominados de coping pela literatura. São exemplos desses sistemas: priorizar usuários mais fáceis; enviar a seleção; despersonalizar o tratamento, entre outros. Esses sistemas de enfrentamento fazem parte do cotidiano das políticas públicas e são agravados na medida em que os recursos ficam mais escassos.

O cotidiano de trabalho dos burocratas de nível de rua é marcado por diversas situações imprevisíveis em que, no contato com usuários, eles

precisam tomar importantes decisões sobre as políticas públicas e sobre a vida dessas pessoas. Eles tomam essas decisões utilizando sua discricionariedade na interação concreta com usuários.

Lipsky (2010) aponta quatro tarefas primordiais de um burocrata de nível de rua nas quais há um alto uso de discricionariedade e que determinam o funcionamento de seu trabalho.

Em primeiro lugar, é tarefa dos burocratas de nível de rua triar, classificar e categorizar usuários. A partir do contato com pessoas reais que trazem situações complexas e com informações infinitas, os BNRs precisam transformar demandas individualizadas em categorias previamente existentes nas políticas. Essa categorização tem como consequência a alocação dos indivíduos a agrupamentos de clientes em políticas que recebem tratamentos específicos dependendo da categoria. Por exemplo: uma mulher que chega a um serviço de assistência social com um conjunto grande de condições de vulnerabilidade e problemas sociais, econômicos e familiares precisa ser categorizada de maneira sintética como uma beneficiária (ou não) de um programa de transferência de renda. De um indivíduo que vivencia situações complexas e interrelacionadas, ela se transforma em um número associado a uma categoria de política pública.

Esse processo de categorização é altamente complexo, como tem apontado a literatura mais recente, com base não apenas nas regras formais das políticas, mas especialmente em categorias sociais mais amplas, muitas vezes baseadas em estigmas e senso comum (MOLLER; HARRITS, 2013; MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003; PIRES e LOTTA, 2017). Assim, o processo de categorização pode ter um duplo efeito: material, em termos de acesso diferenciado a bens e serviços, e simbólico, em termos dos efeitos sociais das categorias na produção ou reprodução de estigmas (PIRES, 2017).

Uma segunda tarefa dos burocratas de nível de rua é distribuir benefícios e sanções que afetem o bem-estar dos clientes. Os burocratas fazem

isso a partir das categorizações já explicadas. Mas também fazem isso determinando graus de prioridade das diferentes situações ou categorias (que podem ou não ser formais) (LIPSKY, 2010). São exemplos os agentes comunitários de saúde que distribuem consultas com médicos ou dentistas; ou policiais que definem que indivíduos serão parados para abordagem. A distribuição de benefícios e sanções tende a ser sempre diferente (e a quem) da idealizada pelos serviços. Isso porque recursos são escassos e burocratas precisam decidir (exercendo discricionariedade) quem deve receber o quê.

Uma terceira tarefa dos burocratas de nível de rua é estruturar contextos de interação, determinando quando, com que frequência e sob quais circunstâncias a ação ocorrerá. É o caso do agente de saúde que determina dia e horário das visitas domiciliares; dos assistentes sociais que determinam quantidade de retornos e se haverá visita domiciliar; dos professores que determinam distribuir ou não horário extra de atendimento aos alunos etc. Mais uma vez, como recursos são escassos e o trabalho tende ao infinito (LIPSKY, 2010), os burocratas de nível de rua exercem discricionariedade determinando quem deverá ser tratado quando e de que forma. E essas determinações não são automáticas ou neutras, já que as situações reais encontradas pelos burocratas são muito mais complexas do que aquelas previstas pelas normas e regulamentos.

Por fim, uma quarta tarefa central dos burocratas de nível de rua é ensinar aos cidadãos o papel de ser cliente/usuário do Estado. Cabe a esses burocratas ensinar procedimentos, forma de comportamento, grau de deferência e respeito esperados, penalidades possíveis. Cabe a eles ensinar ao cidadão o que é possível (ou não) ser esperado do Estado, como tratar os burocratas e como conseguir adquirir informações no sistema. Visto de maneira mais sociológica, cabe a esses burocratas disciplinar os usuários para se tornarem bons cidadãos (AUYERO, 2012) – como fazem, por exemplo, os professores ao exigirem uniforme e silêncio em sala; ou os policiais ao dar sanção a comportamentos indesejados; ou o assistente social ao ensinar aos pais

o tratamento correto para com as crianças. Esses processos de ensinar bons comportamentos aos usuários são exercidos pelos burocratas usando sua discricionariedade e, assim, são processos carregados de julgamento moral, de assimetria de poder, de categorias sociais sobre o que é certo ou errado. Mais uma vez, não são processos neutros, automáticos ou desprovidos de personalização.

Todas essas tarefas que definem a atuação cotidiana de um burocrata de nível de rua têm como elemento constitutivo o exercício de discricionariedade. Este é, na realidade, um conceito central para os estudos de implementação que têm como pressuposto a ideia de que vários atores decidem sobre várias coisas nas políticas públicas. A abertura à ideia de decisão traz consigo a necessidade de analisar como a decisão ocorre. E para isso serve o conceito de discricionariedade. Discricionariedade é, portanto, elemento analítico do processo de implementação de políticas públicas.

Há dois elementos centrais nas discussões sobre discricionariedade. O primeiro é a ideia de discricionariedade enquanto espaço para ação. Ela diz respeito à liberdade do indivíduo limitada pelos contextos da atuação burocrática. É, portanto, um elemento contratual, delegado (LOTTA; SANTIAGO, 2017). A discricionariedade, nesse sentido, precisa ser analisada a partir da estrutura das regras, parâmetros organizacionais e atuação dos superiores. Todos os funcionários sob as mesmas regras e atuando na mesma equipe possuem o mesmo espaço de discricionariedade.

No entanto, isso não quer dizer que eles ajam da mesma maneira. E é aí que entra uma segunda definição da ideia de discricionariedade: discricionariedade enquanto ação. A questão aqui é como os indivíduos exercem a discricionariedade a eles delegada – que comportamentos desempenham e o que os influencia (LOTTA; SANTIAGO, 2017).

Com relação à discricionariedade como espaço, ela é determinada por vários elementos: abrangência das regras – quanto mais abrangentes,

maior espaço para discricionariedade; ambiguidade das regras – regras ambíguas dão espaço para interpretação e, portanto, aumentam a discricionariedade; regras conflituosas ou sobrepostas – quando as regras conflitam ou se sobrepõem, a burocracia pode escolher qual delas prefere seguir, aumentando espaço para discricionariedade; e falta de regras – situação extrema para aumento de espaço de discricionariedade (LIPSKY, 2010; DWORKIN, 1978; DAVIS, 1971). Assim, o espaço para discricionariedade pode ter graus distintos dependendo de como as regras estão desenhadas. Vale ressaltar que na literatura de análise de políticas públicas (diferente do direito), as regras a serem consideradas não são apenas formais nos estatutos jurídicos oficiais. Elas podem também ser regras informais que existem nas organizações, ou que são disseminadas entre grupos, ou que prevalecem nas profissões. Essas regras podem determinar ações das políticas públicas, ações organizacionais ou ações individuais. Portanto, a discricionariedade também pode ser vista em diferentes camadas nas políticas públicas. Ou seja, diversos elementos que se combinam para construir o espaço de discricionariedade.

Com relação ao exercício da discricionariedade, ou discricionariedade como ação, a partir de várias análises empíricas, a literatura tem concluído que diversos elementos influenciam o comportamento dos grupos ou dos indivíduos, e, portanto, como eles exercem a discricionariedade. Há na literatura evidências sobre fatores relacionados ao sistema (modelo de estado, modelo de democracia, de federalismo, cultura nacional etc.); fatores relacionados às organizações (regras, graus de controle, sistemas de gestão, incentivos, sanções, programas de formação etc.); e fatores individuais (atributos dos indivíduos como gênero, raça, classe social, além de trajetórias, relações sociais, profissão etc.).

6 Análise da discricionariedade e seus dilemas

Para demonstrar como a discricionariedade é analisada nos estudos de implementação, vamos apresentar e discutir um caso real. A partir

dele, discutiremos também os dilemas da discricionariedade. Este caso foi retirado dos diários de campo de minha tese de doutorado. Ele aconteceu em uma Unidade Básica de Saúde da cidade de São Paulo em 2009.

Em uma manhã de segunda feira, uma agente comunitária de saúde (ACS) chegou na unidade básica em que trabalhava para relatar as novidades para sua equipe, composta por outras agentes comunitárias, médica e enfermeira. Como um caso fortuito, conta que, na véspera, em pleno domingo, seu vizinho tentara suicidar e ela, como referência na comunidade por ser agente comunitária, fora chamada para ajudar. Vendo os pulsos cortados, a agente enrolou os braços dele em panos de prato, colocou-o em seu próprio carro e o levou para o hospital. O vizinho sobreviveu. Após o relato, a agente comunitária foi fortemente reprimida pela enfermeira e pela médica por sua postura. “Não poderia ter colocado a mão no sangue. Não poderia ter interferido. Deveria ter apenas chamado a ambulância. Você, como agente comunitária, deveria saber os limites de sua função”. Depois de ouvir as repressões com bastante indignação, a agente comunitária respondeu: “quer dizer que se eu fosse apenas vizinha eu tinha a obrigação de salvar, mas sendo eu agente comunitária preciso saber os limites de minha função?”. Depois que a agente comunitária saiu do consultório, a médica e a enfermeira comentaram o caso tentando resolver o que fazer com situações assim. A enfermeira propôs que distribuíssem luvas para todas as agentes comunitárias, como forma de prevenção em situações extremas. A médica argumentou: “não podemos distribuir luvas, porque, se fizermos isso, admitimos que possam existir situações assim que ultrapassam os limites da profissão dos agentes, e como essas situações não podem existir, então é melhor não darmos as luvas”. Fim da reunião.

Vamos utilizar esse caso como um objeto para análise da burocrata de nível de rua e da discricionariedade. Em primeiro lugar, o caso evidencia a situação cotidiana de trabalho de qualquer burocrata de nível de rua relatada anteriormente: em seu trabalho cotidiano, burocratas de nível de rua encontram situações imprevistas que exigem soluções para além

daquelas apontadas nas normas. Eles são forçados, portanto, a tomar decisões. Nesse caso, a agente comunitária foi chamada por vizinhos fora de seu horário de serviço para executar uma função relacionada a seu trabalho e deveria decidir tanto se iria quanto o que faria na situação. A situação não está prevista em manuais e na verdade há bastante ambiguidade em torno do que deve ser feito em situações assim. Primeiro porque, de fato, a profissão de ACS os proíbe de realizarem atividades relacionadas ao ato médico ou para as quais eles não têm formação (fazer curativos e tocar no sangue de um paciente se enquadrariam nessa situação). Ao mesmo tempo, eles são contratados para trabalhar apenas durante horário comercial. Mas, por morarem na comunidade em que trabalham, sua profissão real perpassa os limites oficiais (a ponto de a UBS fazer reunião nas segundas-feiras para discutir os casos supostamente não permitidos do fim de semana). Somando-se à complexidade da situação, por ser vizinha e ser ACS, também há uma ambiguidade de papéis (“se eu fosse vizinha eu tinha obrigação de salvar”) e, como a situação se deu no fim de semana, não é claro se foi uma situação de “vizinha” ou de “ACS”. Ou seja, há uma série de conflitos e ambiguidades envolvendo a situação encontrada em contraposição às regras oficiais. Como dito anteriormente, isso gera um alto espaço de discricionariedade, que nesse caso corresponde à capacidade da ACS definir se deve ir e o que fará caso vá. Conclui-se, portanto, que o caso em questão abria um espaço considerável de discricionariedade para qualquer burocrata de nível de rua colocado na mesma posição. Mas isso não quer dizer que todos eles teriam tomado a mesma atitude. E, por pesquisas anteriores, podemos supor que não (LOTTA, 2015).

Isso leva à segunda questão analítica: o que influencia essa burocrata a exercer a discricionariedade da forma como ela a exerceu? Ou, que fatores influenciam o exercício da discricionariedade dessa burocrata?

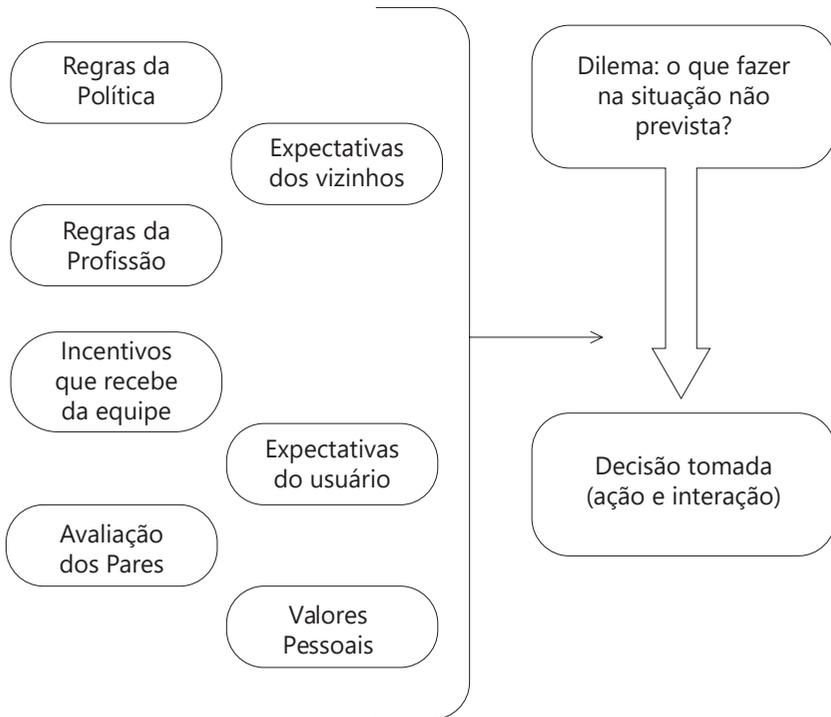
Pegando apenas o caso em questão, podemos imaginar que o processo decisório desta ACS foi influenciado por um conjunto de referências:

- as regras formais da política;
- as regras de sua profissão como ACS;
- as regras que a enfermeira dá para ela;
- os incentivos que recebe da equipe (atender de fim de semana ou não, ser mais proativa ou não etc.);
- as expectativas que os vizinhos tinham ao chamá-la;
- as expectativas e a preocupação com o vizinho à beira da morte;
- a avaliação que outras ACSs farão de seu trabalho e do comportamento nessa situação;
- seus valores pessoais relacionados à compaixão, solidariedade, ajuda ao próximo etc.

Ou seja, muitas coisas atuam ao mesmo tempo influenciando o processo decisório dessa burocrata. E a decisão que ela toma deve ser compreendida como resultado desses múltiplos elementos complexos, ambíguos e contraditórios entre si.

A Figura 1 sintetiza esse processo.

Figura 1 – Discricionariedade na prática



Fonte: elaboração própria

Esse caso ilustra bem a preocupação de parte da literatura: a análise sobre atuação dos burocratas de nível de rua tem como foco analisar espaço e forma de exercício de discricionariedade, entendendo o que de fato acontece na realidade concreta da implementação de políticas públicas. Isso porque cotidianamente os burocratas implementadores precisam lidar com processos de tomada de decisão para situações sobre as quais eles não possuem informações, não sabem como agir, não receberam instruções nem encontrariam nas normas ou legislações quais os procedimentos corretos. Na medida em que interagem com as situações reais, diariamente os burocratas envolvidos no processo de implementação lidam com conflitos entre o que era previsto e o que o contexto traz de novo e lhes exige soluções novas e adaptadas. Essas soluções, na prática, conformam o que a política de fato é: a somatória

das pequenas decisões tomadas pelos vários burocratas envolvidos na implementação. É por isso que dizemos que são os burocratas de nível de rua que de fato fazem as políticas públicas na prática.

Mas esse processo de fazer a política exercendo discricionariedade não é desprovido de conflitos. Pelo contrário. A discricionariedade vista da maneira descrita aqui traz consigo um conjunto de dilemas normativos e gerenciais.

O primeiro dilema diz respeito ao *trade off* entre regular e limitar a discricionariedade (garantindo legitimidade na tomada de decisão) ou aceitar e estimular a discricionariedade (apostando na efetividade da política com soluções adaptadas a cada situação). Por trás desse *trade off* estão os dilemas mais básicos a respeito da democracia, do estado de direito, da universalidade, da igualdade e da equidade etc. Ou seja, não é um dilema simples.

Um segundo dilema diz respeito aos efeitos do exercício da discricionariedade. A discricionariedade não é, por natureza, boa ou má. Mas ela pode ter efeitos positivos ou negativos, tanto para as políticas públicas quanto para os usuários. Como as pesquisas mostram, o exercício da discricionariedade pode ser includente ou excludente (LOTTA, 2017), pode gerar equidade, mas também pode gerar desigualdade, pode gerar preconceito, mas pode gerar inclusão. A questão é: como equilibrar esses elementos nas políticas públicas? Como desenhar políticas que sejam universalistas e garantam tratamento igualitário, mas promovam equidade tratando os diferentes de forma diferente? Vale lembrar, como apontado por Rothstein e Teorell (2008), que ser tratado de forma justa e imparcial pelos burocratas é um componente central da qualidade do governo. Mas o justo e imparcial é ser neutro ou dar atenção diferenciada aos diferentes? É ser igualitário ou equitativo? Mais uma vez, esses são dilemas complexos a respeito do desenho e do funcionamento do Estado, mas que recaem de forma muito concreta na maneira como pensamos a atuação cotidiana da burocracia.

Por fim, isso traz um último dilema para pensar a discricionariedade que é como pensar processos de regramento e normatização que direcionem a implementação, mas ao mesmo tempo ajudem na materialização das políticas quando há situações complexas e previsíveis. Qual o limite do bom direcionamento e controle? Qual o limite da capacidade de regramento para não engessar? Essa é uma definição não apenas normativa que deve ser pensada pelos intelectuais do direito, mas também uma definição bastante empírica que deve nortear processos concretos de regulamentação das políticas públicas.

7 Considerações finais

Este artigo teve um objetivo não ambicioso de apontar elementos da literatura que contribuam para o aprimoramento das análises sobre processos de implementação de políticas públicas. Buscamos, a partir da apresentação de modelos analíticos e conceitos, demonstrar como essa literatura tem avançado e quais são os ganhos dela para os estudos sobre políticas públicas mais gerais.

Como pode ser visto pela produção nacional e internacional, os estudos sobre implementação têm aumentado e se complexificado. E isso acontece não apenas no campo específico de políticas públicas, mas também em áreas setoriais que analisam políticas públicas de educação, saúde, assistência, segurança, entre outras. A incorporação de elementos analíticos de estudos sobre implementação nesses estudos setoriais pode trazer ganhos importantes não apenas para as áreas específicas, mas também para o acúmulo mais geral de aprendizados sobre processos de implementação.

Dada a natureza da ação estatal, os processos relacionados à implementação de políticas públicas são inesgotáveis. Eles podem variar no conteúdo (mudar prioridades), podem variar na forma (uso de diferentes instrumentos), podem variar em termos de atores (estatais ou não estatais). Mas a legitimidade da existência do estado é definida por

sua capacidade de colocar políticas públicas em prática, materializando e dando vida concreta a elas. Como aponta Pollitt (2013), é por meio da implementação de serviços públicos que os governos constroem e fundamentam sua legitimidade, já que eles são a face mais visível do estado. Analisar como esses serviços e políticas públicas são concretamente construídos por meio da ação prática de burocratas que transforma ideias abstratas em ações concretas é o grande objetivo desse campo que, dessa forma, tem muito a contribuir tanto teórica quanto empiricamente.

Referências

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *In: MOREIRA, Maria Cecília Roxo; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (Org.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUCSP, 2001.*

AUYERO, J. *Patients of the state: the politics of waiting in Argentina*. Durham: NC; London: Duke University Press, 2012.

BARRETT, Susan. Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. *Public Administration*, v. 82, n. 2, p. 249-262, 2004.

BARRETT, Susan; FUDGE, Colin (Ed.). *Policy and action: essays on the implementation of public policy*. Routledge, 1981.

BICHIR, Renata; BRETTAS, Gabriela Horesh; CANATO, Pamella. Multi-level governance in federal contexts: the social assistance policy in the city of São Paulo. *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, v. 11, n. 2, e0003, 2017. Disponível em: <encurtador.com.br/aewPU>. Acesso em: 27 dez. 2018. E-pub: 27 jul. 2017. Disponível em: <encurtador.com.br/azHO2>.

CLINE, K. Defining the implementation problem: organizational management versus cooperation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 10, n. 3, p. 51-572, 2000.

BRODKIN, Evelyn Z. Implementation as policy politics. *In: IMPLEMENTATION and the policy process: opening up the black box. [S. L.]: D. Palumbo and D. Calista; Westport, CT: Greenwood Press, 1990. p. 107-131.*

_____. Reflections on street-level bureaucracy: past, present, and future. *Public Administration Review*, v. 72, p. 940-949, 2012.

BUFFAT, Aurélien. Street-Level Bureaucracy and E-Government. *Journal Public Management Review*, v. 17, n. 1, p. 149-161, 2013. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719037.2013.771699>>. Acesso em: 30 jan. 2019.

CAPELLA, A. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 2006. ISSN 1516-8085. Semestral.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela. *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: Enap, 2015.

CAVALCANTI, S.; LOTTA, G.; PIRES, R. Contribuições dos estudos sobre burocratas de nível de rua. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. *Burocracia e políticas públicas no Brasil*. Brasília: Ipea; Enap, 2018.

DAVIS, K. *Discretionary justice: a preliminary inquiry*. Urbana, IL: University of Illinois Press, 1971.

DUBOIS, Vincent. *La vie au Guichet: relation administrative et traitement de la misère, etudes politiques*. Paris: Economica, 1999.

DWORKIN, R. *Taking rights seriously*. London: Duckwort, 1978.

ELMORE, R. Backward mapping: implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*, v. 94, p. 601-616, 1979.

FARIA, Carlos A. P. Implementação: ainda o "elo perdido" da análise de políticas públicas no Brasil. In: FARIA, Carlos A. P. (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. p. 123-153.

GOGGIN, Malcolm et al. Studying the dynamics of public policy implementation: A third-generation approach. *Implementation and the policy process: Opening up the black box*, p. 19-38, 1990.

GOMIDE, A.; PIRES, R. (Org.). *Capacidades estatais e democracia. Arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.

GRINDLE, S. Marilee. *Bureaucrats, politicians, and peasants in Mexico: a case study in public policy*. California: University of California Press, 1977.

GUNN, L.; HOGWOOD, B. *Models of policy-making centre for the study of public policy*. Strathclyde: University of Strathclyde, 1982.

HARRITS, Gitte Sommer and MOLLER, Marie Ostergaard;. Constructing at-risk target groups. *Critical Policy Studies*, v. 7, n. 2, p. 155-176, 2013.

HILL, H. Understanding implementation: street-level bureaucrats' resources for reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 13, p. 265-282, 2003.

HILL, M. J.; HUPE, P. L. The multi-layer problem in implementation research. *Public Management Review*, v. 5, n. 4, p. 471-490, 2003.

HILL, M. J.; VARONE, F. *The public policy process*. 7th ed. London: Routledge, 2016.

HJERN, B.; PORTER, D. Implementation structures: a new unit of administrative analysis. *Organisational Studies*, v. 2, p. 211-227, 1981.

_____. Implementation structures: a new unit of administrative analysis. In: HAM, C.; HILL, M. (Eds.). *The policy process in the modern capitalist state*. New York: Harvest, 1993.

HOWLETT, M. Policy instruments, policy styles and policy implementations, national approaches to theories of instrument choice. *Policy Studies Journal*, v. 19, n. 2, p. 1-21, 1991.

HOYLER, T.; CAMPOS, P. A vida política dos documentos: notas sobre burocratas, políticas e papéis. *Revista Sociologia e Política* v. 27, n. 69, 2019 (no prelo).

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, Maranhão, v. 9, n. 18, jul./dez. 2012.

LAZIN, Frederik. *Politics and policy implementation: project renewal in Israel*. New York: State University of New York Press, 1994. Suny Series in Israeli Studies.

LIMA, L. L. A implementação da regulação dos prestadores privados no sistema municipal de saúde: os casos de Belo Horizonte e Porto Alegre. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. 1 ed. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012, p. 154-181.

LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOTTA, Gabriela Spanghero. *Burocracia e implementação de políticas de saúde*. Ed. Fiocruz, Rio de Janeiro, 2015.

_____. Inclusão, exclusão e (re)produção de desigualdades: o papel das práticas, interações e julgamentos dos agentes comunitários de saúde na implementação das políticas públicas. *Boletim de Análise Político-Institucional*, v. 13, p. 15-20, 2017.

LOTTA, Gabriela Spanghero; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estado de burocracia. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 83, p. 21-41, 2017.

MARQUES, E. *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Anablume, 2003.

MATLAND, R. 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, 1995.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. *Cops, teachers, counselors: narratives of street-level judgment*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

MOLLER, Marie Ostergaard and HILL, Michael. *An Approach to Strategy for the Development of Comparative Cross-National Studies of Street Level Bureaucracy*. No Prelo.

MOLLER, Marie Ostergaard. She isn't someone I associate with pension: a vignette study of professional reasoning. *Professions & Professionalism*, v. 6, n. 1, p. 1-20, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.7577/pp.1353>>.

MOLLER, Marie Ostergaard; STONE, Deborah. Disciplining disability under danish active labour market policy. *Social Policy and Administration*, v. 47, n. 5, p. 586-604, 2013.

PETERS, G. Policy instruments and public management: bridging the gaps. *Journal of Public Administration Research And Theory*, v. 10, n. 1, p. 35-47, Jan. 2000.

PIRES, R. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. *Dados*, v. 52, n. 3, p. 735- 769, 2009.

_____. 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, 2017.

PIRES, R.; LOTTA, G. The (re)production of social inequalities in the encounters between public service workers and users. In: 2017 EGPA CONFERENCE. Milan, 2017.

POLLITT, Christopher. *New Perspectives on Public Services*. Place and technology. Oxford: Oxford University Press, 2013.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1973.

ROTHSTEIN, Bo; TEORELL, J. What is quality of government: a theory of impartial political institutions. *Governance*, v. 21, n. 2, p. 165-190, 2008.

SABATIER, Paul. An advocacy coalition framework for policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, v. 21, p. 129-168, 1988.

SABATIER, Paul.; MAZMANIAN, D. The conditions of effective implementation. *Policy Analysis*, v. 5, 1979.

SAETREN, H. Implementing the third generation research paradigm in policy implementation research: an empirical assessment. *Public Policy and Administration*, v. 29, n. 2, p. 84-105, 2014.

SICILIANO, Michael D. Professional networks and street-level performance. *The American Review of Public Administration*, v. 47, n. 1, p. 79-101, 2017.

SOUZA, Celina. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15983.pdf>>. Acesso em: 26 maio 2017.

_____. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. In: GOMIDE, A.; BOSCHI, R. (Eds.). *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016, p. 51-103.

TUMMERS, Lars. The relationship between coping and job performance. *Journal of Public Administration Research And Theory*, p. 150-162, 2017.

SOBRE A VIABILIDADE DE UMA AGENDA DE PESQUISA COLETIVA INTEGRANDO IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS, FORMULAÇÃO E RESULTADOS

Sandra Gomes²

1 Introdução

Este primeiro seminário da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) sobre implementação de políticas é um evento especial por diversas razões. Primeiramente, porque dá visibilidade a um tema de pesquisa relativamente recente no Brasil, ao menos em comparação aos estudos internacionais, e que tem uma grande diversidade de possíveis (ou potenciais) olhares analíticos. Em segundo lugar, porque permite estimular o interesse de novos pesquisadores e gestores para o entendimento dessa complexa operação que é a implementação de políticas, especialmente as que têm como objetivo abarcar todo o território nacional. Em terceiro lugar, a forma como ocorre a implementação de um programa, projeto ou ação pública pode afetar o acesso de indivíduos a bens e serviços públicos que, por sua vez, podem ser mecanismos fundamentais para a superação da condição de vulnerabilidade social e das desigualdades sociais existentes como também o seu contrário (PIRES, 2017).

Por fim, este evento que reúne estudiosos da implementação é também uma oportunidade para pensarmos colaborações de pesquisa

² Sandra Gomes é Professora do Departamento de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e da Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais da mesma instituição.

que possam acumular conhecimento sobre a relação entre modos de implementação e resultado de políticas, tanto do ponto de vista acadêmico quanto para subsidiar a formulação e reformulação de políticas públicas. É com relação a este último ponto que vou me deter neste texto. O objetivo em comum seria a construção de uma agenda coletiva de pesquisa a respeito da relação entre desenhos institucionais, implementação e resultado de políticas, que possa informar melhor teorias e práticas de gestão, mesmo com a diversidade de interesses analíticos existentes.

Como sabemos, todo desenho institucional de uma política pública traz embutido em si uma expectativa de gerar comportamentos dos agentes que serão por ela afetados. A formulação, portanto, é o momento em que se explicitam as racionalidades, as teorias de causa e efeito e os resultados esperados do desenho institucional em apreciação. Frequentemente, porém, políticas públicas são bem-sucedidas em alguns de seus objetivos, mas não em outros ou, ainda, apresentam resultados variados a depender do contexto ou do lugar da implementação. Parte desse problema está relacionado à complexidade inerente a processos de implementação de políticas públicas. Há significativo acúmulo na literatura internacional (LIPSKY, 1980; SABATIER, 1986; BARRET, 2004; WINTER, 2006) demonstrando como inúmeras decisões tomadas cotidianamente por burocracias implementadoras afetam o resultado final de uma política. Argumento, mais à frente, que temos também, no Brasil, produção acadêmica suficiente para iniciarmos análises comparativas de resultado de pesquisas. Como a implementação, em seus contextos, ocorre na prática é objeto central desse campo de estudos.

Compreender os modos, formas ou “estilos” de implementação (LOTTA, 2012) também têm relevância para as questões relacionadas às desigualdades sociais e de acesso a bens e serviços públicos. O comportamento adotado por burocratas ou gestores pode tanto se mostrar como um mecanismo efetivo para superar inequidades quanto, ao contrário, reproduzir estereótipos baseados em desigualdades

sociais existentes (LOTTA, 2012; EIRÓ, 2017; MARINS, 2018; JACCOUD, 2016). De fato, decisões discricionárias tomadas por implementadores afetam não apenas o funcionamento da política em questão como também definem quais cidadãos terão acesso a quais tipos de bens e serviços. Essa situação é particularmente relevante no caso da educação – objeto central de atenção deste texto – na medida em que há uma miríade de normas, diretrizes, ações, programas, projetos etc., definidos em instâncias hierarquicamente superiores que, ao fim e ao cabo, serão operacionalizadas na base, isto é, em sala de aula por professores.

Assim, a complexidade da implementação de políticas, assim como a sua própria análise, advém do fato de que inúmeros fatores influenciam o comportamento de agentes implementadores: desde aspectos **macro** (desenho institucional de uma política, os instrumentos ou ferramentas escolhidas, as condições sociais, econômicas ou culturais de uma sociedade etc.) até **micro** (decisões tomadas por burocratas e outros atores sociais – isto é, indivíduos – em seus contextos e realidades locais e em suas rotinas administrativas cotidianas). Em países federais, como o Brasil ou Estados Unidos, a complexidade também se eleva na medida em que produzir coordenação nacional de ações entre entes governamentais não subordinados administrativa e politicamente depende tanto de aspectos **macro** (como desenhos institucionais que produzam incentivos e/ou constrangimentos) quanto **micro** (variedade de condições e capacidades estatais para a implementação de políticas em contextos locais ou regionais).

De fato, há muitas razões para que a implementação de uma política pública varie a depender de seu desenho institucional, dos atores envolvidos e, especialmente, de seu contexto de implementação (MATLAND, 1995 *apud* LOTTA; PEREIRA; BICHIR, 2018). Para Honig (2006a), do ponto de vista empírico, a variação observada nos modos de implementação de políticas educacionais em contextos ou localidades específicas, no caso dos Estados Unidos, é a regra e não a exceção. E isto não é algo “a ser corrigido” e sim a ser conhecido e compreendido, isto é, em quais circunstâncias as condições de contexto afetam a

implementação? No caso do debate atual sobre a educação brasileira, isto me parece especialmente válido na medida em que parte dos problemas relacionados à chamada baixa qualidade da escola pública ou o baixo desempenho escolar de alunos das redes públicas pode estar relacionado ao modo de implementação no nível micro, isto é, na forma como agentes implementadores (gestores, diretores, coordenadores, professores etc.) tomam decisões em suas rotinas cotidianas.

Ainda que seja consensual que fatores externos à escola, como as condições socioeconômicas (COLEMAN, 1967; ALVES; SOARES, 2013) ou o capital cultural (BOURDIEU, 1998) tenham um elevado efeito determinante nas desigualdades educacionais, ainda assim há fatores intraescolares ou de gestão de sistemas de ensino que podem aumentar ou atenuar a reprodução das desigualdades sociais (DUBET; DURRUBELLAT; VÉRÉTOUT, 2012; PAYNE; ORTIZ, 2017).

Seria possível, então, construir uma agenda de pesquisa que possa concatenar os achados de um campo tão amplo de investigação? Para alguns, sim, a solução seria identificar os fatores considerados relevantes para explicar o resultado de uma política de modo que se tornem informações cumulativas (HONIG, 2006a; SABATIER, 1986). Para outros, no entanto, seria impossível alterar o comportamento de burocratas a partir de desenhos institucionais (LIPSKY, 1980) e, neste caso, restaria aos estudos de implementação compreender como ocorreu a implementação, como um objetivo em si mesmo. Esta divisão esteve inicialmente associada a duas perspectivas analíticas antagônicas: *top-down* e *bottom-up*.

Parto da premissa de que é possível construir conhecimento cumulativo que integre as evidências encontradas por ambas perspectivas. O objetivo comum de uma agenda de pesquisa sobre implementação de políticas seria, assim, a junção de perspectivas macro e micro. Esses achados, por sua vez, tanto contribuiriam para a edificação de teorias mais abrangentes quanto para orientar decisões de gestores públicos na escolha de desenhos institucionais que levem em conta os contextos

de implementação e de seus efeitos conjuntos no alcance dos objetivos esperados.

As próximas seções exploram alguns aspectos desse debate. Inicialmente, apresento uma breve caracterização das duas perspectivas analíticas conhecidas como *top-down* e *bottom-up* dando maior ênfase nos aprendizados produzidos com relação à produção do conhecimento sobre implementação. Na seção seguinte, parto do argumento de Winter (2006) no qual essas duas perspectivas acabaram por se distanciar em termos de objetivos de pesquisa, mesmo com o reconhecimento de que ambas se beneficiariam de maior colaboração, expresso no que o autor entende por estudos focados em *outputs versus outcomes* da implementação. Em seguida, a proposta de Honig (2006a) para o acúmulo de conhecimento sobre formas de implementação e resultado de políticas é apresentada como uma alternativa que poderia gerar aprendizados não apenas acadêmicos (ou teóricos) como também para o redesenho, revisão ou adoção de novos desenhos institucionais que tenham maior aderência à realidades e contextos locais, aproximando resultados a objetivos de políticas. O que funciona e em quais condições é o mote inicial da autora para a construção cumulativa desse conhecimento. Em seguida, apresento alguns estudos sobre implementação realizados no Brasil como forma de argumentar que a construção de uma agenda coletiva de pesquisa com este foco não partiria do zero, bastaria iniciar um balanço comparativo de resultados ou estudos já existentes. Nas considerações finais, retomase a ideia de construção de uma agenda de pesquisa coletiva sobre implementação de políticas que permita acumular conhecimento sobre os vários e complexos fatores inter-relacionados que afetam o resultado de uma política e, de especial interesse no caso brasileiro, as chances de superação das desigualdades de acesso a bens e serviços, que têm se mostrado como um entrave para a realização da igualdade de oportunidades e para o próprio desenvolvimento do país.

2 Estudos de implementação e a clivagem *top-down* x *bottom-up*

Nesta seção, faço alguns apontamentos muito breves com relação à implementação de políticas, com ênfase na divisão que ocorreu entre duas escolas ou perspectivas analíticas neste campo de estudos. Revisões mais abrangentes acerca deste debate ao longo da década de 1980 podem ser encontradas em Pulzl e Treib (2007), Hill (2009), Sabatier (1986) e Najberg e Barbosa (2006).

De modo sintético, é possível dizer que os primeiros estudos sobre implementação de políticas públicas (como o clássico de Pressman e Wildansky de 1973) partiam de uma perspectiva de identificação dos **problemas de implementação**, dos **déficits de implementação** ou, ainda, dos **desvios de rota**, isto é, o comportamento de burocratas que não aderiam à política formulada. Trata-se de uma visão rigidamente administrativa e hierárquica, daí a nomenclatura de um modo de implementação que vai **de cima para baixo** num formato rígido e centralizador em que estratégias de controle da burocracia ganham centralidade como solução para o problema. Ao mesmo tempo, eles inauguram o entendimento da implementação como um campo próprio de estudos, mostrando ser ilusório partir da premissa de que se trata de um processo natural de pôr em prática os objetivos da política aprovada (no plano da formulação). Esses primeiros estudos, especialmente nos Estados Unidos, mostravam que o “desvio de rota” é frequente e suas conclusões são bastante pessimistas com relação à possibilidade de qualquer política pública de maior complexidade ser efetivamente implementada como esperado (SABATIER, 1986).

Em seguida, os analistas conhecidos como da vertente *bottom-up* passam a mostrar como a implementação na prática é afetada por um conjunto de atores que não estava sendo considerado na perspectiva *top-down*, observando-se interações, interesses, decisões e visões de mundo que contêm, inclusive, elementos políticos, de negociação e barganha entre atores e agências (BARRET, 2004). No limite, burocratas

agiriam de acordo com seus próprios interesses ou motivações e, portanto, não existiria uma burocracia implementadora neutra. Mais do que isto, o “sucesso” de uma política pública em termos de eficácia ou efetividade seria mais dependente dos comportamentos (diversos) de agentes implementadores específicos do que de decisões centralizadas no topo da hierarquia burocrática (HJERN *et al.* apud SABATIER, 1986).

As razões pelas quais a burocracia se “desviaria” da rota esperada na formulação da política seriam diversas: alguns problemas serão conhecidos apenas no momento da implementação, desenhos institucionais podem conter premissas ou relações de causa e efeito que se mostram equivocadas, burocratas são atores com visões de mundo e com suas variadas possibilidades de decisões discricionárias podem ou não aderir aos princípios, ideais ou objetivos contidos na política formulada entre outros. A literatura *bottom-up* desloca os termos do debate: da pergunta inicial **por que os burocratas se desviam dos objetivos definidos na política formulada** para **como burocratas implementam, na prática, esta política**.

Essa nova forma de compreender a implementação vai gerar uma série de estudos de nível micro, isto é, a partir das bases da implementação (ou **de baixo para cima**): análises ao nível de indivíduos, em especial os burocratas, em seus contextos de trabalho, suas visões de mundo e decisões discricionárias.

A discricionariedade dos burocratas (LOTTA; SANTIAGO, 2017) ganha centralidade e certa radicalidade no estudo de Lipsky (1980) sobre os burocratas de nível de rua. Esses, que atuam na **ponta do sistema**, tomam decisões o tempo todo e, de acordo com Lipsky (1980), estão sempre sob pressão (dos governos, de seus superiores, da sociedade, da falta de recursos, muito trabalho etc.) e desenvolvem rotinas (ou mecanismos) para lidar com este ambiente: escolhem tarefas prioritárias, criam procedimentos padrão para atender os “clientes” (inclusive favorecendo alguns em detrimento de outros) ou, ainda, adotam formas “cínicas” (estereótipos) com relação a seus “clientes”.

No limite, diz Lipsky (1980), burocratas de nível de rua são os que estão efetivamente formulando as políticas e há pouco, ou quase nada, que qualquer desenho institucional possa fazer para alterar essa realidade. Nessa perspectiva, os estudos sobre implementação têm um fim em si mesmo, não há possibilidade de se gerar aprendizados para a reformulação ou ajustes de desenhos institucionais.

Em suma, se inicialmente esses estudos apontavam para a não adesão às diretrizes e diretivas contidas na política formulada pela burocracia estatal³ responsável por sua implementação como causa principal do insucesso de políticas – conhecida como vertente *top-down* (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984; SABATIER, 1986), uma inversão nesse debate mostra que, muitas vezes, a política formulada ignora a dinâmica e formas de interações complexas entre os agentes implementadores e cidadãos afetados pelas políticas, típicas do cotidiano rotineiro de funções administrativas. Neste caso, muitas vezes a política falha por não reconhecer que seu desenho institucional continha expectativas equivocadas sobre o comportamento dos agentes e, conseqüentemente, de seus efeitos na realidade – vertente *bottom-up* (BARRET, 2004; HJERN *et al.* apud SABATIER, 1986). Mas, ao final, conclui-se pelo entendimento de que esses dois olhares analíticos são válidos e especialmente relevantes se o objetivo for permitir experimentações e produzir aprendizados para a política (SABATIER, 1986).

² Esta visão inicial de tipo *top-down* detinha, até mesmo, uma versão fortemente “legalística” no sentido de *compliance* (conformidade): agentes implementadores deveriam seguir rigorosamente as normas e diretrizes legais estipuladas ou pensadas na política mesmo quando essas são vagas ou impossíveis de se executar na prática. A solução, neste caso, seria aumentar formas de controle do comportamento dos implementadores.

3 *Output* e *Outcome* da implementação como agendas de pesquisa

Os estudos de implementação de políticas públicas podem, como vimos, assumir diferentes perspectivas analíticas. O desenvolvimento das correntes chamadas *bottom-up* rejeitam a ideia de que os estudos sobre implementação deveriam partir da premissa do insucesso da implementação frente à política formulada e partem para uma agenda de pesquisa que foca no entendimento de como se deu a implementação. Mas se esta agenda de pesquisa estiver dedicada exclusivamente ao entendimento do processo de implementação em si mesmo, pouco saberemos sobre como reformular o desenho institucional de políticas que alterem o comportamento de agentes implementadores e, portanto, se aproximem do efeito esperado. A questão central aqui é se é possível aliar os objetivos de compreender o produto que sai da implementação (*output*) com aqueles interessados em melhorar os resultados substantivos na entrega de bens e serviços públicos (*outcome*) nos termos apresentados por Winter (2006).

Mobilizando os termos da língua inglesa, estudos centrados na compreensão dos modos de implementação analisam o *output* ou o que sai da implementação, o produto final ou o que é produzido, também podendo ser entendido como performance, desempenho das burocracias implementadoras ou, ainda, como o serviço ou bem público é entregue por essas. Essa perspectiva se diferencia dos estudos sobre a relação entre implementação e resultado substantivo das políticas, entendidos como *outcomes*, isto é, averiguam se a entrega dos bens e serviços geraram os efeitos esperados.

Para os estudos de primeiro tipo, o que sai (*output*) da implementação, isto é, como a implementação de uma política foi efetivamente realizada pelos implementadores, seus comportamentos, inter-relações e decisões discricionárias é a principal variável dependente (WINTER, 2006). Em outras palavras, para esta agenda de pesquisa é o desempenho

de implementadores e, mais especificamente como estes solucionam os problemas de implementação, seu objeto central (LESTER; GOGGIN *apud* WINTER, 2006). A tese do papel de implementadores de nível de rua de Lipsky (1980) seja, talvez, a mais exemplar nesse sentido: seu objetivo não é normativo no sentido de orientar a reformulação do desenho institucional das políticas e sim mostrar o papel central desses burocratas na distribuição de bens e serviços. No interior do debate sobre desigualdades, por exemplo, compreender de que formas as decisões discricionárias de burocratas produzem, reproduzem ou alteram as condições prévias de desigualdades ou de acúmulo de desvantagens (PIRES, 2017, p. 10) em suas práticas cotidianas rompe com a ideia de sucesso ou insucesso da implementação. O objetivo é identificar como burocratas atuam.

Para a segunda abordagem (*outcome*), interessa verificar se uma política está sendo entregue a seus cidadãos como previsto em seu desenho original e quais seus efeitos na população-alvo (WINTER, 2006, p. 159). Ainda que abandonada a ideia original de adoção de controles hierárquicos rígidos que corrijam os desvios de rota de implementadores, essa perspectiva está interessada nos efeitos do comportamento da burocracia no resultado das políticas. Nesse caso, a variável dependente é a capacidade (ou não) de a burocracia atingir os objetivos previstos na política e o modo de implementação seria uma das variáveis independentes. Por exemplo, se uma política pública tinha como objetivo reduzir a taxa de abandono escolar, na abordagem focada no *outcome* interessa saber se os burocratas implementadores dessa política ou programa conseguiram ou não produzir esse resultado. Por essa razão, o desenvolvimento de teorias nesses dois campos de produção do conhecimento sobre a implementação tem suas próprias lógicas, premissas e necessidades de explicação.

Obviamente, essa dicotomia na agenda de pesquisas sobre implementação não deixa de mostrar a vitalidade e a enorme potencialidade de variados tipos de estudos dessa área, mas do ponto de vista da aplicação do conhecimento gerado para encontrar

alternativas e correções para o desenho ou formulação de políticas, somente uma colaboração entre essas duas frentes permitiria caminhar nessa direção.

Como defende Winter (2006), ambas as perspectivas podem construir conhecimento de modo colaborativo mesmo mantendo focos analíticos distintos. Para se identificar as conexões (causais) entre comportamento de implementadores e resultado de uma política torna-se imperativo, primeiramente, compreender como a burocracia implementa ou entrega bens e serviços, isto é, estudos que analisem como ocorre a implementação em termos de *output*. Se assumirmos, como parece razoável, que há diversidade nos modos de implementação de políticas, então uma agenda de pesquisa comum seria identificar os diferentes tipos ou modos de implementação em seus contextos e relacioná-los às escolhas institucionais, no plano da formulação. A próxima seção explora algumas categorias analíticas que permitiriam a junção dessas duas perspectivas para a produção de acúmulo de conhecimento tanto acadêmico quanto em termos de aprendizados para a política pública e, ainda, mantendo a diversidade de interesses analíticos desse campo de investigação.

4 Sob quais condições uma política é implementada e alcança seus objetivos?

Se assumirmos que a variação nos modos de implementação de políticas é a regra e não exceção, então, mesmo estudos que estejam interessados em apreender os efeitos da implementação no resultado ou na efetividade das políticas (*outcome*) não podem prescindir do entendimento de como a burocracia estatal se comporta na prática (*output*).

Alguns estudos que partem de uma análise microssocial têm contribuído para a compreensão sobre como implementadores solucionam problemas cotidianos e como suas decisões afetam, inclusive, o acesso que indivíduos têm a determinadas soluções para seus problemas. Por

exemplo, estudo de Oliveira e Carvalho (2017) sobre a implementação de uma política de combate à distorção idade-série em uma escola mostra que gestores escolares pré-classificam alunos que são “merecedores” de apoio extra para superar suas dificuldades de aprendizagem daqueles que “não se esforçam” para estudar ou os que “não querem nada”. Esses critérios acabam por determinar o acesso e o apoio que será recebido por alunos nas classes de aceleração. A análise das autoras mostra que a visão normativa contida no desenho institucional da política formulada – encontrar formas de melhorar o fluxo escolar – um problema reconhecidamente persistente e excludente no Brasil – é apropriada de modos distintos pelos burocratas de nível de rua, isto é, na sua dimensão microssocial, (re)produzindo exclusões sociais previamente existentes por meio da discricionariedade inerente às suas atividades rotineiras, que são soluções para problemas cotidianos. Outros estudos, como discutirei à frente, também chegam a resultados similares. A minha questão no momento é: seria possível produzir aprendizados para rever ou ajustar o modelo de formulação de uma política pública a partir de resultados desse tipo?

Eu creio que sim, a partir de algumas perguntas básicas. Por exemplo: quais instrumentos ou ferramentas de implementação foram adotados? Há problemas de comunicação ou de linguagem? Quais as capacidades estatais disponíveis para a implementação? Quais atores ou órgãos foram acionados para pensar a formulação? Quais atores, órgãos ou níveis de governo foram mobilizados para a implementação? Muitos? Poucos? Isso faz alguma diferença? Parece-me que essa junção de agendas de pesquisas tem um grande potencial para responder parte dessas questões.

Honig (2006a) propõe uma saída, ainda que audaciosa, para aumentarmos nosso conhecimento sobre possíveis relações de causalidade entre tipos ou modos de implementação e resultado substantivo das políticas. A premissa é a construção de um trabalho coletivo, que parta de uma questão comum e orientadora de compreensão **do que funciona e em quais condições** (*what works under what conditions*) como solução

para encontrar ordem na natureza complexa que é o fenômeno da implementação de políticas.

Uma proposta similar de análise da implementação no Brasil tem sido oferecida por meio da categoria analítica de arranjos institucionais (PIRES; GOMIDE, 2016) combinando o estudo das capacidades estatais a partir do conceito de governança. Os autores distinguem entre duas capacidades: as técnicas-administrativas, associadas à burocracia estatal clássica, e as político-relacionais, relacionadas à incorporação e articulação entre atores estatais e societais. Essas últimas mostraram-se centrais para explicar o resultado final das políticas em análise: quando os atores societais afetados por programas governamentais são incorporados à discussão antes de sua implementação, a capacidade de entrega dos bens ou serviços previstos aumenta. Outros estudos (LOTTA; FAVARETO, 2016; NICOLETTI, 2017; ver também BONAMINO *et al.* neste livro) têm adotado essa perspectiva e também identificam fatores relevantes para explicar o resultado final. A diferença com a proposta de Honig seria a introdução de dois novos fatores para a análise: o desenho institucional da política e os contextos de implementação, adicionando mais complexidade à empreitada.

Honig (2006a, p 14-20) propõe, então, um modelo analítico que adote a observação de três aspectos centrais: as políticas, as pessoas e os lugares. O objetivo, ao final, seria apresentar uma análise global da interação entre esses três fatores, isto é, apesar de serem analisados de modo separado, a proposta é que, aos poucos, a construção de conhecimento ilumine a compreensão **do que funciona e em quais condições**.

O primeiro elemento – **as políticas** – refere-se à identificação dos efeitos de escolhas institucionais feitas no momento da formulação da política. Pode ser entendido também como os aspectos **macro** da análise. Por exemplo, há variação nos objetivos de políticas públicas, alguns são mais amplos, outros bastante restritos e focados tanto no que se refere ao seu escopo populacional e abrangência territorial quanto a aspectos temporais (quanto tempo leva para se observar

resultados?). Quais efeitos isso gera na forma de implementação e no resultado das políticas? A política formulada também indica – explícita ou implicitamente – os atores ou instituições que serão objeto da sua ação ou, ainda, os que serão mobilizados para sua operacionalização. Políticas definem ainda os instrumentos ou ferramentas que serão utilizados, inclusive se a implementação terá um formato mais hierárquico e pré-definido ou, ao contrário, mais aberto à interação e participação de implementadores ou do próprio público-alvo na especificação desses instrumentos. Políticas mais participativas e que engajam implementadores ou seu público-alvo produzem resultados mais próximos do esperado? E se a resposta for sim, qual o mecanismo que explicaria essa potencial relação de causa e efeito? Quais instrumentos têm se mostrado mais eficazes para uma implementação que se aproxime dos objetivos estabelecidos nos marcos institucionais de uma política? A premissa aqui é que todas essas possíveis configurações irão gerar incentivos e constrangimentos distintos. Caberia, nesse sentido, especificar o que e como cada um desses elementos contidos no desenho institucional da política produz, seja do ponto de vista do *output* (como afetou a forma de implementação) quanto do *outcome* (quais resultados substantivos).

O segundo elemento é o que Honig (2006a) chama de **as pessoas**. Nesse caso, trata-se de especificar quem são as pessoas envolvidas na implementação, seus lugares institucionais, suas visões normativas sobre a política formulada ou de seu público-alvo, em suma, terreno dos estudos já clássicos sobre implementação, especialmente daqueles que adotam um olhar **microsocial**. Por exemplo: tipos diferentes de burocratas, a depender de suas posições no interior de organizações, de suas visões e interações com outros atores sociais ou institucionais produzem resultados diferentes? Se sim, de que tipo e como? Burocratas que têm ou constroem relações de proximidade com o público-alvo de uma política conseguem resultados mais próximos ao estipulado na formulação? (LOTTA; PEREIRA; BICHIR, 2018). As soluções cotidianas que burocratas de médio escalão ou de nível de rua, sob pressão de tempo e recursos limitados, adotam impactam no resultado da política?

De que forma? Essas decisões cotidianas são capazes de diminuir as desigualdades entre o público-alvo de uma política ou, ao contrário, acabam por reproduzir as existentes?

Por fim, para compreendermos como e em quais condições determinadas políticas funcionam ou não, a análise do contexto de sua implementação é destacada como um terceiro fator de análise. O contexto – que Honig (2006a) chama de **lugares** – parte da premissa de que uma política, ainda que implementada por atores ou burocratas em posições organizacionais similares pode – e, provavelmente, irá – gerar resultados diversos a depender das condições ou características locais. Esta, me parece, é a questão que permite a maior união possível de propósitos entre os estudos de implementação, resultado de políticas e formulação.

Uma iniciativa educacional qualquer com orientações universais mesmo que contenha objetivos de promover maior igualdade ou equidade de resultados ou de recursos, por exemplo, pode gerar resultados diversos do esperado dependendo do contexto local em que ocorre a implementação. Escolas urbanas localizadas em áreas segregadas e periféricas ou as rurais, situadas no campo, com um perfil de alunado de maior vulnerabilidade socioeconômica no Brasil têm, sistematicamente, apresentado resultados piores mesmo quando têm acesso às mesmas políticas (ALVES; SOARES, 2013; TORRES *et al.*, 2010). Resultados similares são verificados em outros países, como no caso do peso da segregação racial em escolas americanas (HILL, 2017; PELLETIER; MANNA, 2017). O contexto da implementação, nesses casos, importa. O fato é que as políticas educacionais brasileiras têm sido bem-sucedidas em adotar iniciativas de cunho universal, impessoais, com critérios públicos e objetivos, mas os contextos são distintos: as capacidades burocráticas de secretarias municipais ou estaduais de educação variam, escolas permanecem tendo condições pedagógicas e de pessoal diferentes (mesmo no interior de uma mesma rede de ensino), entre inúmeros outros fatores de contexto que podem afetar a implementação e, portanto, os resultados. É possível que uma boa parte dos problemas da educação no país, na atualidade, esteja

relacionada à inadequação de desenhos institucionais universais às peculiaridades de certos contextos de implementação.

Em suma, o argumento é que quando aplicamos as categorias analíticas **políticas, pessoas e lugares** de modo integrado e coletivo para a análise de implementação de políticas públicas, seria possível especificar evidências sobre **o que funciona e em quais condições** acumulando conhecimento que, por sua vez, teria o potencial de se tornar aprendizados para a (re)formulação de políticas.

5 Alguns exemplos de estudos do caso brasileiro: construção do conhecimento por meio de evidências

Não acredito que iniciáramos do zero se fossemos adotar a construção dessa agenda de pesquisa coletiva sobre desenhos institucionais, implementação e resultados. Temos produções acumuladas, mas sem uma análise integrada ainda, no momento dispersas em diferentes perspectivas analíticas e instituições de pesquisa no país. A seguir, apresento uma seleção de estudos já publicados que poderiam formar esse arsenal dos efeitos de escolhas e modos de implementação nos resultados de políticas. Minha seleção é totalmente aleatória, para fins de exemplificação apenas, sem nenhuma pretensão de apresentar um mapeamento desse campo de estudos.

Do ponto de vista do desenho institucional e seus efeitos na implementação de políticas sociais, o Brasil tem acumulado estudos desde a década de 1990 (ver, por exemplo, ARRETCHE, 2002; ABRUCIO, 2005; GOMES, 2009; BICHIR, 2011 entre muitos outros). Observa-se que diferentes governos em nível federal têm adotado políticas que induzem a mudança de comportamento de entes subnacionais. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), de 1996, é um caso exemplar na área de financiamento da educação. Trata-se de um desenho institucional que por meio de mudanças nas regras de

distribuição de receitas dos governos subnacionais e outros arranjos institucionais produziu incentivos para a expansão da oferta de vagas no ensino fundamental. Quais instrumentos dessa política permitiram alcançar os resultados observados? A adoção de regras universais e impessoais e de um fundo contábil de repasses automáticos, isto é, eliminando as negociações de transferências negociadas caso a caso, foram instrumentos que deram credibilidade e previsibilidade às transferências de recursos, uma ferramenta (ou instrumento) que influencia a decisão de secretarias estaduais e municipais de educação de ampliar suas vagas ou não. Resultados similares foram encontrados para as normas operacionais de construção do Sistema Único de Saúde (SUS) a partir de meados da década de 1990, produzindo adesão de todos os entes subnacionais a este sistema de saúde pública nacional (ARRETCHE, 2002) e do Sistema Único da Assistência Social (BICHIR, 2016) a partir de meados da década de 2000.

Tratam-se, portanto, de desenhos institucionais que foram bem-sucedidos em alterar o comportamento de burocratas em nível subnacional responsáveis por decisões sobre a execução de serviços públicos, baseados em instrumentos de vinculação de repasses ou de receitas ao atendimento ou à prestação de serviços, isto é, com incentivos fiscais. Esse mecanismo tem, portanto, se mostrado eficaz para induzir a expansão de acesso a bens e serviços públicos. Ainda assim, a partir de um olhar subnacional, há variação nos resultados entre municípios e estados brasileiros que são explicados por fatores de contexto como, por exemplo, a existência ou não de uma política de descentralização do ensino fundamental para os municípios apoiada pelo governo estadual no caso do Fundef (GOMES, 2009).

Por outro lado, pouco sabemos sobre os efeitos de políticas nacionais ou subnacionais que tenham como objetivo a melhoria da qualidade da educação ou mesmo a redução de desigualdades educacionais que não as de financiamento. Quais instrumentos e desenhos têm se mostrado como incentivos adequados no que se refere, por exemplo, à promoção de maior equidade de condições e desempenho entre escolas com realidades socioeconômicas distintas?

Torres *et al.* (2010) mostram que a adoção de regras abstratas e universais para a alocação de professores em escolas da rede pública acaba por gerar fortes incentivos para que os profissionais mais qualificados e com mais anos de experiência optem, sistematicamente, por atuar em escolas mais centrais. O resultado é que escolas mais distantes dos centros urbanos e com maior concentração de um alunado em condições de alta vulnerabilidade social são justamente as que mais recebem professores temporários, em início de carreira ou com baixa pontuação no concurso de ingresso à carreira. Apesar de existirem pagamentos adicionais para incentivar professores a trabalharem em escolas de “difícil acesso”, esses não são suficientes para alterar o padrão desigual de distribuição de professores na rede de ensino. Esse caso vai além da mera desigualdade de condições. Tendo em vista a centralidade de uma educação que promova efetivamente igualdade de oportunidades, a situação é a oposta ao desejável: são justamente as escolas que atendem alunos de maior vulnerabilidade social e sobreposição de desvantagens, os que mais se beneficiaram de uma educação com profissionais mais qualificados e experientes. Dito de outro modo, iniciativas de equalização, isto é, com foco prioritário na correção de desigualdades não parecem ser parte da agenda de políticas de alocação de professores das redes públicas de ensino. Padrões desiguais de condições de infraestrutura em escolas públicas também foram observados em outro estudo analisando regiões metropolitanas, com um viés de maior precariedade nas escolas mais afastadas e de maior concentração de população em situação de alta vulnerabilidade social (ver, por exemplo, BEZERRA, 2017). De fato, pouco sabemos sobre os critérios de alocação de recursos humanos e materiais utilizados por gestores de secretarias municipais e estaduais de educação e se há ou não adoção de estratégias de equalização ou de correção de desigualdades.

A agenda de pesquisa sobre federalismo e relações intergovernamentais no Brasil tem também produzido importantes reflexões sobre a relação entre desenhos e resultados. Em países federativos, como o Brasil, a cooperação ou provisão compartilhada de serviços públicos de modo a

garantir um patamar mínimo de oferta e qualidade em todo o território nacional demanda, em muitos casos, ações de coordenação entre os entes federativos que, institucional e politicamente falando, não é trivial de se alcançar (ver, por exemplo, DIREITO *et al.*, 2018; JACCOUD; LICIO; LEANDRO, 2018; BICHIR, 2016; MENEUCUCCI; MARQUES, 2016). Porém, alguns arranjos institucionais têm sido bem-sucedidos em promover a cooperação, como no caso da colaboração do governo estadual do Ceará, fomentando consórcios públicos de saúde entre estado e municípios (JULIÃO, 2018) ou do Programa de Aprendizagem na Idade Certa (PAIC) no Ceará, neste caso, com destaque para a posição institucional de burocratas de médio escalão como fator explicativo dos bons resultados apresentados por este programa (ver BONAMINO *et al.* neste livro). Quais desenhos institucionais, atores-chave, espaços de interlocução, diálogo e participação, ferramentas ou instrumentos em geral têm se mostrado efetivos e eficazes, permitindo ajustar políticas, produzir pactuações ou maximizar a oferta de bens e serviços públicos de interesse comum?

Na seara dos estudos ao estilo *output* sobre implementação, o Brasil também tem produzido evidências relevantes, ainda que mais recentes em comparação aos estudos sobre desenhos institucionais de políticas. Lotta (2012) mostra como elementos da esfera microsocial têm impacto no modo de implementação de programas. Um dos achados da autora é que a capacidade de mediação e de aproximação dos burocratas de nível de rua (agentes comunitários de saúde) com os usuários do serviço é fortemente afetada pelo seu grau de envolvimento (ou pertencimento) com a comunidade sendo atendida, permitindo, por exemplo, a tradução das orientações médicas recebidas para a linguagem da população local (LOTTA, 2012, p. 253-254). Se esse resultado puder ser encontrado em outros lugares ou contextos, seria possível dizer que, no caso de programas deste tipo, os vínculos fortes com a comunidade e a capacidade de comunicação são fatores que produzem um resultado mais eficaz da política. Poderiam ser esses e outros fatores levados em conta em uma (re)formulação de desenhos institucionais? Para responder a essa questão precisamos acumular conhecimento de modo comparativo.

Outros estudos também têm apontado para a centralidade do perfil e visões de mundo e da política que burocratas têm, podendo facilitar ou criar barreiras ao acesso a serviços e direitos, isto é, compensando ou reproduzindo as desigualdades sociais existentes, como argumentam Eiró (2017) e Marins (2018) para o caso da relação entre assistentes sociais e beneficiários do Programa Bolsa-Família. Resultados similares também foram encontrados para o caso da atuação de professores em sala de aula e gestores escolares, como no estudo de Oliveira e Carvalho (2017) mencionado anteriormente.

Quais aprendizados essas evidências podem gerar para a (re)formulação de políticas? Quais estratégias de incentivo, ferramentas ou tipos de atores parecem ser centrais para disseminar a adesão de burocratas ao ideário da política formulada? Em que medida esses burocratas não compartilham da visão normativa contida na política ou, ao contrário, há problemas de comunicação e de acesso à informação que acabam por “se perder” ao longo do caminho hierárquico das estruturas organizacionais e, por isso, não se tornam valores compartilhados entre os agentes implementadores? Parecem ser perguntas que, se respondidas, poderiam auxiliar a elaboração de estratégias de implementação com maiores chances de serem eficazes e efetivas.

Enquanto não temos condições de fazer grandes generalizações de resultados, precisamos de estudos de caso que iluminem aspectos complexos que envolvem a implementação. Como discuti anteriormente, sabemos que o contexto pode afetar tanto o modo de implementação quanto o resultado da política, mas o desafio de uma agenda coletiva de pesquisa seria poder especificar **em quais condições** uma política sendo formulada deve levar em conta o contexto de sua implementação. Tome-se o exemplo do estudo de Alves e Soares (2016) que mostra uma variação de resultados na implementação do PDE-Escola, um programa federal para capacitar e apoiar o planejamento de ações nas escolas públicas pelos próprios dirigentes escolares. Este programa tinha como foco, em seu desenho original, a correção de desigualdades na medida em que escolas de baixo Índice de Desenvolvimento da

Educação Básica (Ideb) eram prioritárias para adesão e recebimento de recursos financeiros. Os autores, por meio de estudos de caso qualitativo, mostram como as escolas se apropriaram de maneiras distintas do planejamento de ações previsto na política formulada. De fato, uma das conclusões dos autores é que o PDE-Escola não parece ter gerado nenhum efeito no rendimento e desempenho escolar dos alunos como esperado no desenho institucional do programa, ainda que tenha produzido melhorias em outros itens previstos. As razões aventadas são múltiplas, desde a falta de recebimento efetivo de recursos até a forma como o planejamento – isto é, as decisões sobre quais ações deveriam ser tomadas pela escola para sua melhoria – foi realizado, se envolvendo efetivamente membros da comunidade escolar ou, ao contrário, decidido por um pequeno grupo de gestores. São informações que só podem ser obtidas a partir de análises de tipo microssocial.

Ainda com relação ao contexto como fator explicativo, também aprendizados importantes têm sido gerados pelos estudos de implementação de políticas para o campo, em que o território é não apenas chave no desenho das políticas públicas como também para a compreensão (analítica) da diversidade e variação nos modos de implementação e resultados alcançados (ver, por exemplo, FAVARETO, 2010; LOTTA; FAVARETO, 2016; NICOLLETTI, 2017; MOURA, MOREIRA; GOMES, 2017). Estaria fora do propósito e do espaço reservado a este texto fazer um balanço dos fatores institucionais, organizacionais, relacionais e de contexto apontados nesses estudos que poderiam gerar aprendizados para a melhoria das políticas, o aumento da efetividade ou, ainda, contribuir para a diminuição das desigualdades. Mas como procurei argumentar ao longo deste texto, trata-se de um projeto somente passível de ser realizado de modo coletivo.

6 Considerações finais

Parece-me claro que, apesar da diversidade de interesses analíticos entre os estudiosos de políticas públicas e implementação, é possível iniciar

colaborações que permitam extrair aprendizados para a formulação de desenhos institucionais mais efetivos. E este evento aqui na Enap pode ser o início de colaborações desse tipo.

Como procurei discutir, uma colaboração para a formação de uma agenda de pesquisa não implica em uma drástica mudança de perspectivas teóricas e analíticas pelos estudiosos da implementação, formulação ou resultado de políticas na medida em que poderíamos iniciar pela articulação de resultados já conhecidos. A motivação para essa colaboração é relativamente simples. Por um lado, pesquisas interessadas em compreender os efeitos da implementação nos resultados das políticas (*outcome*) demandam a compreensão do modo como a implementação ocorre de forma cotidiana (*output*). Por outro lado, verificar como ocorre a implementação por meio de análises microsociais dos agentes implementadores não esgota as potencialidades de produção do conhecimento para a área. Por razões teóricas e práticas, há de se pensar em uma agenda de pesquisa que possa identificar o encadeamento entre formulação (desenho institucional), implementação (decisões da burocracia e outros atores envolvidos) e resultado substantivo das políticas (produziu o resultado esperado?).

Além disso, há razões de ordem normativa, de justiça social, para a construção de uma agenda coletiva desse tipo. Pensemos no caso da educação no Brasil e em como superar o diagnóstico recorrente de baixa performance escolar. Se acreditarmos que a escola pode fazer a diferença – a despeito dos fortes elementos externos à escola que determinam o desempenho escolar –, então, conhecer quais políticas, programas ou ações geram os resultados esperados e em quais contextos de implementação poderia se transformar em instrumentos de equidade social. Se queremos construir um sistema escolar justo e inclusivo em que a escola possa, em suas práticas cotidianas, ser um efetivo mecanismo de superação de ao menos parte das desigualdades sociais de origem, uma agenda de pesquisa como a aqui proposta, me parece, teria um potencial para subsidiar decisões mais bem informadas sobre o que funciona e em quais condições. A meta seria acumular conhecimento

que possa relacionar modelos de políticas, instrumentos ou ferramentas, perfil e atuação da burocracia e contexto com o resultado produzido, isto é, identificar seus mecanismos causais e efeitos.

Nesse sentido, um primeiro passo nessa direção me parece ser a junção dos achados de estudos já existentes sobre implementação de políticas, resultados alcançados e processos de formulação que, mesmo partindo de perspectivas analíticas distintas tenham um potencial de integração. Talvez até mesmo essa construção coletiva e em rede venha a produzir um debate público sobre a necessidade de um olhar corretivo das desigualdades sociais que são reproduzidas nos modos de implementação adotados.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. Coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, p. 41-67, 2005.

ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco. Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 177-194, mar. 2013.

ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *Dados, Revista de Ciências Sociais*, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.

BARRET, Susan. Implementation studies: time for revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. *Public Administration*, v. 82, p. 249-262, 2004.

BEZERRA, Renata Mendes. Padrões espaciais de oferta de educação nos municípios: a região metropolitana de Recife. 2017. Dissertação (Mestrado) – Programa de pós-graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

BICHIR, Renata Mirandola. Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família. 2011. Tese (Doutorado) – IESP/UERJ, Rio de Janeiro, 2011.

_____. Novos instrumentos de coordenação federativa: reflexões a partir do Programa Bolsa Família. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, v. 1, n. 1, p. 49-78, jun./ago. 2016.

BOURDIEU, Pierre. A escola conservadora: as desigualdades frente à escola e à cultura. In: NOGUEIRA, Maria Alice; CAETANI, Afranio (Orgs.). *Escritos de educação*. Editora Vozes: Petrópolis, 1998.

COLEMAN, J.S. et al. *Equality of Educational Opportunity*. Washington, US Government Printing Office, 1996.

DIREITO, Denise do Carmo *et al.* As possibilidades e os limites do Cadastro Único como mecanismo de coordenação federativa e de intersetorialidade de políticas públicas. In: XIMENES, Daniel de Aquino (Org.). *Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais*. Brasília: Enap, 2018.

DUBET, François; DURRU-BELLAT, Marie; VÉRÉTOU, Antoine. As desigualdades escolares antes e depois da escola: organização escolar e influência dos diplomas. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 14, n. 29, p. 22-70, jan./abr. 2012.

EIRÓ, Flávio. O Programa Bolsa Família e os pobres “não-merecedores”: poder discricionário e os limites da consolidação de direitos sociais. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, GT 25, 41., 2017, Caxambu. **Anais** [...]. Caxambu, 2017.

FARIA, Carlos Aurélio. Implementação: ainda o ‘elo perdido’ da análise de políticas públicas no Brasil?. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

FAVARETO, A. Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial. In: BACELAR, T. (Org.). *Gestão social dos territórios*. Brasília: Ilica, 2010.

GOMES, Sandra. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. *Dados, Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 659-690, 2009.

HILL, Heather. The coleman report, 50 years on: what do we know about the role of schools in academic inequality? In: THE ANNALS OF THE AMERICAN ACADEMY OF POLITICAL AND SOCIAL SCIENCE, 674., 2017. **Anais** [...], 2017.

_____. *The public policy process*. 5th ed. Pearson Logman, 2009.

HONIG, Meredith I. Complexity and policy implementation: challenges and opportunities for the field. In: HONIG, Meredith I. (Ed.). *New directions in education policy implementation: confronting complexity*. Sunny Press, 2006a.

_____. Building policy from practice: implementation as organizational learning. In: HONIG, Meredith I. (Ed.). *New directions in education policy implementation: confronting complexity*. Sunny Press, 2006b.

JACCOUD, Luciana. Família e assistência social no Brasil: uma análise do serviço de proteção e atendimento integral à família. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 40., 2016, Caxambu. Anais [...], Caxambu, 2016.

JACCOUD, Luciana; LICIO, Elaine Cristina; LEANDRO, José Geraldo. Implementação e coordenação de políticas públicas em âmbito federativo: o caso da Política Nacional de Assistência Social. In: XIMENES, Daniel de Aquino (Org.). *Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais*. Brasília: Enap, 2018.

JULIÃO, Karine Sousa. Cooperação intergovernamental na saúde: os consórcios públicos de saúde no Ceará como estratégia de coordenação estadual. 2018. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas, EACH, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

LOTTA, Gabriela. Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Os arranjos institucionais dos investimentos em infraestrutura no Brasil: uma análise sobre seis grandes projetos do programa de aceleração de crescimento. *Textos para Discussão*, Brasília, n. 2253, 2016.

LOTTA, Gabriela; SANTIAGO, Ariadne. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. *BIB*, São Paulo, v. 83, n. 1, p. 21-42, 2017.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PEREIRA, Guilherme Nunes; BICHIR, Renata Mirandola. Implementação de políticas públicas no nível intramunicipal: o caso das supervisões de assistência social da cidade de São Paulo. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, v. 3, n. 1, p. 286-311, jun. 2018.

MARINS, Mani Tebet. *Bolsa Família: questão de gênero e moralidades*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2018.

MENECUCCI, Telma; MARQUES, Alisson M. de Faria. Cooperação e coordenação na implementação de políticas públicas: o caso da saúde. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 823-865, 2016.

MOURA, Joana; MOREIRA Ivaldo; GOMES, Sandra. Gestão participativa territorial como parte de arranjos institucionais indutores da efetividade: um estudo de caso de dois colegiados territoriais. *Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 22, n. 3, set./dez. 2017.

NAJBERG, Estela; BARBOSA, Nelson Bezerra. Abordagens sobre o processo de implementação de políticas públicas. *Interface*, Natal, v. 3, n. 2, jul./dez. 2006.

NICOLETTI, Milenna Paiva. Análise da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de Natal/RN a partir dos arranjos institucionais locais. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Rio Grande do Norte, 2017.

OLIVEIRA, Marina Meira; CARVALHO, Cynthia Paes de. A implementação de uma política educacional de combate ao fracasso escolar: percepções e ações de agentes implementadores em uma escola municipal no Rio de Janeiro. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília: IPEA, n. 1., 2017.

PAYNE, Charles M; ORTIZ, Cristina M. Doing the impossible: the limits of schooling, the power of poverty. In: THE ANNALS OF THE AMERICAN ACADEMY OF POLITICAL AND SOCIAL SCIENCE ANNALS, 673., 2017. **Anais [...]**, 2017.

PELLETIER, Elizabeth; MANNA, Paul. Learning in harm's way: neighborhood violence, inequality, and american schools. In: THE ANNALS OF THE AMERICAN ACADEMY OF POLITICAL AND SOCIAL SCIENCE ANNALS, 674., 2017. **Anais [...]**, 2017.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

PIRES, Roberto Rocha C. Implementando desigualdades? Introdução a uma agenda de pesquisa sobre agentes estatais, representações sociais e (re) produção de desigualdades. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília: IPEA, n. 1., 2017.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation. California: University of California Press, 1973.

PULZL, Helga; TREIB, Oliver. Implementing public policy. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (Eds.). *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. CRC Press, 2007.

SABATIER, Paul A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, v. 6, n. 1, jan./mar. p. 21-48, 1986.

TORRES, Haroldo da Gama *et al.* Perfis do professorado da rede pública de São Paulo: a interação entre espaço, regras institucionais e escolhas individuais no resultado de uma política pública. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 1, p. 125-158, 2010.

WINTER, Soren C. Implementation. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Ed.). *Handbook of public policy*. Sage Publications, 2006.

DIRETRIZES PRIORITÁRIAS E FASES DA IMPLEMENTAÇÃO: COMO MUDAM AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Vanessa Elias de Oliveira⁴

Cláudio Gonçalves Couto⁵

1 Introdução

A clássica frase de Lowi (1972), *policies determine politics*, é bastante citada nos estudos de políticas públicas. Contudo, a frequência com que é citada é menor do que sua utilização efetiva no embasamento de análises empíricas. Em geral, os trabalhos consideram as regras do jogo (*polity*) na explicação dos resultados obtidos pelo processo de implementação das políticas públicas (*policies*), mas pouco observam o processo inverso, ou seja, de que maneira problemas relacionados às *policies* afetam a *polity* – e, conseqüentemente, o jogo político (*politics*) que se desenrola sob ela (COUTO; ARANTES, 2006).

Neste ensaio, embasados na afirmação de Lowi, partimos de uma dimensão específica das políticas públicas (*policies*): sua implementação e os problemas dela decorrentes. Com base nisso, pretendemos explicar escolhas institucionais que, por sua vez, definirão o jogo político subsequente. Esquemáticamente, pode-se afirmar que os problemas enfrentados durante a implementação de determinada política pública num dado momento (*t1*) ensejam

⁴ Vanessa Elias de Oliveira é cientista política pela USP, professora associada da UFABC e pesquisadora do CNPQ.

⁵ Cláudio Gonçalves Couto é cientista político pela USP, professor adjunto da FVG EAESP e pesquisador 1C do CNPQ.

mudanças nas regras institucionais (t2), produzindo um jogo político distinto do anteriormente vigente (t3) e, finalizada a implementação (bem ou malsucedida), abrirão espaço para a formulação de novas diretrizes (t4), que levarão a uma nova fase da política pública, com suas próprias diretrizes prioritárias (t0). Daí novos problemas de implementação surgirão, num ciclo que se renova continuamente.

Partimos do pressuposto de que ideias importam para esse processo, pois é com base nelas que os atores estipulam as diretrizes prioritárias e as formas de implementação. Claro que as ideias não operam num vácuo, mas influenciam as políticas conforme o contexto político, social e organizacional no qual atuam coletivamente os atores com poder para defini-las.

A ênfase nas diretrizes prioritárias está centrada num conjunto de atores centrais do processo decisório: políticos, alto escalão da burocracia pública e atores das comunidades de políticas públicas (RHODES, 2008) ou das coalizões de defesa (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999). Esse conjunto de atores não possui uma única opção em termos de política pública, ao contrário, eles conhecem os principais problemas a serem enfrentados pela área de política na qual atuam e chegam a consensos possíveis sobre qual diretriz prioritária deve ser perseguida (ALLISON; HALPERIN, 1972), por meio dos mais variados mecanismos de diálogo e participação social.

Apesar de reconhecer o papel desse conjunto de atores para a definição da diretriz prioritária, não discutimos aqui quem são ou como identificar os “atores políticos relevantes” de cada política pública ou cada fase dela. Esses variam contextualmente e devem ser mapeados conforme a política em análise. Independentemente de quem sejam, o que determina os caminhos da implementação e, por sua vez, das regras institucionais necessárias para viabilizá-las, são suas ideias sobre quais são as prioridades numa determinada área de política pública.

Para desenvolver nosso argumento, conceituamos o que denominamos diretrizes prioritárias e problemas de implementação e desenvolvemos a ideia de que algumas diretrizes prioritárias norteiam longos períodos de uma determinada política pública, a qual por sua vez engloba diversas subpolíticas voltadas à concretização do objetivo último daquelas diretrizes, constituindo uma fase da política. Em seguida, discutimos algumas possibilidades de utilização da proposta analítica aqui apresentada.

2 Diretrizes prioritárias das políticas públicas

Howlett e Ramesh (2003), ao analisarem a formulação das políticas públicas, afirmam que a natureza das opções concerne à “extensão com que elas propõem soluções aos problemas enfrentados pelo status quo da política pública” (op.cit., p.146). Enquanto que alguns problemas demandam mudanças substantivas, outros envolvem ajustes pontuais nas políticas e programas já existentes. Voltamos aqui para problemas que demandam mudanças substantivas, em especial aspectos estruturais da política pública em questão, os quais demandam mais do que soluções específicas, requerendo diretrizes prioritárias para nortear um conjunto de mudanças significativas.

Referimo-nos aos objetivos últimos das políticas públicas, que variam dentro de períodos mais longos de tempo. Isso não significa inexistirem mudanças incrementais acontecendo cotidianamente nas políticas ou instituições (THELEN; MAHONEY, 2010). Ainda, disso não decorre que mudanças incrementais não gerem, no conjunto, mudanças estruturais significativas. Normalmente, as mudanças incrementais acontecem ao longo de largos períodos de tempo dominados por uma diretriz prioritária da política. Tais diretrizes, por sua vez, mudam de maneira menos frequente – e, sobretudo, após superados seus principais problemas de implementação.

A implementação, por sua vez, pode variar de acordo com a escala de análise. Podemos analisar o Sistema Único de Saúde (SUS) e as diretrizes que se mostraram prioritárias durante seus trinta anos de existência⁶. A escala poderia ser outra. Poderíamos analisar a atenção básica em saúde e, dentro desta, suas diretrizes prioritárias em cada momento do seu desenvolvimento histórico. O mesmo poderia ser feito para a política de medicamentos, de serviços de alta complexidade, e assim por diante.

As políticas públicas são guiadas por diretrizes prioritárias que, por sua vez, norteiam as subpolíticas, programas e mudanças incrementais dela decorrentes. A escala da política analisada depende do interesse do pesquisador.

Peter Hall (1993), analisando as mudanças na política econômica britânica, identificou três tipos distintos de mudanças: as de “primeira ordem”, baseadas em ajustes pontuais em parâmetros de implementação da política; as de “segunda ordem”, que são mudanças em um conjunto de instrumentos relacionados à consecução dos objetivos da política; e as de “terceira ordem”, significando mudanças nos próprios objetivos da política⁷.

Howlett e Ramesh (2003) complementam o argumento de Hall e afirmam que há quatro tipos de mudanças possíveis nas políticas, conforme mostra Quadro 1.

³ Desenvolvo o caso específico do SUS em outro artigo, Trinta anos de descentralização do SUS, ainda não publicado.

⁴ Segundo Perissinotto e Stumm (2017), “[...] o conceito de “mudança de terceira ordem”, formulado por P. Hall (1993), tenderia a pensar a mudança de determinada política apenas como alteração brusca, e não incremental, provocada por fatores externos ao processo decisório” (p. 124). Esse ponto é importante para nosso argumento sobre as mudanças nas diretrizes prioritárias e será retomado adiante.

Quadro 1 – Opções de políticas públicas por nível de generalidade e componente afetado

Elemento afetado da política pública	Nível de generalidade do conteúdo da política pública		
	Conceito/política		Prática/programa
	Fins	Objetivos da política	Especificidades do programa
Meios	Tipos de instrumento	Componentes do instrumento	

Fonte: Howlett e Ramesh (2003), adaptado a partir de Hall (1993).

Conforme explicam os autores, mudanças nos objetivos da política (e também nos instrumentos voltados à sua implementação) demandam a introdução de novas ideias em seu processo deliberativo e, em geral, envolvem a entrada de novos atores no processo político, ao passo que mudanças nos programas (suas especificidades e componentes do instrumento de implementação) envolvem alterações menores na política existente, sem necessariamente incorporar novos atores, bastando mudanças de preferências daqueles já envolvidos (HOWLETT; RAMESH, 2003, p. 147).

Assim, para eles, os efeitos da presença ou ausência de novos atores e ideias nas opções de políticas públicas consideradas são sintetizados no seguinte modelo:

Quadro 2 – Efeitos da presença ou ausência de novos atores e ideias nas opções de políticas públicas consideradas

	Presença de novos atores	Continuidade de antigos atores
Presença de novas ideias	Opções relativas a mudanças nos objetivos das políticas	Opções relativas a mudanças nas especificidades do programa
Continuidade de velhas ideias	Opções relativas a mudanças nos tipos de instrumento	Opções relativas a mudanças nos componentes do instrumento

Fonte: Howlett e Ramesh (2003).

A presença de novas ideias geraria, portanto, possibilidades de mudanças nos objetivos das políticas ou nas especificidades dos programas.

Aqui, damos centralidade às mudanças nas diretrizes prioritárias das políticas, afirmando que: *i*) envolvem alterações profundas (mas não necessariamente bruscas, como em Hall) nos **fins** da política pública – e não apenas nos **meios** para atingi-las; *ii*) são definidas por meio de um profundo conhecimento acerca da situação atual da política pública em jogo, do problema a ser atacado e de uma expectativa de resultados futuros; e *iii*) surgem em contextos de superação dos principais problemas de implementação da diretriz prioritária antecedente, a qual teve seu objetivo principal atingido, no todo ou em parte.

Importante salientar que a diretriz prioritária pode ter seu objetivo atingido apenas em parte, sobretudo quando se tem a clareza de que sua implementação foi de tal maneira exitosa que seus frutos ainda serão colhidos **a posteriori**, não dependendo mais da total atenção governamental. Aprimoramentos nessas políticas podem e são feitos com frequência, mas a partir de então de maneira mais incremental. Todos os esforços dos atores e instituições de implementação se voltam para a nova diretriz prioritária. A política prioritária e exitosamente implementada seguirá seu rumo. Isso não impede seus atores de a extinguirem, rápida ou lentamente, num futuro próximo ou distante.

Assim, as diretrizes prioritárias num dado momento (t_1) guiam os atores de implementação por longos períodos de tempo, até que nova diretriz prioritária ganhe destaque na agenda governamental no momento seguinte (t_2) e “assuma o comando” da agenda. E, considerando que as “ideias” e preferências dos atores influenciam as escolhas de políticas que se transformam em diretrizes prioritárias, é importante apontar que as ideias que prosperam num momento t_1 influenciam aquelas que surgem como opções num momento t_2 (PIERSON, 2000; PERISSINOTTO; STUMM, 2017).

Um aspecto específico sobre formulação de políticas públicas merece atenção: há um amplo debate na ciência política acerca do desenho das políticas e da escolha dos instrumentos necessários à sua implementação. Resumidamente, podemos separar esse debate em duas grandes correntes que olham para a direção dos processos de desenho e instrumentos: aqueles para os quais o desenho das políticas se dá a partir da compreensão sistemática do problema a ser enfrentado, selecionando a partir dessa os instrumentos necessários para implementar a política (LINDER; PETERS, 1984, 1993); ou aqueles que adotam a direção oposta, conhecida também como “modelo da lata do lixo” (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972), segundo o qual os instrumentos (ou soluções) buscam problemas, a depender do contexto e das condições políticas colocadas aos atores – ou, conforme resumem Linder e Peters (1993), “o contexto do problema é mediado pela seleção **ex ante** do instrumento” (LINDER; PETERS, 1993, p. 8). A proposta analítica aqui apresentada, dos processos de decisão, seleção e superação das diretrizes prioritárias, parte da visão proposta por Linder e Peters, que inclui “uma compreensão prévia dos processos causais dos problemas públicos e, por conseguinte, certa intenção consciente para selecionar instrumentos que abordem esses processos” (LINDER; PETERS, 1993, p. 9).

E quem são os atores que definem a diretriz prioritária? Conforme dito anteriormente, não intentamos aqui discutir o conjunto de atores (burocratas, políticos e atores da sociedade civil organizada). Esses não têm uma única opção em termos de política pública; conhecem os principais problemas da política na qual atuam e chegam a um consenso (aquele possível no contexto político e social em que interagem) acerca de qual diretriz prioritária deve ser perseguida, por meio dos mais variados mecanismos de diálogo e participação social, institucionalizados ou não. Têm papel central, nesse processo, aquilo que Allison e Halperin (1972) denominam por **jogadores sêniores**. Em geral, incluem políticos importantes para aquela área de política, inclusive políticos com um peso desproporcional em relação aos demais – o presidente ou um ministro, por exemplo. Organizações e grupos influentes também podem ser

tratados como um jogador. Conforme afirmam, “os jogadores sêniores vão dominar o jogo decisório” (ALLISON; HALPERIN, 1972, p. 47). Sem explorar em detalhes essa questão, pontuamos que a definição da diretriz prioritária não se dá apenas pelos atores implementadores da política, mas, antes disso, no seu processo decisório, dominado por “jogadores de peso”, importantes atores daquela política pública específica. Retomando o exemplo da política de saúde, não se pode imaginar a definição das diretrizes prioritárias sem que se leve em consideração a visão dos principais sanitaristas que ocupam postos estratégicos nos diferentes governos.

Mas a permanência de uma diretriz prioritária depende, também, da continuidade dos seus atores definidores. Quando o quadro de atores que definem a diretriz prioritária se altera abrupta ou radicalmente, a chance de “abandono” daquela diretriz é grande. Mudanças de grupos políticos no governo, em especial a entrada de grupos com visões muito distintas do papel do Estado na condução das políticas públicas, tendem a gerar mudanças significativas ou mesmo a rejeição das diretrizes prioritárias. Mudanças menos radicais, com a entrada de grupos que, se não alinhados, ao menos concordam com o sentido das políticas implementadas, têm efeitos menos significativos para a continuidade e superação das diretrizes.

A crítica que as abordagens mais atuais sobre implementação podem fazer à proposta aqui apresentada é: trata-se de uma abordagem do tipo *top-down*. Sobre essa questão, reconhecemos que o processo decisório dominado por “jogadores sêniores” é lido como apartado do processo de implementação. Embora a diretriz prioritária possa ser definida nos altos escalões da política e da burocracia, argumentamos que as regras que serão criadas para viabilizá-la são (ou podem ser) discutidas pelo conjunto de atores envolvidos não apenas na formulação, mas sobretudo na implementação. Há, nesse sentido, uma interação em rede dos atores de implementação e formulação, que se retroalimentam e repensam os instrumentos legais e normativos necessários à implementação.

Esse processo é contínuo e visa enfrentar os principais problemas de implementação que os atores implementadores enfrentam.

O que seriam, então, tais **problemas de implementação**?

3 Problemas de implementação

Cline (2000) compara dois modelos analíticos relacionados aos problemas de implementação. O primeiro, chamado de “modelo comunicacional” (communication model – CM), de Goggin *et al.* (1990), volta-se para os problemas organizacionais, especialmente relacionados às falhas de comunicação, que levam a problemas de implementação. Entre tais problemas encontram-se: incompetência técnica, pressão de preferências políticas ilegítimas, características estruturais das instituições implementadoras e problemas de comunicação entre formuladores e implementadores (CLINE, 2000, p. 552).

O outro modelo é o “arcabouço do regime de implementação” (implementation regime framework – IRF), segundo o qual os problemas de implementação decorrem, sobretudo, da dificuldade de se gerar a cooperação necessária entre os atores da implementação. De acordo com seu formulador, Stokes (1991), um “regime de implementação” pode ser definido como “[...] um acordo entre os atores da implementação que identificam os valores a serem gerados durante o processo de implementação e provêm um arcabouço institucional para promover aqueles valores” (STOKES, 1991, p. 55).

Em sistemas federais, deve-se buscar conciliar o desejo das lideranças centrais com o das autoridades difusas de implementação – sempre presentes em federações. E é a presença dessas “autoridades difusas” que impõe a participação de atores que representam interesses divergentes em relação aos da política nacional, dificultando a implementação local de políticas federais. Com isso, amplia-se a necessidade de formuladores federais buscarem a cooperação e a

coordenação nos níveis subnacionais (STOKER, 1991). Assim, “a principal tarefa da implementação é criar um contexto que induz os participantes a cooperar na presença de conflito de interesses” (CLINE, 2000, p. 556). Somado a isso, essa abordagem propõe que com o passar do tempo “o processo de implementação se move de uma situação em que o custo de defecção é baixo para uma onde ele é alto e a cooperação é encorajada” (CLINE, 2000, p. 557).

Partindo dessa ferramenta analítica, problemas de implementação decorrem da ausência de mecanismos que promovam a cooperação, o que explica a não concretização da política; com a instituição de mecanismos de cooperação, aumentam os custos da não cooperação e esta tende a acontecer.

Portanto, compreende-se que os problemas de implementação não decorrem apenas de falhas organizacionais ou problemas de comunicação entre instituições e atores implementadores, tal como propõe o “modelo comunicacional”; mais do que melhorias em processos comunicacionais, é preciso compreensão dos contextos sociais nos quais a implementação se dará, assim como barganha e negociação política (CLINE, 2000). Conforme sintetiza o autor, “o IRF concebe os problemas de implementação como resolução de conflitos ou a habilidade para criar um contexto cooperativo”.

Esses dois elementos das policics, diretrizes prioritárias e seus problemas de implementação, explicam as escolhas institucionais daquela política pública que dão origem às relações políticas entre atores e instituições (politics) (COUTO; ARANTES, 2006)⁵. Esquemáticamente, o seguinte

⁵ Utilizamos esses conceitos no sentido dado por Couto e Arantes (2006): “Definimos em inglês as três dimensões da política em decorrência da falta de termos apropriados e claramente diferenciados na língua portuguesa para cada uma delas. Sumarizando, a polity corresponde à estrutura paramétrica estável da política e que, supõe-se, deve ser a mais consensual possível entre os atores; a politics é o próprio jogo político; a policy diz respeito às políticas públicas, ao resultado do jogo disputado de acordo com as regras vigentes” (COUTO; ARANTES, 2006, p. 47).

processo explica a implementação das políticas públicas e as regras institucionais e o jogo político dela decorrentes:

Figura 1 – Implementação das políticas públicas, regras institucionais e o jogo político dela decorrentes



Fonte: Elaboração própria.

Apenas quando os problemas de implementação decorrentes de uma determinada diretriz prioritária são superados é que uma nova diretriz prioritária ganha espaço na agenda governamental, dando origem a uma nova fase da mesma política pública ou, talvez, conduzindo à sua descontinuidade.

4 O modelo em prática: os casos da saúde e da educação no Brasil

Para observar o modelo proposto de análise das diretrizes prioritárias que guiam a implementação das políticas públicas, analisaremos aqui dois casos centrais para o desenvolvimento das políticas sociais no Brasil pós-redemocratização: o caso da descentralização da saúde⁹ e da educação. Ambos foram escolhidos por representarem as principais políticas sociais, em termos de público, recursos dispensados e atuação do Estado brasileiro para sua provisão.

⁶ Essa discussão está presente na tese de doutorado da primeira autora deste capítulo (OLIVEIRA, 2007) e, de forma resumida, em um capítulo de outro livro (OLIVEIRA, 2008).

4.1 A descentralização do SUS

Até a institucionalização do SUS, na Constituição de 1988, a política de assistência à saúde vinculava-se à política previdenciária, dependendo da contribuição financeira dos beneficiários ao sistema de previdência. Esse modelo, criado pela Lei Eloy Chaves (1923), por meio das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs), manteve-se até o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), criado em 1966 como parte integrante do Instituto Nacional de Previdência Social (Inps) (OLIVEIRA, 2008).

No início dos anos 1980 começam a se desenvolver propostas de reforma do setor saúde, visando diminuir os custos da assistência médica previdenciária e a centralização decisória no Inamps, que favorecia os provedores privados, em função da captura da burocracia do instituto pela indústria hospitalar e farmacêutica (ARRETCHE, 2005). Nesse contexto, descentralizar significava democratizar, reduzindo o poder da iniciativa privada na formulação da política nacional de saúde.

Entre as propostas descentralizadoras estava o direcionamento das ações em atenção básica à saúde para os níveis estadual e, sobretudo, municipal. O movimento sanitário defendeu a unificação do Sistema de Saúde na 8ª Conferência Nacional de Saúde, em 1986, que pavimentou o caminho para a aprovação do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (Suds), em 1987. Este embasou a criação do SUS, estabelecendo a transferência de serviços de saúde para estados e municípios e um gestor único da saúde em cada nível de governo (ESCOREL, 1998, p.187).

O movimento sanitário conseguiu manter no texto constitucional vários princípios aprovados na 8ª Conferência Nacional de Saúde. Concomitantemente, a estatização da prestação de serviços foi bloqueada pelos provedores privados, que garantiram a prestação privada de serviços pelas seguradoras e planos de saúde (ARRETCHE, 2005; MENICUCCI, 2007). A partir de então, o debate sobre as regras

para implantação do SUS passaria a ocorrer no Congresso Nacional, culminando com a Lei Orgânica da Saúde.

Com a constituição e início da implantação do SUS, a **diretriz prioritária** da política de saúde passou a ser a descentralização dos serviços em geral e a municipalização dos serviços de atenção básica. Ainda não se tinha clareza sobre qual o papel de cada ente federado, deixando estados e municípios com ampla autonomia para a implementação da descentralização proposta pela Constituição de 1988.

A primeira regra criada para viabilização da municipalização foi a Norma Operacional Básica (NOB) do Ministério da Saúde, a NOB 1/1991, que não definia qualquer modelo de atenção à saúde nem previa mecanismos de articulação dos prestadores, dando ampla autonomia aos gestores subnacionais para a adoção das ações que consideravam adequadas, sem intervenção ou direcionamento por parte do gestor nacional do sistema. Por isso, a primeira fase de implantação do SUS pode ser chamada de **fase da descentralização autonomista** (OLIVEIRA, 2007).

A principal característica dessa norma era o condicionamento dos repasses financeiros à produção do serviço pelo prestador, com base na produção histórica, favorecendo estados e municípios com capacidade instalada (postos, hospitais etc.) e que, portanto, já prestavam serviços. As unidades da federação que não possuíam serviços instalados eram penalizadas, já que só passariam a receber recursos após estabelecerem unidades de atendimento e prestarem serviços de saúde à população. Como consequência, apenas 22% dos municípios brasileiros aderiram ao SUS nesse período (ARRETCHE, 2005).

Em função da baixíssima adesão dos municípios à NOB 1/1991, esta foi substituída pela NOB 1/1993, que introduziu as primeiras formas de habilitação de estados e municípios ao SUS. Os estados podiam se habilitar como gestores parcial ou semipleno, e os municípios habilitavam-se na gestão incipiente, parcial ou semiplena. A diferença entre cada tipo de gestão encontrava-se no grau de complexidade (e

de obrigações) que o ente federativo assumia e, conseqüentemente, na quantidade de recursos que passaria a receber do ministério para a prestação dos serviços de saúde. A nova regra gerou um incentivo mais claro à adesão e cooperação e 63% dos municípios habilitaram-se em uma das formas de gestão (ARRETCHE, 2005) – um aumento substantivo em relação à adesão obtida pela NOB anterior. Uma importante inovação da nova NOB para as relações intergovernamentais foram as Comissões Intergestores Tripartite (representantes dos três níveis de governo) e Bipartite (estados e municípios), órgãos de representação interfederativa para a discussão das prioridades da política conforme os interesses dos diferentes níveis governamentais.

As duas normas deram início ao processo de descentralização, impulsionado de fato pela NOB 1/1996, voltada a fortalecer a atenção primária dos serviços de saúde. O gestor federal ampliou o repasse de recursos fundo a fundo para estados e municípios que se habilitaram em alguma das formas de gestão e diminuiu o repasse determinado pela prestação de serviços.

Apesar das novas regras de transferência de recursos, somente a partir de 1998 os municípios aderiram massivamente ao Piso Assistencial Básico (PAB), em função da transformação do PAB em Piso de Atenção Básica e da introdução do PAB Variável, formado por recursos específicos para a implementação, pelos municípios, de programas considerados prioritários e desenhados pelo Ministério da Saúde. Os recursos federais seriam repassados apenas aos municípios que implementassem os programas nos moldes determinados pelo gestor nacional do sistema “[...] de modo que os governos locais têm reduzida autonomia em sua implementação” (ARRETCHE, 2005). Dado o caráter “dirigido” vinculado à nova forma de financiamento, ele dá início ao que Oliveira (2007) denomina como **fase da descentralização dirigida**.

Assim, a superação dos problemas de implementação dessa fase se dá com a finalização do processo de municipalização e a garantia de recursos

federais para os municípios a partir de 1998, com ampla adesão às habilitações propostas pelo Ministério da Saúde e a garantia de recursos para a cooperação entre municípios e governo federal. As relações intergovernamentais, que foram ao longo da fase da descentralização autonomista marcadas pelo “municipalismo autárquico”, nos termos de Celso Daniel, entraram numa fase de maior cooperação, em especial entre os municípios e o gestor federal do SUS. Naquele momento, a nova diretriz prioritária passou a ser a diminuição das desigualdades regionais em termos de indicadores básicos de saúde.

A descentralização aconteceu, mas as desigualdades regionais permaneciam gritantes, o que demandava novos instrumentos da política: priorização de programas considerados essenciais para o enfrentamento das condições mínimas de saúde e garantia de recursos nas distintas regiões e realidades do país.

Com o PAB, composto por PAB Fixo (valor per capita fixo) e PAB Variável (valor condicionado à implementação de programas específicos pelos municípios), o governo federal passou atuar fortemente na atenção básica em saúde. Ao condicionar o repasse de recursos por meio do PAB Variável, passou também a decidir quais seriam os programas prioritários em atenção básica; paulatinamente, os recursos condicionados do PAB Variável se tornaram a maior parte do total de recursos repassados pela União. Com isso, o governo federal não apenas estimulou a adesão dos municípios ao SUS como também introduziu um mecanismo de diminuição das desigualdades existentes nos serviços providos pelas diferentes municipalidades, uma vez que criou incentivos àquelas com piores indicadores em áreas consideradas estratégicas a implantar e desenvolver programas voltados à sua melhoria.

A garantia de recursos para atenção básica por parte do governo federal fez com que 99% dos municípios aderissem às novas regras de gestão até 2000, além de haver um aumento substancial dos recursos públicos gastos em saúde, em especial nesse nível de atenção.

A ampliação do Programa Saúde da Família (PSF), que foi a principal estratégia para a melhoria da atenção básica em saúde, conseguiu atingir resultados exitosos, refletindo o êxito da atuação federal na saúde municipal. Os repasses para a Estratégia de Saúde da Família (ESF) e suas equipes, parte do PAB Variável, correspondem à maior parte dos repasses realizados pelo PAB Variável (MENDES; MARQUES, 2014) e cresceram expressivamente ao longo dos anos, bem como a cobertura do programa: enquanto em 1998 a cobertura populacional dos agentes comunitários de saúde era de 4,4% da população, em 2017 chega a quase 70% da população (PINTO e GIOVANELLA, 2018).

Soma-se a esse aumento outra medida que garantiu mais recursos para a atenção básica nos municípios. Trata-se da Emenda Constitucional no 29/2000, que criou a obrigatoriedade para União, Estados e Municípios de um gasto próprio mínimo em saúde, o qual devia ser ampliado gradativamente no período de 2000 a 2004. O gasto federal seria ajustado ano a ano, de acordo com a variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB), partindo de um acréscimo, em 2000, de 5% em relação ao ano de 1999. Os gastos estaduais e municipais deveriam corresponder a 7% dos recursos próprios, a partir do ano 2000, aumentando ano a ano até atingir 12% para os estados e 15% para os municípios. Aquelas unidades subnacionais que já gastavam o mínimo em 2000 teriam um ajuste anual correspondente à diferença dos valores máximos e daqueles já aplicados, dividida pelos cinco anos do período de adequação à emenda.

Somado a isso, e dando continuidade ao processo de “descentralização dirigida”, o Ministério da Saúde editou duas Normas Operacionais de Assistência à Saúde (Noas), a Noas 2001 e a Noas 2002, definindo as responsabilidades mínimas e os conteúdos para a atenção básica, de forma a delimitar as responsabilidades dos municípios dentro do sistema público de saúde; criou novas formas de habilitação, transformando a Gestão Plena da Atenção Básica em Gestão Plena da Atenção Básica Ampliada, cuja consequência principal foi aumentar o rol de responsabilidades incluídas no conjunto de atividades da atenção

básica; exigiu a apresentação, pelos municípios, do Plano Municipal de Saúde, o qual deve conter uma agenda de compromissos, um quadro de metas municipais e as formas de articulação do município na rede locorregional de saúde.

Em 2004 algumas alterações foram introduzidas pelo novo governo federal. A Portaria Ministerial no 2.023/2004 põe fim às formas de habilitação. Todos os municípios passaram a ser responsáveis e a receber um valor *per capita* para a execução de ações básicas em saúde. As ações estratégicas, pagas de acordo com a adesão, continuaram com o pagamento em separado.

Enfim, as diversas regras criadas no período para a melhoria da atenção básica em saúde aumentaram substancialmente os recursos disponíveis aos municípios, ainda que com limitação de autonomia municipal na definição das estratégias de gasto em saúde, dado que muitos dos recursos repassados estavam vinculados a programas criados centralmente para os (distintos) 5.570 municípios brasileiros. Somada a isso, a ampliação do PSF garantiu a ampliação significativa do acesso a serviços básicos de saúde nos municípios brasileiros.

Grande parte desse avanço decorreu da forte atuação do governo federal na política de atenção básica. Ainda que as desigualdades regionais não tenham sido de fato superadas, conforme apontou Oliveira (2008), e que tenha havido uma diminuição da autonomia dos municípios na definição da política municipal de saúde, os indicadores básicos de saúde melhoraram significativamente pelo país, superando os problemas de implementação da diretriz da fase da descentralização dirigida. Municípios e governo federal conseguiram cooperar e garantir recursos e serviços básicos em saúde nos mais de 5 mil municípios brasileiros. Essa relação direta entre governo federal e municípios, sem a participação dos governos estaduais, foi denominada por Oliveira (2007) como “federalismo pulverizado” – há cooperação, mas numa relação direta entre Ministério da Saúde e os 5.570 municípios; esta foi a *politics* resultante da opção de *policy*.

O problema de implementação anterior, de diminuição das desigualdades e de melhoria dos principais indicadores da atenção básica, fora alcançado, abrindo espaço para uma nova diretriz e novo problema de implementação: o acesso a serviços de média e alta complexidade, exigindo mecanismos para a cooperação regional. Essa necessidade levou a política a uma nova etapa, em que a regionalização prevista nas primeiras leis do SUS tornou-se a nova diretriz prioritária. É nela que nos encontramos agora: **a fase da descentralização regionalizada.**

A primeira medida no sentido de impulsionar a regionalização foi tomada ao final da fase da descentralização dirigida. A Noas SUS 1/2001 apontava para a necessidade de se atentar para a regionalização, sem o quê os princípios da universalidade, integralidade e equidade do SUS não seriam alcançados. Além da oferta dos serviços de atenção básica, os gestores devem ser capazes de garantir acesso a serviços de maior complexidade, organizando regionalmente a demanda (Fadel *et al.*, 2009). Tal norma, contudo, não apresentava instrumentos necessários para sua implementação, requerendo nova regulamentação, que veio com a Noas SUS 1/2002.

Apesar de se apresentarem como a primeira tentativa de impulsionar a regionalização, no final da fase da descentralização dirigida, as Noas mencionadas não foram capazes de atingir seus objetivos. Nesse contexto para deflagrar a fase da descentralização regionalizada, instituiu-se o Pacto pela Saúde (PS), de 2006, integrado por três instrumentos: o Pacto pela Vida (PV), o Pacto em Defesa do SUS (PDSUS) e o Pacto de Gestão (PG).

O Pacto pela Vida é "o compromisso entre os gestores do SUS em torno de prioridades, estabelecidas por meio de metas nacionais, estaduais ou municipais, que apresentam impacto sobre a situação de saúde da população brasileira" (BRASIL, 2006a), fortemente vinculado ao desenvolvimento da atenção básica em saúde. Já o PDSUS visa assegurar o compromisso dos gestores do SUS com o seu desenvolvimento

enquanto política pública, retomando as discussões políticas em torno da saúde pública, bem como o fortalecimento e a ampliação do diálogo com os movimentos sociais, ampliando o controle social e a transparência.

Por fim, o Pacto de Gestão estabelece “as diretrizes para a gestão do sistema nos aspectos de descentralização, regionalização, financiamento, planejamento, programação pactuada e integrada, regulação, participação social e gestão do trabalho e da educação na saúde” (BRASIL, 2006a). O eixo estruturante do PG é a regionalização. A articulação entre os gestores, indispensável para a regionalização, deve se dar por meio da Comissão Intergestores Bipartite (CIB) e da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), ambas constituídas de forma paritária e definindo as diretrizes para a alocação dos recursos financeiros (FADEL *et al.*, 2009).

Embora criando um novo instrumento para implementação da política voltada à regionalização, o pacto não teve grande adesão imediata. Alguns municípios e estados firmaram o Termo de Compromisso de Gestão de maneira meramente burocrática, sem implementar os instrumentos previstos no pacto, limitando seu alcance. Constituíram-se colegiados regionais e os delimitaram-se melhor as regiões de saúde, mas objetivos essenciais não foram alcançados (MENICUCCI *et al.*, 2018).

Em 2011, diante da não adesão ao pacto por vários municípios, um novo instrumento foi aprovado, por meio do Decreto no 7.508/2011, que trata da “articulação interfederativa” no SUS, definindo região de saúde e instituindo o Contrato Organizativo da Ação Pública da Saúde (Coap), o qual é um:

[...] acordo de colaboração firmado entre entes federativos com a finalidade de organizar e integrar as ações e serviços de saúde na rede regionalizada e hierarquizada, com definição de responsabilidades, indicadores e metas de saúde, critérios

de avaliação de desempenho, recursos financeiros que serão disponibilizados, forma de controle e fiscalização de sua execução e demais elementos necessários à implementação integrada das ações e serviços de saúde (BRASIL, 2011).

De acordo com um dos entrevistados de Menicucci e colaboradores (2018, p. 37, grifos nossos), “a ideia era que **o Coap viesse substituir o Pacto pela Saúde, com uma metodologia permanente de integração intergovernamental**, que reduziria a fragmentação da gestão de saúde”. Todavia, apesar dessa intenção, o Coap não resolveu o problema do financiamento, tornando-se um instrumento ainda menos aceito pelos gestores do que o pacto.

Tanto o pacto quanto o Coap, portanto, podem ser vistos como instrumentos que buscaram definir as relações federativas na saúde, sem que um tenha superado os problemas de implementação enfrentados pelo outro, mantendo em aberto a diretriz prioritária da regionalização. Por isso, pode-se afirmar que a “fase da descentralização regionalizada” ainda está em curso quando completamos trinta anos de SUS no país. Quando seus problemas de implementação forem superados ou sobrerrestados por novas questões, outras fases virão.

4.2 O financiamento da educação em dois momentos: Fundef e Fundeb

A garantia constitucional de recursos para o financiamento da educação no Brasil é já um fenômeno antigo, remontando à Constituição de 1934 (CALLEGARI, 2015; SOUZA; GOUVEIA, 2015), quando, por meio de vinculações orçamentárias, definiu-se que a União aplicaria pelo menos 10% de sua arrecadação de impostos nessa área, ao passo que estados e o Distrito Federal deveriam dispende não menos do que 20%, além de montantes decorrentes da alienação de bens imóveis. A partir daquele momento, a vinculação orçamentária constitucional oscilou de acordo com os regimes vigentes: em períodos de democracia ou

maior abertura, vinculou-se; em períodos autoritários, desvinculou-se. Desse modo, as Constituições de 1934, 1946 e 1988 estabeleceram percentuais de receita reservados para a educação; já as Cartas de 1937 e 1967 não o fizeram. Um ponto intermédio – e de transição para isso, foi a emenda Calmon, em 1983, já nos estertores da ditadura militar, quando fixou-se um mínimo de 13% para a União e 25% para estados, distrito federal e municípios (CALLEGARI, 2015).

Desse modo, não foi novidade alguma a previsão constitucional da Carta de 1988, de que da receita de impostos deveriam aplicar em educação ao menos 18% a União e 25% os entes subnacionais. Essa provisão simplesmente dava continuidade a uma tradição de nossas constituições democráticas.

A vinculação de recursos, contudo, não foi suficiente para fazer frente às grandes disparidades econômicas nacionais, já que estados e municípios mais pobres não tinham como assegurar um funcionamento minimamente aceitável de suas atividades de ensino sem uma suplementação de recursos.

O financiamento regular da educação era um instrumento necessário para se garantir a descentralização da educação básica e, sobretudo, a ampliação do acesso à escola no Brasil, elevando assim a cobertura educacional no país. Para tanto, **a primeira diretriz prioritária na Educação foi a de ampliação do acesso ao ensino fundamental em todos os municípios do país. Iniciava-se a fase da universalização do ensino fundamental.**

A Emenda Constitucional no 14/1996 foi a regra criada de modo a viabilizar a implementação daquela diretriz, garantindo recursos para o ensino fundamental e, assim, ampliando o acesso nas diferentes regiões do país. Ela instituiu em todos os estados e no Distrito Federal um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) – a ser composto com pelo menos 15% do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de

Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) (tanto o estadual quanto a cota-parte municipal) e das transferências a estados e municípios do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) (tanto por meio dos fundos de participação quanto na cota-parte do IPI destinada aos estados exportadores (a chamada Lei Kandir). Como os fundos seriam estruturados dentro de cada estado, previu-se que uma das possibilidades de intervenção da União nos estados seria a não “aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino”, de acordo com o estabelecido pela própria constituição. Ou seja, se o estado não cumprisse sua parte nos gastos com educação, tornar-se-ia passível de intervenção federal. Isso indicava a importância que adquiria naquele momento assegurar que os governos subnacionais gastassem o mínimo em educação exigido pela letra constitucional.

A União ganhou protagonismo nessa política naquele momento não só pela possibilidade de intervenção, mas também por uma modificação importante em seu papel nessa área. Além de ser responsável pela educação no âmbito do sistema federal de ensino (inclusive de territórios – responsabilidade mais teórica que prática, já que inexistem territórios federais atualmente) e de prestar assistência técnica e financeira aos entes subnacionais, a União assumiu a **função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino**, responsabilizando-se por transferir recursos entre os entes – dos menos para os mais necessitados – e por suplementar os recursos financeiros de modo a assegurar patamares mínimos de gasto.

Também muito importante, além de redefinir como **educação infantil** o que antes era **ensino pré-escolar**, incumbência dos municípios, com o ensino fundamental, a emenda instituiu como área prioritária de atuação dos estados o ensino fundamental e médio. Havia, portanto, sobreposição entre estados e municípios no concernente ao ensino

fundamental, porém uma clara divisão de competências no que dizia respeito à educação infantil e ao ensino médio – especificando o que não era tão claro no texto original da Constituição de 1988 – que delegava aos municípios a educação pré-escolar (depois infantil) e o ensino fundamental, sendo omissa acerca do papel dos estados, apenas subentendido, já que não se definia a quem caberia a responsabilidade pelo ensino médio.

Porém, já que tratava da instituição de um fundo, o aspecto principal da emenda era financeiro. No Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) a emenda estabeleceu que por dez anos, do valor mínimo a ser gasto pelos governos subnacionais em educação (25% das receitas resultantes de impostos, inclusive as transferências), não menos que 60% deveriam se destinar ao ensino fundamental como forma de assegurar sua universalização e a melhor remuneração dos professores.

Uma modificação importante ocorrida nesse momento disse respeito à priorização do ensino fundamental em detrimento do combate ao analfabetismo. O texto original da constituição federal determinava, no art. 60 do ADCT, que durante dez anos ao menos 50% dos recursos públicos vinculados à educação dos três níveis de governo fossem destinados a **eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental**. Com a Emenda 14, aprovada ainda no oitavo ano após a promulgação da constituição – e, portanto, antes mesmo que se cumprisse o prazo inicialmente previsto –, essa diretriz prioritária foi alterada e os governos subnacionais passaram a priorizar exclusivamente o ensino fundamental, visando sua universalização e dispendendo com ele ao menos 60% dos recursos vinculados. Já o combate ao analfabetismo ficou a cargo da União em sua atuação suplementar, de forma dividida com o ensino fundamental; caberia ao governo federal dispendar ao menos 30% de seus recursos vinculados à educação para essa dupla finalidade.

Os recursos do Fundef nos estados deveriam ser distribuídos ao estado e aos municípios proporcionalmente ao número de alunos matriculados,

sendo suplementados pela União caso não fosse alcançado um gasto mínimo por aluno definido nacionalmente. Os valores aportados ao fundo cresceriam paulatinamente por cinco anos, até atingir também um valor por aluno definido nacionalmente, com vistas a assegurar um padrão mínimo de qualidade. Nos termos de Davies (2006, p. 756),

[...] o princípio básico do Fundef é o de disponibilizar um valor anual mínimo nacional por matrícula no ensino fundamental de cada rede municipal e estadual, de modo a possibilitar o que o governo federal alegou ser suficiente para um padrão mínimo de qualidade, nunca definido, conquanto previsto na Lei no 9.424.

Para que os professores na ativa fossem remunerados satisfatoriamente, a emenda também estabeleceu que 60% dos recursos fossem destinados para isso. Também como forma de assegurar tais recursos, a emenda determinou que dos 18% das receitas de impostos da União obrigatoriamente vinculadas à educação, não menos que 30% seriam utilizados para combater o analfabetismo e suplementar os valores dos fundos estaduais, de maneira que o mínimo nacional fosse atingido.

Um importante efeito do Fundef foi o de promover, de fato, a universalização do ensino fundamental, ainda que sem assegurar um avanço no que concerne à qualidade. Contudo, isso era insuficiente e se fazia necessário expandir o alcance da política, de modo a contemplar toda a educação básica – para baixo, incorporando a educação infantil, e para cima, abarcando o ensino médio. Assim, tanto a superação dos problemas de implementação que proporcionou o sucesso da fase anterior no atingimento de sua diretriz prioritária quanto sua insuficiência diante do conjunto de necessidades da educação tornavam necessário levar adiante uma nova diretriz prioritária. Iniciou-se, então, a **fase da universalização do ensino básico**. Para a implementação dessa nova diretriz, a principal regra institucional criada foi a Emenda Constitucional no 53/2006, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb).

Essa emenda, promulgada quando o Fundef completava dez anos e terminaria o prazo de vigência previsto originalmente no ADCT, instituiu uma nova política, prevista para vigorar por catorze anos. O novo fundo assegurou um volume mais substancial de recursos do que seu predecessor, apesar de incorporar ainda mais alunos (CALLEGARI, 2007). Em vez dos 15% das fontes tributárias do Fundef, asseguraram-se desta feita 20% dos mesmos recursos de impostos, acrescidos ainda daqueles oriundos de tributos antes não previstos: Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA), inclusive sua cota-parte municipal, Imposto sobre Causa Mortis e Doações (ITCMD), cota-parte municipal do Imposto Territorial Rural (ITR), um tributo federal, e cota-parte estadual de novos impostos que a União porventura viesse a instituir. Criou-se uma regra de transição de três anos para o atingimento desses 20%, aumentando-se gradativamente o percentual compromissado.

Com vistas a assegurar valores mínimos por aluno definidos nacionalmente, a União deveria suplementar os recursos dos governos subnacionais de forma crescente, iniciando em 2 bilhões de reais no primeiro ano, chegando a 4,5 bilhões de reais no terceiro (corrigidos monetariamente). Após isso, assegurar-se-ia pelo menos 10% do valor que os governos subnacionais destinassem ao Fundeb, o que de fato se concretizou (CALLEGARI, 2015). Criava-se ainda a possibilidade de que, se necessário, a União aportaria ao fundo valores não previstos nos seus recursos vinculados obrigatoriamente à educação. Isso foi garantido por se terem limitado os aportes ao Fundeb em no máximo 30% das verbas federais vinculadas constitucionalmente.

Três anos depois da emenda do Fundeb, a Emenda no 59/2009 reforçou a política anterior, estipulando que os Planos Nacionais de Educação teriam vigência de dez anos e os recursos voltados a assegurar sua implementação deveriam ter como base uma proporção do PIB (sem, entretanto, especificá-la). Além disso, por três anos os recursos retirados da educação pela Desvinculação das Receitas da União (DRU) seriam gradativamente zerados, aumentando assim a verba disponível.

Apesar desses ganhos assegurados ao financiamento da educação, estudiosos do tema são bastante críticos quanto ao fato de que os recursos adicionais aportados ao sistema foram insuficientes nas duas fases da política (CALLEGARI, 2015, 2007; DAVIES, 2006; SOUZA; GOUVEIA, 2015), mais promovendo uma redistribuição em que alguns municípios perderam para outros ganharem, do que propriamente melhorando as condições de financiamento educacional. Entre esses estudiosos também há críticas relativas ao fato de que os fundos têm prazo para terminar (PINTO, 2007). Entretanto, esse talvez não seja um defeito, mas uma qualidade da política, já que permite o seu ajuste e aprimoramento periódico. A crítica é compreensível, porém, tendo em vista a preocupação com a estabilidade das fontes de financiamento da educação, que precisam ser repensadas sempre que a política é refeita.

5 Considerações finais

Conforme argumentamos este artigo, são as **diretrizes prioritárias** que norteiam as políticas públicas nas diferentes áreas, e os **problemas de implementação** determinam os instrumentos institucionais necessários à cooperação intergovernamental. Quando são criadas soluções que tornam os custos da não coordenação maiores do que o da coordenação, os entes governamentais cooperam entre si e a diretriz prioritária é implementada.

As fases da descentralização da política de saúde no Brasil são definidas conforme suas diretrizes prioritárias, envolvendo longos períodos de tempo e um conjunto de políticas e programas para viabilizá-las. Os problemas de implementação verificados em cada fase relacionam-se, sobretudo, com as dificuldades de institucionalização de mecanismos de coordenação (STOKES, 1991). Quando esses mecanismos são institucionalizados e os problemas de implementação daquela diretriz superados, uma nova fase se inicia. Portanto, as fases não são definidas unicamente pelas regras institucionais que surgem em conjunturas críticas, como em Ouverney e Fleury (2017). É a superação dos

problemas de implementação da política que marca o fim de uma fase de implementação.

Conforme apontou Sabatier (1991), para compreendermos as políticas públicas precisamos analisar ciclos de ao menos dez anos, o que nos possibilita compreender os processos de aprendizado de maneira mais completa. Além disso, ao combinar o método *top-down* com o *bottom-up* dos estudos de implementação, o autor afirma que os instrumentos legais e as estruturas governamentais se mantêm mais ou menos estáveis em longos períodos de tempo, mas que, dentro desses, mudanças substanciais acontecem (MATLAND, 1995). Isso vai ao encontro das análises sobre a evolução do SUS e sobre a institucionalização do Fundeb e sua posterior substituição (ou evolução) para o Fundeb.

Verificamos até o momento três grandes fases do processo de descentralização do SUS no Brasil, com consequências para as relações intergovernamentais. A primeira, da descentralização autonomista, foi marcada por ampla autonomia dos entes federativos e baixa capacidade de coordenação. A segunda, da descentralização dirigida, foi marcada por maior capacidade de coordenação federativa do que a primeira, sobretudo entre governo federal e municípios, o que denominamos por um “federalismo pulverizado”. A terceira, ainda não superada, é marcada por uma tentativa de ampliação da coordenação, envolvendo tanto a articulação entre gestores municipais em nível regional quanto entre estes e os gestores estaduais. Algumas regras institucionais foram criadas para produzir essa coordenação federativa, mas ainda não foram suficientes para efetivá-la, mantendo esse problema de implementação na agenda e, portanto, a fase da descentralização regionalizada em aberto. Somente com a superação desse problema de implementação e, portanto, com uma articulação federativa que atenda aos interesses centrais da diretriz prioritária da regionalização, é que nova diretriz prioritária entrará para a agenda. Qual será ela, ainda não se sabe.

Na educação, verificamos duas fases relacionadas à universalização do ensino fundamental e, posteriormente, do ensino básico. A preocupação

com a universalização do ensino fundamental foi deflagrada inicialmente pela vinculação de recursos para a educação na emenda Calmon (1983) e, sobretudo, na Constituição de 1988. Entretanto, as profundas desigualdades econômicas entre os entes federativos, sejam os estados de diferentes regiões do país, sejam municípios dentro de um mesmo estado, tornavam inviável seu avanço sem que mecanismos redistributivos e de suplementação financeira fossem estabelecidos. Esse foi o papel desempenhado pelo Fundef. A fase da universalização do ensino básico, por sua vez, se iniciou com a superação da diretriz anterior, quando a política logrou garantir em estados e municípios o acesso universal ao ensino fundamental – ainda que com problemas relativamente à qualidade (CALLEGARI, 2007). Então, a prioridade passou a ser a garantia de acesso à educação infantil e também ao ensino médio – ou seja, a educação básica. Para isso foi criado o Fundeb.

A substituição de uma diretriz prioritária por outra não significa seu fracasso, mas sim sua superação, seja porque ela atingiu seus objetivos e, assim, abre espaço a uma nova etapa, seja porque já não faz mais sentido numa determinada quadra histórica. Embora concretamente as políticas públicas possam representar situações em que essas duas circunstâncias estão presentes, os dois casos aqui analisados se encaixam muito mais em situações de sucesso do que de obsolescência. Quando atinge seus objetivos e, assim, produz transformações na realidade, uma política pública requer novos avanços e, portanto, o estabelecimento de novas diretrizes prioritárias e de novos instrumentos que assegurem sua implementação.

Referências

ALLISON, Graham; HALPERIN, Morton. Bureaucratic politics: a paradigm and some policy implications. *World Politics*, v. 24, 1972. Supplement.

ARRETCHE, Marta. A política da política de saúde no Brasil. In: LIMA, Nísia T. (Orgs.). *Saúde e democracia: história e perspectivas do SUS*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

BRASIL, 2011. Contrato Organizativo da Ação Pública da Saúde. http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/contrato_organizativo_acao_publica_saude.pdf.

CALLEGARI, Caio de Oliveira. Fundeb, esperanças e incertezas. Revista APASE, n. 6, p. 25-27, 2007. Disponível em: <<http://www.cesarcallegari.com.br/files/artigos/1234278321.doc>>. Acesso em: 4 set. 2018.

_____. O financiamento da educação brasileira na perspectiva do PNE 2014-2024: considerações teóricas e práticas sobre o custo aluno-qualidade inicial. 2015. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. 120 f.

CLINE, Kurt D. Defining the implementation problem: organization management versus cooperation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Jul. 2000.

COHEN, M.; MARCH, J.; OLSEN, J. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, New York, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 61, p. 41-62, 2006.

DAVIES, Nicholas. FUNDEB: a redenção da educação básica? *Educação & Sociedade*, v. 27, n. 96, p. 753-774, 2006.

ESCOREL, S. Reviravolta na saúde: origem e articulação do movimento sanitário. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1998.

FADEL, C. et al. Administração pública: o pacto pela saúde como uma nova estratégia de racionalização das ações e serviços de saúde no Brasil. *Revista de Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, 2009.

GOGGIN, M. et al. *Implementation theory and practice: toward a third generation*. Glenview: Scott, Foresman/Little-Brown, 1990.

HALL, Peter. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policy making in Britain. *Comparative Politics*, v. 15, n. 3, 1993.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Oxford University Press, 2003.

LINDER, Stephen; PETERS, Guy. From social theory to policy design. *Journal of Public Policy*, n. 4, 1984.

_____. Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos. *Gestión y política pública*, v. 2, n. 1, 1993.

LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review*, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

MAHONEY, James; THELEN, Kathelen. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathelen (Eds.). *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press, 2010.

MATLAND, Richard E. 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, Apr. 1995.

MENDES, Áquila; MARQUES, Rosa Maria. "O financiamento da Atenção Básica e da Estratégia de Saúde da Família no Sistema Único de Saúde". *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v.38, n.103, p.900-916, out-dez 2014.

MENICUCCI, Telma. O público e o privado na política de assistência à saúde no Brasil: atores, processos e trajetórias. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

MENICUCCI, Telma; COSTA, Luciana A.; MACHADO, José Angelo. Pacto pela saúde: aproximações e coalizões na arena legislativa. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 23, n. 1, 2018.

OLIVEIRA, Vanessa E. O municipalismo brasileiro e a provisão local de políticas sociais: o caso dos serviços de saúde nos municípios paulistas. 2007. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

_____. A descentralização inconclusa: a Constituição de 1988 e as fases do processo de descentralização da saúde no Brasil. In: DINIZ, Simone; PRAÇA, Sérgio. *Vinte anos de constituição*. São Paulo: Paulus, 2008.

OUPERNEY, Assis M.; FLEURY, Sônia. Polarização federativa do SUS nos anos 1990: uma interpretação histórico-institucionalista. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 6 p. 1085-1103, nov./dez. 2017.

PERISSINOTTO, Renato; STUMM, Michelli. A virada ideacional: quando e como as ideias importam. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 64, 2017.

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, v. 94, p. 251-267, 2000.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação & Sociedade*, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007. Disponível em: <encurtador.com.br/gklA9>. Acesso em: 2 set. 2018.

PINTO, Luiz Felipe; GIOVANELLA, Lígia. "Do Programa à Estratégia Saúde da Família: expansão do acesso e redução das internações por condições sensíveis à atenção básica (ICSAB)". *Ciência & Saúde Coletiva*, 23(6):1903-1913, 2018.

RHODES, R. A. W. "Policy network analysis". In: Moran, M., Rein, M., Goodin, R.E. (eds.) *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

SABATIER, Paul. Toward better theories of the policy process. *PS: Political Science and Politics*, v. 24, n. 2, p. 147-156, 1991.

SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, H. The advocacy coalition framework: an assessment. In: SABATIER, P. A. (Ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 1999. p. 117-166.

SOUZA, Ângelo Ricardo de; GOUVEIA, Andréa Barbosa. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. *Em Aberto*, v. 28, p. 45-65, 2015.

STOKES, Robert. *Reluctant partners: implementing federal policies*. Pittsburg: Pittsburg University Press, 1991.

OS LIMITES DA ABORDAGEM DE IMPLEMENTAÇÃO: VULNERABILIDADE URBANA A PARTIR DO OUTRO LADO DA RUA

*Peter Kevin Spink*¹⁰

*Fernando Burgos*¹¹

A ideia de **implementação** de políticas públicas parece, hoje, algo óbvia. Há políticas públicas – todo mundo fala de políticas públicas – e é claro que precisam ser implementadas porque há livros, artigos, congressos e cursos sobre a implementação de políticas públicas. A expressão implementação se deriva da noção de um implemento, algo que se usa para fazer um resultado acontecer: arar um terreno pronto para plantar, achar um espaço para ter uma reunião, tornar uma política em uma prática. Infelizmente nem uma expressão (implementação) ou outra (política pública) é tão óbvia assim.

O uso da expressão política pública no sentido que entendemos hoje se consolidou nas esferas governamentais, na administração pública, na ciência política, nas demais ciências humanas e sociais, durante as décadas de 1960 e 1970 nos Estados Unidos e na Inglaterra. Chegou ao Brasil no final da década de 1990, quase trinta anos depois (MARQUES; FARIA, 2013; SPINK, 2013). Entretanto, em todos esses e outros países, a história da administração pública é de longa data, com experiências importantes que ajudaram a formatar os diferentes estados de bem-estar

¹⁰ Pesquisador Sênior do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG) da FGV-EAESP.

¹¹ Professor do Departamento de Gestão Pública e pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG) da FGV-EAESP.

(GARLAND, 2016). Podem ser descritas hoje como políticas públicas, por exemplo, o Serviço Nacional de Saúde Britânica de 1948, ou a ação afirmativa dos Estados Unidos na administração de Johnson (1963-1969), mas foram forjadas em outras línguas sociais (diretrizes, planos, estatutos, e leis entre outras). Isso não quer dizer que tem algo errado com a política pública; muito pelo contrário. Ela emerge, enquanto expressão, em momentos específicos de expansão da ação de governos e dentro de uma noção mais ampliada da discussão sobre o bem comum que transbordou do espaço restrito dos programas partidários, ou das relações e debates entre eleitores e seus representantes. Ao se expandir, abriu-se também o espaço e a busca por informações que poderiam orientar esta amplitude de ações que envolveu de maneira mais intensa de que antes, pesquisadores, acadêmicos e consultores em muitos campos distintos. No Brasil, ainda estamos tateando nesta relação, com avanços e retrocessos. Mas nos países europeus, por exemplo, é muito comum que acadêmicos, pesquisadores, associações científicas sejam solicitados a comentar sobre possibilidades de ação mais adequadas, independentemente da posição política do governo. Nos Estados Unidos não há acadêmico ou pesquisador que recusaria um convite para comentar – a partir da sua inserção científica – sobre um assunto de interesse de um comitê do congresso.

O que é necessário tomar cuidado não é com a contribuição da noção da política pública para o cenário da ação pública, mas com a impressão de que tudo começa e termina com política pública. Há, ao contrário, uma variedade de linguagens de ação, algumas bem anteriores à política pública (como orçamento, planejamento, diretrizes e direitos) e outras (por exemplo governança) depois. Em um estudo recente, Spink (2019) mostrou um pouco dessa diversidade tanto no lado da administração pública e ações de governo quanto na igualmente complexa arena da sociedade civil. Às vezes essas diferentes linguagens, maneiras de falar performaticamente a ação, cooperam; às vezes entram em conflito e em outras, simplesmente se ignoram mutuamente como se fossem, cada uma, o ponto central de um universo de explicação e articulação de ação. A centralidade

aparente da política pública, portanto, acontece não porque ela é central, mas porque quem usa, imagina que seja assim.

Numa coleção importante de análises sobre as pessoas que trabalham no ambiente das políticas públicas (*policy work*) no dia a dia, Colebatch, Hoppe e Nordegraaf (2010) concluíram que o problema não é a ideia de uma política pública, mas a inserção da noção dentro uma narrativa de **instrumentalismo autorizado** (*authoritative instrumentalism*). Como explicam:

In the narrative of authoritative instrumentalism, governing happens when 'the government' recognizes problems and decides to do something about them; what it decides to do is called 'policy'. The narrative constitutes an actor called 'the government' and attributes to it instrumental rationality; it acts as it does in order to achieve preferred outcomes (COLEBATCH; HOPPE; NORDEGRAAF, 2010, p. 15)¹².

Os autores continuam: "este, no entanto, não é necessariamente o modo pelo qual os praticantes vivenciam o mundo das políticas". Esta observação e a crítica à narrativa de instrumentalismo autorizado têm implicações importantes não somente para quem atua com políticas públicas, mas também para muitas outras linguagens sociais encontradas na arena da ação pública. Porque a narrativa da racionalidade instrumental quando conectada à noção hierárquica das decisões feitas com autoridade oficial, ou seja, institucionalmente autorizadas, produz uma noção da implementação de ação como aquela que vai do geral para o específico. O foco deste capítulo é analisar os limites deste pressuposto. Mas antes de seguir, vale uma pausa para pensar também sobre o surgimento da implementação e reconhecer sua relação com avaliação.

Avaliação é uma linguagem de ação pública de longa data, especialmente no campo da educação, em que emerge em relação à mensuração do

⁷ Para evitar falhas de tradução em argumentos-chave, certas citações permanecem no original.

progresso escolar e, posteriormente, com a questão de eficiência e resultados em relação a processos produtivos e programas públicos. Preocupação com resultados e gastos foi presente na administração de Johnson nos Estados Unidos e foi um grande estímulo para a consolidação dos *think tanks* e *policy analysts* (FRUMKIN; FRANCIS, 2015). Implementação, mesmo que a expressão existisse no estilo de **implementar as instruções**, virou parte integral do cenário da política pública somente durante a década de 1970, sendo visto quase como uma progressão natural.

1 O debate inicial sobre implementação

Uma referência muito usada como estudo pioneiro de implementação é o trabalho de Pressman e Wildavsky (1973). Entretanto, uma leitura mais cuidadosa do prefácio do estudo (sobre o impacto dos programas federais de oportunidade econômica em Oakland, Califórnia) demonstrará que a progressão não é tão natural assim. Esses são os parágrafos-chave:

In everyday discourse, we use policy (when referring to decisions) in several strikingly different ways. Sometimes policy means a statement of intention: Our policy is to increase employment among minorities. Policy here is treated as a broad statement of goals and objectives. Nothing is said about what might be done or whether anything has been or will be done to accomplish that purpose. Other times we speak of policy as if it were equivalent to actual behaviour: Our policy is to hire minorities, meaning that we actually do hire them. Policy in this sense signifies the goal and its achievement. Both these meanings of policy rule out the possibility of studying implementation. When policy remains a disembodied objective, without specifying actors or the actions in which they must engage to achieve the desired result, there is no implementation to study. When the statement of the objective includes its attainment, implementation is unnecessary.

We can work neither with a definition of policy that excludes any implementation nor one that includes all implementation. There must be a starting point. If no action is begun, implementation cannot take place. There must also be an end point. Implementation cannot succeed or fail without a goal against which to judge it (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973, p. xxi).

Que havia e continua havendo uma variedade de maneiras de falar sobre e ser, performaticamente, política pública em textos e conversas não é estranho para qualquer pessoa que acompanha a literatura sendo produzida neste campo. O comentário de Pressman e Wildavsky poderia ser lido como uma observação simples de que há diferentes versões de política pública em circulação e todas são válidas e têm implicações para ação. Mas também pode levar à impressão de que a única política pública **de fato** é aquilo que pode ser implementada e, portanto, a definição de política pública é um processo que começa com a noção de implementação. Numa edição posterior do livro (1979), em um capítulo escrito por Majone e Wildavsky, parecem reconhecer essa impressão e do perigo de criar um argumento do tipo **o que vem primeiro**. Eles propõem que “implementation begins neither with words nor deeds, but with multiple dispositions to act or treat certain situations in certain ways” (Majone and Wildavsky, 1979, p. 169). Na terceira edição do livro, já reconhecendo o crescimento de estudos de avaliação de políticas públicas, comentarão que implementação e avaliação são “os dois lados da mesma moeda”.

A entrada da política pública dentro da arena pública britânica tem similaridade e também suas diferenças. Implementação demoraria mais tempo e somente em 1981 uma coleção de ensaios organizada por Barrett e Fudge assume o lugar de referência-chave. Como eles comentaram, “muito do material já publicado sobre implementação é norte americana. Dado a interesse crescente na Inglaterra de acadêmicos, técnicos e estudantes, buscamos trazer uma contribuição britânica para o debate” (BARRETT; FUDGE, 1981). Sua versão de implementação iria numa direção diferente daquela de Pressman e Wildavsky. Sugerem,

desde o início, e sem comentários sobre os contrastes entre as posições, que implementação é tradução. Tradução é um processo social muito diferente; que não requer uma definição específica de política pública porque funciona bem com todas.

This book is about the relationship between public policy and action, the processes at work within and between agencies involved in making and implementing public policy and the factors affecting those processes. As a working approximation we suggest that the term "public policy" may be defined as the implicit or explicit intentions of government and the expression of those intentions entailing specific patterns of activity or inaction by government agencies. Public policy provides the framework within which agencies of government operate to control, regulate or promote certain facets of society in the interests of national defence, law and order, economic and financial management, social welfare and the like.

In recent years, professional and academic concern with problems of public policy implementation – translation of policy into practice – has increased, and this concern relates to wider anxieties about the effectiveness of public policy and government in general. At one level, concern with effectiveness forms part of wider ideological debates about the role of the state in society and about the 'governability' of an increasingly complex industrial society, in which, it is argued, interventions are likely to have unforeseen or counter-intentional results (BARRETT; FUDGE, 1981, p. v).

Para Barrett e Fudge (1981), política pública pode ser encontrada expresso em programas de partidos, decisões formais ou resoluções legais, circulares governamentais, procedimentos administrativos e regras entre outras. Como comentam, para os gestores de serviços locais até

[...] procedimentos administrativos podem ser vistos como políticas

públicas na medida em que formam a moldura que governa o escopo de ação. Nesta base implementação é o processo de refinamento sucessiva e tradução da política pública em procedimentos específicos e tarefas direcionados a tornar efetivo as *policy intentions* (BARRETT; FUDGE, 1981, p. 11).

Assim é importante investigar:

[...] what is happening to policy as it is successively refined and translated. How far do detailed frameworks for action – legislative, administrative, procedural – reflect or relate to original intentions; that is, what exactly is being implemented? If what is being implemented is different from the original policy intention, is this ‘good’, for example, demonstrating that policy was flexible enough to be tailored to local circumstances, or ‘bad’ in that the original policy goals have been distorted in the process? (BARRETT; FUDGE, 1981, p. 11-12).

A distinção entre as duas posições pode parecer pouca, mas é de certa forma radical e retornaremos à diferença no final do capítulo. O que Pressman e Wildavsky argumentaram é que nem todas as abordagens de política pública são capazes de ser pensada em termos de implementação. Para Barrett e Fudge (1981), ao contrário, a questão é da tradução; uma distinção sutil, mas significativa. A primeira se refere às ferramentas necessárias para fazer acontecer; a segunda à atividade intelectual de reposicionar uma ideia em um outro lugar, o que pode ser chamado de transladar, de levar de um lugar para um outro. Mas o que acontece se a política inicial não foi expressa de maneira clara e sua flexibilidade não foi proposital; ou que a abertura fornecida por uma ou outra criou uma janela de oportunidade para fazer algo bastante diferente? Para completar: e se este algo bastante diferente foi demonstrado, pela prática, de ser inovador e contributiva ao bem comum? Ou seja, que o caminho acabou sendo o inverso – da ação para a política, do específico para o geral.

2 Do geral para o específico

Política pública tem sua contribuição enquanto postura diante de uma determinada questão e políticas são importantes porque é necessário numa democracia saber como os governos locais, estaduais e nacionais se posicionam ou o que poderia ser esperado deles. Mas haverá também planos, orçamentos, decisões e muitas outras maneiras de discutir o público, assim como haverá movimentos de protestos, argumentos sobre direitos e valores. São todas linguagens sociais que conectam, desconectam e entram em conflito no terreno da ação pública. Entretanto, há algo que muitas – mesmo aparentemente diferentes – têm em comum e que relaciona com a justaposição da racionalidade instrumental e a pressuposta hierarquia institucional comentada na introdução do capítulo. A ideia de que há um princípio geral (postura, plano, orçamento, decisão, diretriz, valor, direito etc.) a partir do qual ações específicas podem ser derivadas; de processos que seguem o caminho de lugares gerais para lugares específicos.

Durante muitos anos a busca de princípios gerais norteou as diferentes disciplinas acadêmicas e científicas, independentemente de elas serem exatas, inexatas ou sociais. Mesmo hoje quando aceitamos nas ciências sociais que a verdade lá fora não é tão simples assim e que nosso mundo sócio técnico é cheio de nuances construídas e negociadas, ainda temos a tendência de agarrarmos à crença de que há princípios gerais; seja por razões epistemológicas, seja por razões normativas, ou simplesmente por conforto. Podem ser gerais que levam a específicos, mas a noção do geral, especialmente quando associado com o instrumentalismo autorizado, se junta numa hierarquia implícita que vai do centro para o ponto. Por exemplo, falamos em descentralização, governo nacional e local, planejamento regional, sistemas unificados de saúde e de assistência social coordenados centralmente; todas ideias organizativas que partem do geral para o específico com os planos, princípios, políticas, diretrizes e orçamentos entre outros.

Há uma tendência inerente em muitas das ciências sociais e ciências sociais aplicadas em enxergar os processos de políticas públicas democráticas como guiadas normativamente por noções de participação e deliberação. Consequentemente, as controvérsias deveriam levar a um consenso, ou pelo menos à aceitação, e onde há uma desigualdade nos campos das políticas, deveria ocorrer uma tentativa de superar essas diferenças. Se traduzirmos isso para a provisão de serviços no setor público e para as ações de governo, leva ao pressuposto de que as provisões gerais de serviços devem procurar estabelecer um bom equilíbrio entre as muitas maneiras de prover e/ou regulamentar serviços e as diferentes demandas presentes na sociedade. A procura desse equilíbrio não significa encontrar o equilíbrio perfeito, porque as demandas mudam de acordo com as mudanças das próprias sociedades e de serviços. Também não implica em existir um amplo consenso referente ao que é oferecido e o que está sendo demandado. De fato, eleições, pesquisas, jornais, processos abertos de consulta e passeatas de protesto são todos exemplos de discordância em termos de problema, escala e foco. No entanto, quando falamos a respeito de democracias consolidadas normalmente nos referimos a políticas em que algum tipo de meio termo híbrido foi estabelecido, permitindo um equilíbrio básico. Esse também é o caso quando a discussão foca na implementação de políticas; ajustes podem ser necessários, e a implementação de políticas muitas vezes são políticas de implementação, realizadas aos tropeços incrementais (LINDBLUM, 1959) ou tateando no escuro (BEHN, 1988), mas que acabam dando certo.

O argumento que apresentamos neste capítulo é resultado de seis anos de pesquisa em questões de vulnerabilidade urbana em uma área densamente populosa da periferia sul do município de São Paulo, sendo realizado por um grupo de pesquisadores de diferentes universidades da região metropolitana. Os resultados sugerem que há sérios limites nesse conjunto de pressupostos sobre o encaminhamento de ações que tende, coletivamente, a reforçar a distinção entre o geral e o específico e o caminho do primeiro para o segundo.

De início, é necessário reconhecer que governos podem desenvolver programas sobre uma gama grande de assuntos para melhorar o geral, mas os resultados sempre acontecem em lugares; as ideias e as ações serão sempre aplicadas por alguém em algum lugar (um bom exemplo disso foi dado por BOISIER, 2005, em seu comentário que todo o desenvolvimento é local porque acontece em lugares). Planejadores, gestores de programas, analistas de políticas públicas e coordenadores de serviços podem reconhecer isso e estar preocupados sobre as implicações, mas o peso das diferentes linguagens técnicas, relatórios, organogramas, mapas e tabelas cria um mundo ordenado do geral para o específico; o que Scott chamou no seu estudo histórico de *seeing like a state* (SCOTT, 1988). O resultado é um processo hierárquico que parece uma escadaria ou plano inclinado, que vai inevitavelmente – como se fosse por gravidade – da definição e da decisão passando pela implementação de serviços até a ação. As variedades dos lugares específicos são resolvidas por um geral bem projetado e implementado.

Friend (1977) contrastou esse olhar a partir do gestor, prefeito, ministro ou equipe de assessoria que materializa a noção de centro, com um outro olhar, a partir do dia a dia do cidadão, morador, parte de um lar, família e vizinhança (nota-se que quando não estão sendo gestores, prefeitos, ministros, assessores etc. os primeiros, como pessoas físicas, são também os segundos). Para o primeiro, focado na preocupação com a implementação de programas e políticas, os diferentes serviços são como os dedos de uma mão, cada qual estendendo-se para diferentes grupos ou populações. Quando os membros do executivo (ministros, secretários, gerentes de programa) se reúnem na palma da mesma mão – no centro – a preocupação é com a coerência dessas diversas atividades como parte de uma plataforma de governo ou agenda de ações: o **espaço de políticas de governo**.

Para as pessoas no cotidiano, a situação se inverte. O espaço de vida individual e coletivo é constituído por questões e problemas bem concretos ligados a diferentes demandas e direitos. Uma mãe solteira com um bebê que precisa trabalhar; um idoso que precisa de mobilidade;

uma jovem procurando por livros que não encontra em sua biblioteca escolar. Para essas pessoas, o dia a dia em relação às ações do Estado é formado por partes de diferentes questões e soluções que são em parte sociais e em parte materiais, atendidos por diferentes partes das várias organizações cujas ações se estendem à vida cotidiana. O executivo ou comitê de gestão pode se preocupar com a **implementação**; já a preocupação do cidadão, da família, dos amigos e vizinhos é com onde as coisas estão, como chegar nelas, e como juntar as diferentes partes. Elas estão na palma de uma outra mão, em que os dedos são os serviços e as agências, e que precisam buscar respostas. Quando as duas mãos se conectam, a ideia do geral é, para efeitos práticos, válida, mesmo sendo questionável teoricamente. Mas e quando não se conectam?

Friend se interessava pelas implicações dessas diferenças na coordenação, e assim acabou estabelecendo um importante questionamento da tendência de olhar o “geral” e não o “específico”.

Quando a provisão de serviços ao público parece se fragmentar entre demasiados departamentos ou agências especializadas, as pessoas tendem a procurar uma coordenação melhor por meio da mudança para outro nível, onde as coisas podem ser vistas de modo mais equilibrada e menos estreita. Mas será que isso deveria dizer buscar uma aproximação mais perto ao nível da pessoa e pessoas para quem o serviço é direcionado, ou mais perto do coração do sistema governamental através da qual o controle é exercido, ou existem modos de progredir nas duas direções ao mesmo tempo? (FRIEND, 1977, p. 4).

Friedmann (1992) utilizou uma abordagem similar no que se refere àqueles aspectos do cotidiano que são chaves para o poder social que sustenta a vida diária, nos lares e moradias, e o papel importante exercido pelas agências estatais para ajudar ou atrapalhar a sua aquisição e acesso. Conforme ele identificou, partindo do ponto de vista do domicílio: os recursos financeiros; redes sociais; informação apropriada; tempo excedente para necessidades de subsistência; instrumentos de trabalho

ou de sustento; organização social; conhecimento e habilidades; e um espaço de vida seguro.

Agora, quando a variedade do **algum lugar** é limitada e o desencontro entre o geral e o específico pode ser ajustado de uma forma ou outra por meio de recursos, oportunidades ou inovações sociais e organizacionais, por exemplo no orçamento participativo, o princípio da adaptação na implementação – ou, melhor, na tradução – tende a manter-se válido. Mesmo quando os desafios são mais complexos, se as pessoas envolvidas nos dois olhares conseguem trabalhar juntos de alguma maneira, a ideia do caminho do geral para específico, mesmo duvidoso em termos teóricos, continua possível. Mas o que acontece quando as faltas de conexão são além da capacidade de ajuste mútuo, ou pelas falhas nas capacidades de respostas de um, ou as dificuldades de acesso e a complexidade da demanda do outro? O que acontece quando esse desencontro se torna vasto demais para a frágil realidade na qual os lares de Friedmann (1992) mantêm algum tipo de sustentação? Quando a vulnerabilidade social é agravada não apenas pela vulnerabilidade material, mas também pela vulnerabilidade institucional?

Essas indagações oriundas da experiência empírica desses últimos seis anos têm uma série de consequências teóricas. O que seria, metodologicamente, epistemologicamente e ontologicamente seguir o caminho inverso, do específico ao geral e questionar a validade do geral para as ciências sociais e ciências sociais aplicadas? Aqui entram não somente as discussões e noções sobre lugar (HUBBARD; KITCHIN, 2011), mas, e mais radical, os argumentos de Latour sobre o social plano (*flat social*, 1996) e de Marston, Jones e Woodward (2005) sobre a geografia sem escalas. No início da expansão da área de política pública, argumentos não tão diferentes foram levantados sobre a política pública e as questões sociais em geral por Rittel e Webber (1973) com a proposta de *wicked problems* ou problemas malvados.

3 A experiência da estação de pesquisa urbana M'Boi

Desde 2012, um grupo de pesquisadores de cinco universidades da região metropolitana de São Paulo (Fundação Getúlio Vargas de São Paulo – FGV/SP, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, Universidade Federal do ABC – UFABC, Universidade de Santo Amaro – Unisa – e Universidade de São Paulo – USP) trabalham juntas numa proposta de pesquisa de foco territorial diferente à prática mais comum em que a pesquisa programática e interdisciplinar é ancorada em um tema específico. Aqui a situação é o inverso. Há pesquisas variadas, sobre tópicos diferentes e pesquisadores de disciplinas diferentes, mas, programaticamente, a interdisciplinaridade é ancorada no mesmo território: os distritos de Jardim Ângela, Jardim São Luís e áreas adjacentes da Zona Sul do município de São Paulo. Em tamanho, Jardim Ângela e Jardim São Luís (os dois distritos da subprefeitura de M'Boi Mirim) têm juntos o tamanho de municípios paulistas, como Piracicaba, Ribeirão Preto e São José dos Campos, mas sem suas bases institucionais formais.

O município de São Paulo (maior em população do que Portugal) tem uma estrutura institucional submunicipal fraca e em muitos casos inexistente, com diferentes conceitos de coordenação territorial e prefeituras regionais voltadas a pequenas obras e trabalhos de manutenção. Sozinho, os dois distritos de M'Boi formariam o nono maior município do estado de São Paulo e a região seria maior em termos populacionais de 99% dos municípios brasileiros. Quando adicionado ao distrito vizinho de Capão Redondo, a população fica perto de um milhão de pessoas, o equivalente ao 18o maior município do país e muito próximo a Campinas. Há duas diferenças sutis entre Campinas e os três distritos: Campinas ocupa um território municipal de 790 km² e o trio da periferia sul de São Paulo 76 km²; Campinas tem o conjunto completo de instituições constitucionais, impostos e governo e a “cidade invisível” de M'Boi pouco ou nada.

Iniciado em 2012, a partir de contatos anteriores com fóruns e organizações sociais da região, esta experiência de colaboração interdisciplinar e interuniversitária na criação de uma estação de pesquisa coletiva, demonstra que o foco numa área territorial específica possibilita a maximização das sinergias possíveis entre diferentes temáticas urbanas, tanto na troca de informações quantitativas e qualitativas entre pesquisadores, quanto no potencial de impacto dos resultados de suas investigações no desenvolvimento territorial local. São atualmente mais de trinta pesquisadores, incluindo alunos de doutorado, mestrado e graduação, envolvidos em diversas áreas, entre essas: moradia, pessoas com deficiência, saúde materno infantil, desenvolvimento econômico, microfinanças, agricultura urbana, juventude, cultura, mobilização social e mobilidade e gênero. A expressão Estação de Pesquisa Urbana M'Boi, foi criada em 2016 depois dos três primeiros anos do trabalho, para dar maior visibilidade a essa conectividade investigativa e se refere a um conjunto de informações, relações e vínculos organizacionais que tem como objetivo maximizar as sinergias entre diferentes temáticas urbanas, por meio da troca de experiências, ideias e informações e pela promoção do desenvolvimento territorial local.

Com o apoio do Fundo de Pesquisa Aplicada da FGV foi possível criar uma plataforma *on-line* de informações dentro do *site* do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG) sobre as diferentes atividades e, respondendo a demandas das organizações locais, tornar público em acesso aberto os trabalhos acadêmicos, estudos de organizações não governamentais e também do setor público (secretarias e agências de nível estadual e municipal) que já haviam sido feitos sobre a região. Em setembro de 2018, a estação iniciou um boletim mensal com informação sobre os mais de 170 documentos que já foram identificados e tornados disponíveis, e também textos breves escritos pelos pesquisadores da estação sobre tópicos de interesse geral da região.

Pouco a pouco ao longo desses anos de trabalho, nos contatos com outros pesquisadores, nas discussões dos fóruns da região e nas

conversas com membros de organizações de base, foi se estabelecendo uma relação territorial diferente daquela mais presente na pesquisa científica em que estudos são feitos, relatórios apresentados, às vezes discutidos com os envolvidos, e depois os pesquisadores partem para outros estudos em outros lugares. Mais ainda, normalmente quando há conexões entre pesquisadores essas tendem a ter o formato de grupos de pesquisa interuniversitário sobre as mesmas questões teóricas em que o comum é uma mescla de tema, disciplina acadêmica, base teórica e/ou metodológica. No caso da Estação de Pesquisa Urbana M'Boi o agregador é o inverso, o território, as relações são interdisciplinares e multitemáticas e os pesquisadores não foram embora.

A partir dessas diferentes observações começamos a argumentar – apoiados pela leitura de experiências em outros países – que se nossos estudos estavam sendo feitos no mesmo lugar, a fim de poder aprofundar a análise das complexidades urbanas e facilitar a coleta e troca de informações, é nossa obrigação ética buscar meios de ser útil para o próprio lugar. Uma postura que vem sendo chamada **pesquisa em ação**.

Essa abordagem na pesquisa urbana – diferentes estudos ocorrendo no mesmo território – acabou nos colocando no meio das tensões existentes entre os dois olhares, já comentado, de Friend (1977). Por um lado, estávamos trabalhando em diversas áreas de ação governamental, conversando com gestores e técnicos, lendo os relatórios e documentos sendo produzidos no “espaço de política governamental”. Mas, ao mesmo tempo, estando em lugares similares, participando em fóruns locais e conversas com ativistas, lideranças comunitárias e moradores, ficamos mais cientes das especificidades do cotidiano porque suas questões se vincularam com a temática territorial. Muitos dos trabalhadores dos serviços públicos eram também moradores e falaram sobre as tensões e as dificuldades de lidar com as interfaces. Começamos a nos perguntar se as diferenças eram somente aquelas já identificadas por autores como Lipsky (1980), Maynard-Mood e Musheno (2000); se as diferentes posições eram apenas perspectivas

diversas, ou se faziam parte de diferentes comunidades discursivos e ontológicas (LAW; MOL, 1995)?

4 Cidades invisíveis

A Zona Sul de São Paulo pode ser dividida em três áreas: a primeira é a Zona Sul, assim chamada por aqueles que vivem nas regiões centrais de maior renda. Esta área começa na Avenida Paulista e incorpora o Parque Ibirapuera e os bairros bem urbanizados de casas e apartamentos, até chegar no Aeroporto de Congonhas. A segunda área começa mais ou menos no aeroporto e inclui muito deve ser parte do que era o antigo município de Santo Amaro, fundado a cerca de 400 anos e anexado a São Paulo em 1935. O resto do antigo município atravessa o Rio Pinheiros e se divide em duas partes, um de cada lado da Represa Guarapiranga. Ao atravessar o rio, a região passa a materializar as expressões que são comumente ouvidas quando se discute diferenças na distribuição e na qualidade dos serviços públicos, e as ações policiais: este lado da ponte; o outro lado da ponte. É aqui que se inicia a terceira área, e onde se localiza a Estação de Pesquisa Urbana.

Para os planejadores urbanos da prefeitura, essa região faz parte da periferia de São Paulo; uma expressão usada para descrever a zona mais remota da cidade, próxima aos limites com os municípios vizinhos. Mas é também uma expressão que posiciona as pessoas como sendo da classe trabalhadora, com uma porcentagem maior de moradias precárias e uma presença maior de pessoas em situações de vulnerabilidade. Os dois distritos de M'Boi localizam-se na margem oeste da Represa Guarapiranga. Passaram por uma explosão habitacional a partir da década de 1960, produto em parte de uma legislação restritiva sobre a produção rural na região, que levou muitos pequenos agricultores a venderem suas terras e se mudarem para outras áreas. Isso aliou-se ao crescimento industrial em São Paulo, que trouxe milhares de pessoas em busca de trabalho a uma cidade sem planejamento para as moradias necessárias. Como resultado, as pessoas compravam – de modo formal

ou semiformal – pequenas parcelas de terra recortadas dos antigos sítios e fazendas, ou, quando não era possível a compra, ocupavam terrenos públicos ao longo dos rios ou nas encostas dos morros. Os processos relatados pelos moradores contam histórias bem similares: “Primeiro construímos um poço para chegar na água, depois construímos um cômodo, e pouco a pouco continuamos, quando a gente tinha dinheiro e tempo, e quando a família crescia” (MJ SPINK, 2018).

A geografia física do Jardim Ângela e Jardim São Luís é altamente ondulada. Hoje é marcada por uma ocupação habitacional de alta densidade que parece ter tomado conta de todos os locais possíveis – e impossíveis. Apesar das pesadas chuvas subtropicais durante o verão, não existem tetos inclinados. Os telhados são planos e inacabados, na laje, e fazem parte crucial das propriedades: seja como ambiente para ocasiões sociais, ou para, quando necessário, a ampliação da moradia. O espaço (social) é realmente um produto (social). Predomina na região a autoconstrução ou construção artesanal; adequada, funcional, mas inevitavelmente com seus limites quando o que era um andar, vira seis.

Esse princípio foi adotado não apenas no caso das moradias, mas para todo o resto da vida urbana. Como as áreas periféricas de São Paulo foram ignoradas pelo governo municipal durante a década de 1970, a população local teve que “se virar”. Muitos eram e são pessoas religiosas e a Igreja Católica exercia um papel importante na comunidade. Um pesquisador da estação e também padre, comentou “nossas periferias não são periferias, mas interiores”. Pessoas chegaram com competências e tradições e com muita experiência de “se virar”. Construíram seus próprios locais de devoção, que por sua vez fortaleceram as comunidades; estas, por sua vez, viriam a se tornar elementos-chave na opção da Igreja Católica de São Paulo pela teologia da libertação nos anos 1970. Com um governo municipal ausente, a mobilização social, por meio das comunidades eclesiais de base e dos sindicatos de trabalhadores, era o único caminho para a obtenção dos serviços básicos e para pressionar a administração pública para realizar investimentos locais. Água, eletricidade, esgotos,

escolas, saúde e transporte, entre outras, eram algumas das temáticas lembradas pela população.

Aos poucos, o Estado e as suas organizações começaram a aparecer, mas as comunidades, de vários modos, já estavam ativas há bastante tempo, e além da mobilização haviam criado os seus próprios serviços comunitários. Um documento recente (2013) publicado pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Desenvolvimento (SMADS) analisou as diferentes regiões do município de São Paulo e afirma que, na região do M'Boi Mirim, cerca de 36% da população pode ser classificada como de alta e altíssima vulnerabilidade, chegando a 50% no Jardim Ângela. Entretanto, em termos da rede de serviços, havia três serviços da rede própria municipal (os centros de referência) e outros 76 serviços conveniados com quase vinte diferentes organizações sociais locais, muitas de longa data, e uma das mais bem equipadas regiões da zona sul. Muitas dessas foram originalmente construídas pelas comunidades e paróquias e já existiam na área antes da chegada efetiva do estado local e, mais tarde, do novo sistema de assistência social.

Apesar de existirem muitos aspectos positivos na mobilização comunitária, esta é uma área repleta de vulnerabilidades sociais e materiais. Os dois distritos e seu vizinho (Capão Redondo) foram classificados nos anos 1990 como os lugares mais perigosos do planeta. Mesmo hoje, a violência policial e a morte violenta de jovens – a grande maioria preto e pardo – chegam a níveis assustadores. Mais de cinquenta áreas foram consideradas como risco sério de desabamento e inundação, com provavelmente muitas outras ainda por serem identificadas. Muitos dos terrenos formais e semiformais que foram vendidos nas décadas de 1960 e 1970 não têm documentação oficial e a crescente verticalização, com a venda e aluguel de lajes, torna a questão mais complicada ainda com duas ou até três gerações de familiares morando na mesma propriedade.

Quando começamos a trabalhar na área, nos diziam que o Estado era ausente, o que pareceu estranho dado que sabíamos que a região

era grande, mas também tínhamos conhecimento de alguns dos serviços disponíveis. Uma das razões pela qual escolhemos esta área eram os contatos feitos previamente com organizações de serviços sociais. Sabíamos da dificuldade em transformar as subprefeituras, recentemente renomeadas como prefeituras regionais, em bases efetivas para coordenação, já que alguns de nós havíamos sido envolvidos nas prévias tentativas de descentralização, e estávamos cientes de que os principais provedores de serviços (educação, saúde e previdência) eram zelosos de seus orçamentos e de seus processos administrativos internos.

Para melhor discutir o assunto com as organizações e os fóruns comunitários, recortamos uma guia de ruas e colamos as páginas relevantes numa folha de 60cm x 90cm e tiramos cópias para trabalhar. Com um mapa para cada área de atividade e marcadores coloridos era possível colocar os mapas lado a lado para discutir a distribuição de serviços e pregá-los nas paredes de salas de reunião para estimular o debate sobre a região. Preparamos mapas para creches e pré-escolas; escolas de ensino fundamental e médio (com cores diferentes para escolas municipais, estaduais e particulares); os centros de assistência social e diferentes organizações conveniadas de serviços; as unidades básicas de saúde, incluído postos de atenção especializada e os dois hospitais do sistema único de saúde; equipamentos culturais e esportivos; serviços básicos institucionais (polícia, subprefeitura, alguns centros de apoio ao cidadão, cartórios e feiras de rua oficiais organizadas pelo município, além das paróquias católicas, ainda peças-chave na vida comunitária com suas capelas distribuídas pela região).

Sim, existiam serviços na região e sim, a distribuição poderia ser melhor. A tendência era encontrar mais serviços na parte norte do M'Boi, mais perto de Santo Amaro e a outra zona sul – a primeira área a ser habitada – e ter claros problemas de distribuição de serviços mais ao sul, na área mais afastada perto do limite municipal e conhecido localmente como o “fundão”. Ao levar os mapas para reuniões para discutir essas diferenças, passamos a entender melhor a situação.

A nossa compreensão aumentou à medida em que passamos a acompanhar os diferentes serviços em seu dia a dia, e ficou mais nítida com a participação em diferentes fóruns, em que líderes comunitários e ativistas da região discutiam assuntos específicos.

Foi aqui que o termo conectividade começou a emergir, junto à ideia de que, em áreas vulneráveis, simplesmente fazer o básico não é o suficiente, pois os problemas não são simples; são questões complexas envolvendo diferentes serviços. Se os serviços de saúde não conectam com a educação, ou a educação aos serviços sociais, ou com outra multiplicidade de conexões que são necessárias para lidar com assuntos difíceis e cotidianos, há um limite àquilo que as pessoas conseguem resolver sozinhas. Um comentário constante foi de que os diferentes serviços “não conversam um com o outro”. As unidades básicas de saúde precisam conversar com as escolas, mas não são bem recebidas; há escolas municipais, particulares e estaduais que também não conversam e são escondidas atrás de muros altos com portas pequenas trancadas; as profissionais da assistência (porque a maioria são mulheres) precisam conversar com ambos, mas a mobilidade é difícil, especialmente quando é feito por ônibus e “todo mundo é muito ocupado”. Em uma área que era 18 anos atrás um dos modelos para o policiamento comunitário, escuta-se que o importante agora é ter menos polícia na comunidade para garantir que mais jovens sobrevivam. As organizações de base e as associações de moradores tentam engajar as novas gerações, mas como disse uma líder comunitária, “nós podemos fazer muita coisa, mas se o Estado não faz a sua parte há uma tendência para as pessoas desistirem”. O Estado, em outras palavras, não é apenas uma série de serviços, mas uma presença conectiva que vem das possibilidades de trabalhar junto em uma maneira que apoia e dá suporte à complexidade do dia a dia.

Assim, a vulnerabilidade social, tornada mais difícil pela vulnerabilidade material, é transformada negativamente pela vulnerabilidade institucional. As altas demandas internas e obrigações de relatórios e metas, com falta de recursos e de profissionais, coloca a conectividade em

último lugar. Em 1932, Mead observou que “a limitação de organização social está na inabilidade de indivíduos a se posicionar na perspectiva de outras, de reconhecer e adotar suas pontas de vista” (1932, p. 346). Algumas décadas antes de Mead, em 1901, em um período em que o Estado de Bem-Estar ainda não existia nos Estados Unidos, Richmond apontava que a ideia de “co-operação” era um princípio fundamental que deveria ser aplicado por todos os trabalhadores envolvidos com as ações de caridade. Essa noção de cooperação deveria ocorrer não somente entre os trabalhadores e as famílias atendidas, mas também entre as organizações de caridade. A autora afirmou: “Real co-operation implies the hearty working together of those who are striving, with convictions held in common, toward some definite object” (RICHMOND, 1901, p. 14). Conectividade se refere a esta possibilidade de estar junto ao outro, de compreender suas posições. Sem conversa não há organização social.

5 O outro lado da rua

Levamos um bom tempo para chegar no outro lado da rua, pois não era uma questão de simplesmente atravessar a rua. Era preciso deixar para trás os pressupostos onipresentes sobre o geral e o específico centrados no estado para compreender mais claramente os dois diferentes lados do modelo de Friend. Às vezes, os dois lados conectam, mas outras vezes acabam sendo tão limitados em suas interconexões que parecem existir em mundos ou universos diferentes. Aprendemos que podemos chamar esta área de região, ou que o Jardim Ângela e o Jardim São Luís podem ser chamados de distritos, mas que na verdade são como um labirinto de diferentes heterogeneidades formadas por múltiplas comunidades pequenas, recortadas por morros, ruas e caminhos com muitos nomes diferentes. Uma observação de âmbito cotidiano daquilo que Spotsati (2002) chamou de uma cidade em pedaços.

Metodologicamente, foi preciso repensar. Como acadêmicos, estamos acostumados a desenvolver e avaliar programas de pesquisa com

objetivos amplos, divididos em objetivos menores, e depois distribuídos em projetos, com objetivos bem articulados em termos acadêmicos. No nosso caso, ocorre o reverso. A coerência é territorial. São fragmentos de questões, variando de lugar a lugar, com socialidades e materialidades diferentes (LAW; MOL, 1995). Cada pedaço conecta com os outros de alguma forma, mas não há hierarquia, apenas fragmentos de conexões. Às vezes conduzimos entrevistas formais com gravadores e consentimento informado, mas em geral aproveitamos para conversar durante as pausas para café nos fóruns, ou em visitas a diferentes provedores de serviços. Juntamos grande número de documentos, muitos dos quais publicamos em nosso *site* para que outros possam lê-los. Alguns eventos simplesmente acontecem – às vezes rotineiros, e às vezes críticos – e descobrimos que não é a pesquisa que dita o passo do trabalho, mas os locais em si, com todos os seus fragmentos e todas as suas conexões e, como também vimos, desconexões. Não temos a intenção de realizar etnografia, e temos trabalhado muito mais na tradição de pesquisa social aplicada, em que tudo que é encontrado ajuda, e onde as conclusões precisam ser compartilhadas e discutidas e que histórias são importantes meios de “re – descrever” o cotidiano (RORTY, 2000).

Os estudos de Lipsky (1980) e Maynard-Mood e Musheno (2000) foram importantes para entender o papel dos diferentes profissionais que atuam no **nível da rua** e as dificuldades que enfrentam ao tentar traduzir o geral para o específico. O que queremos adicionar é a importância de considerar uma outra perspectiva, a partir do **outro lado da rua**, que começa, e talvez termina, com o específico. No nosso caso da Estação M’Boi, além de ser do **outro lado da rua** é também, **do outro lado do rio**.

6 Problemas malvados e implementação invertida

Rittel e Webber (1973), num texto que começa a ser lido novamente no contexto de hoje, argumentaram que há uma categoria de problemas

sociais que não obedecem às regras gerais dos modelos normais de resolução de problemas (ou formulação de políticas públicas). Não param no mesmo lugar, são afetados pelas tentativas de resolução, são resistentes às tentativas de criar soluções viáveis – entre outras diversas características – e, o ponto mais importante, somente sabemos o que são quando conseguimos resolvê-los. São únicos, não são gerais, são específicos. Conforme argumentam:

In such fields of ill-defined problems and hence ill-definable solutions, the set of feasible plans of action relies on realistic judgement, the capability to appraise “exotic” ideas and on the amount of trust and credibility between planner and clientele that will lead to the conclusion, ‘OK let’s try that’ (RITTEL; WEBBER, p.164).

Entre trabalhos recentes, vale destacar o relatório de Raadschelders para a Comissão do Serviço Público Australiano (APSC, 2007) sobre a impossibilidade de simplificação redutiva (uma definição clara de um problema) nas ciências sociais e entre formuladores de política pública. Também Van Bueren, Klijn e Koppenjan (2003) sobre as incertezas não somente cognitivas, mas também estratégicas e institucionais. Por estratégicas eles se referem ao envolvimento de múltiplos atores, cada um com suas próprias visões sobre o que fazer e, por institucional, ao fato de que decisões são tomadas em lugares diferentes, em arenas de política pública diferentes em que há redes diferentes, altamente fragmentadas. No contexto de desenvolvimento comunitário há o trabalho de Biddle, Mette e Mercado (2018) sobre as dificuldades de construção de consenso nos conselhos consultivos de escolas rurais, também demonstrando os limites dos pressupostos comuns sobre processos deliberativos.

Nem todos os problemas são malvados e muitas das questões que são enfrentadas no dia a dia cabem dentro das possibilidades de adaptação e tradução. Mas há sim, situações em que a noção de **fazer algo** para ver se ajuda é a melhor opção. Aqui entra a dimensão do específico, porque o **fazer algo** nunca é um processo aleatório; sempre é vinculado com as

possibilidades que são por sua vez locais; produtos de conhecimentos de lugares – daquele lugar. Aqui entra o que podemos chamar de implementação invertida. Pode haver ideais, princípios, propostas, até políticas, mas seu papel será de ser agregado às ações que se iniciam em lugares; trasladadas para fortalecer ações e não para produzir ações.

Há diversos caminhos que podem ser percorridos como resultado de nosso trabalho até o presente momento. Podemos seguir pelo caminho mais fácil, e dizer que à medida em que a democracia progride, tudo será resolvido de alguma maneira, com uma melhor coordenação administrativa. Ou podemos dizer que existe um papel para o geral, mas somente após o específico, e nos juntar à pressão por planos locais de bairro. A terceira opção é dizer que tudo é uma questão de local, e que alguns lugares estão conectados, e outros não; que não há nada além de lugares, diferentes lugares, todos específicos. Este terceiro posicionamento é o que Latour (1996) chama do social plano *flat social*.

If you set yourself the task of following practices, objects and instruments, you never again cross that abrupt threshold that should appear, according to earlier theory, between the level of 'face-to-face' interaction and that of social structure; between the 'micro' and the 'macro'. [...] Social worlds remain flat at all points, without there being any folding that might permit a passage from the 'micro' to the 'macro'. For example the traffic control room for Paris buses does indeed dominate the multiplicity of buses, but it would not know how to constitute a structure 'above' the interactions of the bus drivers. It is added on to those interactions. The old difference of levels comes merely from overlooking the material connections that permit one place to be linked to others and from belief in purely face-to-face interactions (LATOUR, 1996, p. 240).

Referências

AUSTRALIAN PUBLIC SERVICE COMMISSION (APSC). Tackling wicked problems: a public policy perspective. Canberra: APSC, 2007.

BARRETT, S.; FUDGE, C. (Org.). Policy and action: essays on the implementation of public policy. London; New York: Methuen, 1981.

BEHN, R. D. Management by groping along. *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 7, n. 4, p. 643-663, 1988.

BIDDLE, C.; METTE, I.; MERCADO, A. Partnering with schools for community development: power imbalances in rural community collaborative addressing childhood adversity. *Community Development*, v. 49, n. 2, p. 191-210, 2018.

BOISIER, S. Hay espacio para el desarrollo local en la globalización. *Revista de la CEPAL*, v. 86, p. 47-62, 2005.

COLEBATCH, H.; HOPPE, R.; NOORDEGRAAF, M. Understanding policy work. In: COLEBATCH, H.; HOPPE, R.; NOORDEGRAAF, M. (Org.). *Working for policy*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010. p. 11-35.

FRIEDMANN, J. Empowerment: the politics of alternative development. Cambridge; Oxford: Blackwell Publishers, 1992.

FRIEND, J. Community and policy: coordination from above or below? *Institute for Operational Research*, London, v. 2, p. 8-14, 1977.

FRUMKIN, P.; FRANCIS, K. Constructing effectiveness: the emergence of the evaluation research industry. In: WILSON, R.; GLICKMAN, R. H.; LYNN, J. R. (Org.). *LBJs Neglected Legacy. How Lyndon Johnson reshaped domestic policy and government*. Austin: The University of Texas Press, 2015. p. 397-424.

GARLAND, D. The welfare state: a very short introduction. Oxford: Oxford University Press, 2016.

HUBBARD, P.; KITCHIN, R. (Org.). Key thinkers on space and place. 2th ed. London; USA; New Delhi; India; Singapore: Sage Publications, 2011.

LATOURE, B. On interobjectivity. *Mind, culture and activity*, v. 3, n. 4, p. 228-245, 1996.

LAW, J.; MOL, A. Notes on materiality and sociality. *The Sociological Review*, v. 43, n. 2, p. 274-294, 1995.

LINDBLOM, C. E. The science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

MAJONE, G. & WILDAVSKY, A. Implementation as evolution. In: PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all*. Berkeley: University of California Press, 1979.

MEAD, G. H. *The Philosophy of the Present*. LaSalle, IL: Open Court, 1932.

MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. Introdução. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (Org.). *A política pública como campo interdisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp, 2013. p. 7-11.

MARSTON, S. A.; JONES III, J. P.; WOODWARD, K. Human geography without scale. *Transactions of the Institute of British Geographers NS 30*, 2005. p. 416-432.

MAYNARD-MOOD, S.; MUSHENO, M. State agent or citizen agent: two narratives of discretion. *Journal of Public Administration Research & Theory*, v. 10, n. 2, p. 329-358, 2000.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all*. Berkeley: University of California Press, 1973.

RICHMOND, M. *Charitable cooperation*. Boston: George Ellis, 1901. p. 298-313.

RITTEL, H. W. J.; WEBBER, M. M. Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, v. 4, p. 155-169, 1973.

RORTY, R. The decline of redemptive truth and the rise of a literary culture. 2000. Disponível em: <<http://www.stanford.edu/~rrorty/decline.htm>>.

SCOTT, J. C. *Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven Ct.: Yale University Press, 1988.

SPINK, M. J. Viver em áreas de risco: reflexões sobre vulnerabilidades socioambientais. São Paulo: Editora Terceiro Nome/Editora da PUC, 2018.

SPINK, P. K. Psicologia social e políticas públicas: linguagens de ação na era dos direitos. In: MARQUÊS, E.; FARIA, C. A. P. (Org.). A política pública como campo interdisciplinar. São Paulo: Editora UNESP, 2013. p. 155-180.

_____. Beyond public policy: a public action languages approach. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019.

SPOSATI, A. Cidade em pedaços. São Paulo: Editora Brasiliense, 2002.

VAN BUEREN, W.; KLIJN, E.; KOPPENJAN, J. Dealing with wicked problems in networks: analyzing an environmental debate from a network perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 13, n. 2, p. 193-212, 2003.

IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: INTERSECÇÕES, LIMITES E CONTINUIDADES

*Luciana Leite Lima*¹³

*Luciano D'Ascenzi*¹⁴

1 Implementação versus avaliação

Na relação entre avaliação e implementação de políticas públicas parece haver um desequilíbrio de troca: enquanto a avaliação pretende contribuir para a implementação produzindo dados e informações que podem ser usados para melhorar os processos, para identificar pontos fortes e fracos, subsidiando, assim, os processos de aprendizagem (BROWNE; WILDAVSKY, 1984; DRAIBE, 2001; RAMOS; SCHABBACH, 2012; JANNUZZI, 2016), a implementação oferece inconvenientes à avaliação, em virtude de sua natureza mutável, altamente dependente das estruturas e dinâmicas dos contextos locais de ação (BARDACH, 1979; BARRETT; FUDGE, 1981; PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984; MAY; WINTER, 2009; LIPSKY, 2010; TUMMERS, 2011). Haveria, ainda, a questão da utilização das informações geradas pela avaliação, processo percebido como recebedor de pouca atenção (BEHELAINÉ; CKAGNAZAROFF, 2014), decepcionante (BROWNE; WILDAVSKY, 1984), inefetivo (MOKATE, 2002), foco de resistência (WILDAVSKY, 2007) e de desconfiança (BOULLOSA; RODRIGUES, 2014).

¹³ Luciana Leite Lima é Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

¹⁴ Luciano D'Ascenzi é Técnico Superior da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS) e Doutor em Ciências Sociais (Unicamp).

Parece não haver dúvida de que a implementação é um processo extremamente difícil (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984), imprevisível e, do ponto de vista do formulador, terrivelmente frustrante (BARDACH, 1979). Nas palavras de Majone e Wildavsky (1984, p. 180, tradução nossa): “a implementação [...] é uma luta pela realização de ideias”. Bem por isso, as avaliações dos processos de implementação costumam constatar **problemas e fracassos**, julgamentos que deixaram sua marca no campo (CLINE, 2000; HILL; HUPE, 2014; PETERS, 2015).

Tal diagnóstico da implementação estaria assentado numa qualificação normativa (HILL; HUPE, 2014). Em geral, baseada no atingimento dos objetivos formais, expressos na estrutura normativa da política antes formulada. Essa é uma das abordagens avaliativas mais comuns e tradicionais (COSTA; CASTANHAR, 2003; DRAIBE, 2001; VEDUNG, 2015).

Alguns consideram que utilizar os objetivos como parâmetros, inevitavelmente, geraria avaliações negativas, pois “é praticamente impossível” que “um programa público possa ser implementado inteiramente de acordo com o desenho e os meios previstos por seus formuladores” (ARRETICHE, 2001, p. 45); seguindo esse caminho, estaríamos na presença de “uma concepção ingênua da avaliação” (ARRETICHE, 2001, p. 46). Também, esse tipo de avaliação estaria restrito à descrição do que aconteceu, não iluminando sequer a causalidade; seriam assim, avaliações muito limitadas na sua capacidade de produção de conhecimento (BROWNE; WILDAVSKY, 1984).

Em contraste, a utilização desse critério para avaliar o mérito da política reconhecera “o aspecto democrático dos objetivos do setor público” (VEDUNG, 2015, p. 389, tradução nossa). Tratar-se-ia de levar em consideração a cadeia de relacionamentos entre agentes e principais: os objetivos das políticas teriam sido definidos por atores cuja autoridade foi delegada por um governo, o qual, por sua vez, recebeu autoridade do povo (VEDUNG, 2015; LUNDIN, 2007). Afinal, “a decisão de aplicar recursos em uma ação pública sugere o reconhecimento do valor de seus objetivos pela sociedade” (RAMOS;

LIMA, 2014, p. 78). Por tudo isso, a ação dos implementadores deveria estar alinhada aos objetivos formais.

Antes de continuarmos, cabe um breve esclarecimento. A literatura aponta uma variedade de metodologias de avaliação, com base em diversos critérios e premissas. Tal diversidade deriva das limitações implicadas em cada uma delas. Nesse sentido, recomenda-se a utilização de diferentes parâmetros, conforme os objetivos da avaliação (DRAIBE, 2001; RODRIGUES, 2008; VEDUNG, 2015; JANNUZZI, 2016).

Sem negar tal questão, exploraremos as diferentes visões e funções dos objetivos nos processos de implementação de políticas públicas, como uma forma de fazer uma discussão sobre a relação desta com a avaliação. Iniciaremos investigando a percepção sobre os objetivos formais nas literaturas de implementação e de gestão. Em seguida, sondamos como os modelos de análise de implementação tratam a relação entre os objetivos e as ações que deveriam realizá-los. Por fim, a título de encaminhamento, sugerimos uma abordagem de avaliação e articulação de políticas públicas que toma como critério central a capacidade para gerar impacto, este definido em termos de desenvolvimento multidimensional.

2 As distintas relevâncias dos objetivos formais

O debate sobre o papel dos objetivos na implementação e na gestão de políticas públicas não existe de forma específica, mas imerso nas discussões mais gerais desses dois campos. No fundo, essas áreas costumam tratar do **porquê** e do **como** as ações teriam sido desempenhadas; se as intenções teriam sido cumpridas; quais teriam sido as dificuldades para produzir o resultado esperado etc.

Tomemos os tipos de avaliação, por exemplo. As avaliações de processo teriam por objetivo “detectar os fatores que, ao longo da implementação,

facilitam ou impedem que um programa atinja seus resultados” (DRAIBE, 2001, p. 20). As avaliações de resultado verificariam “em que medida o programa alcançou os objetivos” (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1278). As avaliações de impacto, por sua vez, atentariam para a “existência de um nexos causal entre os resultados [da implementação] [...] e as alterações nas condições sociais da população” (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1278).

No entanto, as relações entre objetivos e ações não são tratadas da mesma forma nos dois campos. Na administração geral e na gestão de políticas públicas, o *mainstream* tende a ser normativo, no sentido de que haveria harmonização de interesses via produção de regras. Com efeito, os objetivos são elementos extremamente importantes: fruto da decisão política e, assim, orientadores da ação. Eles deveriam expressar alguma ousadia, já que derivados da intenção de transformar o *status quo*, ainda que respeitando as condições existentes para a ação (DALAND, 1963). Isso significa considerá-los em relação com os recursos disponíveis para tanto: a racionalidade reside em conectar o que se quer com o que se pode fazer (WILDAVSKY, 2007).

Os objetivos também ofereceriam uma finalidade comum, **funcionando** como mecanismos de coordenação e eliminando “as tendências egocêntricas de grupos existentes na organização” (CHIAVENATO, 1999, p. 200). Objetivos claros evitariam a ambiguidade e os comportamentos desviantes (SANTOS, 2014). Todos os autores citados concordam que os objetivos servem de base para verificar os resultados, ou seja, para a avaliação.

Interessante notar que pouca atenção é dada ao processo de formação dos objetivos (ver De Toni, 2016; Matias-Pereira, 2009). Isso pode ser reflexo da aceitação de seu caráter político (estratégico), assim, prévio aos processos táticos e operacionais que lhe dariam cumprimento.

Na literatura em políticas públicas encontramos um outro olhar para os objetivos. Embora ainda sejam elementos relevantes, perdem seu

caráter de objetividade e, desse modo, de parâmetro capaz de refletir as estruturas e as dinâmicas planejadas. Muller e Surel (2002) alertam para a existência de duas classes de objetivos: os explícitos, definidos pelos formuladores, e os implícitos, desvelados ao longo do processo de implementação. Além disso, haveria a reconstrução *a posteriori* dos objetivos, diante dos resultados da implementação, numa tentativa, por parte dos formuladores, de minimizar a distância entre as intenções e o que foi alcançado.

No campo da implementação, Lipsky (2010) afirma que, nos serviços públicos, os objetivos são ambíguos. Isso se deve ao caráter idealizado atribuído aos serviços pelos diferentes atores: queremos muitas coisas, e algumas são aspirações, ou visões de futuro. Ainda, em virtude do grau de conflito no momento da formulação, não há incentivo à especificação: contextos conflituosos tenderiam a produzir objetivos vagos. A ambiguidade seria uma forma de lidar com o dissenso, passando a questão para a esfera gerencial. Nessa, por seu turno, ainda existiriam conflitos entre toda uma série de objetivos, de diferentes políticas, que coexistem em ambientes percebidos como repletos de obrigações e carentes de recursos.

Partindo do pressuposto de que os objetivos nas organizações públicas são vagos, Wilson (2000) sustenta que não seria possível derivar deles as tarefas, as quais, por sua vez, teriam por função permitir justamente que se atinjam os objetivos. Se é assim, então como as tarefas seriam definidas? Segundo o autor, pelos imperativos situacionais, pela expectativa dos pares, pela experiência organizacional e pelas normas profissionais. Vejamos cada uma dessas possibilidades.

Quando os objetivos são nebulosos, as circunstâncias se tornam importantes. Os **imperativos situacionais** referem-se à realidade do trabalho, às situações que os implementadores encontram em seu cotidiano. Diante das circunstâncias, os trabalhadores criam objetivos, implicando variação na execução das tarefas.

A **expectativa dos pares** é “uma fonte de motivação e uma força que define quais tarefas são aceitáveis e quais não são” (WILSON, 2000, p. 47, tradução nossa). Isso porque a solidariedade grupal aciona um sistema de recompensas e, por conseguinte, de incentivos ao comportamento. Nas organizações que expõem seus membros a situações de perigo e à carência de coordenação, haveria incentivo para que os grupos criassem suas próprias dinâmicas, às vezes, se opondo à autoridade hierárquica.

A **experiência organizacional** e as rotinas estabelecidas, por sua vez, também afetam a definição dos objetivos e tarefas. Segundo Rourke (1976), a tendência das burocracias é reforçar a capacidade estabelecida, por meio da promoção de atividades que permitam desempenhar suas habilidades. Nesse quadro, as rotinas têm um papel importante. Elas são formas pré-estabelecidas de lidar com problemas específicos, sua reprodução ao longo do tempo acaba por torná-las relativamente enraizadas na dinâmica organizacional, gerando, entre outras coisas, a **inércia burocrática**.

E, por fim, o efeito das **normas profissionais**. Nas burocracias, profissionais são aqueles trabalhadores que recebem uma grande parte de seus incentivos de grupos organizados de pares localizados fora da agência. Por isso, a forma e a definição das tarefas podem refletir muito mais os padrões do grupo de referência externo do que as preferências dos gestores internos.

Wildavsky (2007) complementa essa discussão chamando a atenção para os processos de deslocamento e/ou substituição de objetivos. Eles seriam causados pelo estabelecimento de objetivos que não poderiam ser alcançados, pois desconectados das habilidades das organizações implementadoras. O autor aponta dois motivos pelos quais os governos definiriam objetivos desse tipo. Primeiro, porque embora as falhas e os fracassos das políticas públicas sejam percebidos pelos atores, ter-se-ia pouco conhecimento sobre como produzir resultados superiores. Segundo, porque alguns objetivos, tais como melhorar a saúde ou acabar com o crime são “terrivelmente atraentes

e politicamente sedutores” (WILDAVSKY, 2007, p. 47, tradução nossa). Objetivos como esses dependem, em grande parte, da mudança de comportamento das pessoas, variável pouco conhecida ou controlada pelas organizações burocráticas. Sendo assim, elas tendem a deslocar os objetivos para variáveis passíveis de controle, como seus recursos e habilidades, ou substituí-los por metas de produção, quantidade, variedade e uniformização, por exemplo.

Enfim, com este debate, percebemos as diferentes relevâncias atribuídas aos objetivos no campo das políticas públicas. Em seguida, enfocaremos na literatura em implementação para investigar como os modelos explicativos tratam a relação entre ação e objetivos.

3 Os objetivos através da lente dos modelos de análise em implementação

Em trabalho anterior afirmamos que “a semelhança ou o distanciamento da implementação em relação ao plano que lhe deu origem é, aparentemente, um objeto de pesquisa dos mais valorizados” [no campo de análise da implementação] (LIMA; D’ASCENZI, 2014, p. 52). Utilizando como critério a maior ou menor interdependência entre os dois elementos, e inspirados em Majone e Wildavsky (1984), agrupamos as abordagens de análise em três grupos, os quais nos oferecerão uma visão diferente sobre o papel dos objetivos na implementação.

A primeira perspectiva trata **a implementação como produto do plano**. Lembrando Pressman e Wildavsky (1984): afinal, o que é implementar? É executar alguma coisa! Neste caso, uma política pública. Esta, por sua vez, é produto da atividade política, elaborada pelos atores que têm legitimidade para decidir sobre a alocação dos recursos sociais.

Os objetivos aqui desempenhariam, pelo menos, três funções fundamentais: orientariam o desenho dos processos, informando a escolha dos instrumentos de implementação; serviriam de parâmetro

para a avaliação, e; funcionariam como mecanismos de coordenação. Dessa forma, eles seriam o elo entre a administração e a decisão política, representando o mecanismo de orientação da **caixa preta** que é a burocracia. Esta percebida como um ator fragmentado, com interesses próprios e capaz de promover visões específicas acerca das políticas públicas nas quais atua (HART; WILLE, 2012). Daí adviria a necessidade do controle: do pressuposto de que o comportamento dos indivíduos em organizações pode **não** ser colaborativo. Eles podem, por uma série de razões, se afastar dos objetivos definidos **a priori**, o que geraria a imprescindibilidade de promover o alinhamento e a conformidade.

Aqui estamos nos movendo entre perspectivas gerenciais com viés *top-down*. E, como podemos notar, diferentemente do que muitas vezes é sustentado, abordagens desse tipo centralizado não ignoram a discricionariedade. Pelo contrário, a necessidade do controle advém justamente da assunção da existência e da natureza pervasiva desse modo de decisão. Com efeito, presume-se que o plano não será executado automaticamente, conforme as intenções de seus formuladores. Sendo assim, se nenhuma ação for tomada, as decisões dos executores podem (e irão) modificar a política.

Nesse cenário, do ponto de vista burocrático, a discricionariedade é percebida como uma disfunção inevitável e, por isso, merecedora de esforços no sentido de garantir conformidade. Ilustrativamente, na administração, encontramos diversas tecnologias passíveis de se tornarem voltadas a essa tarefa: as linhas tradicionais e hegemônicas de planejamento estratégico, a administração por objetivos, o *balanced scorecard* e, talvez a mais dirigida ao controle, a gestão pela qualidade.

Portanto, nessa primeira perspectiva, os objetivos são centrais, e grande esforço deveria ser efetuado para garantir sua consecução. Como pressuposto, obviamente, admite-se que a sociedade valorizaria os eventuais objetivos, e que a relação causal provar-se-ia válida.

As avaliações nesse arcabouço são justamente as que se dedicam a identificar os problemas de implementação, vistos como possíveis mudanças nas políticas durante sua execução. E a conclusão é de que esses percalços explicariam o não atingimento dos objetivos. Entretanto, tudo isso poderia ser evitado se os formuladores fossem capazes de manter a política clara, evitando objetivos ambíguos (HILL, 2006); se os executores fossem treinados e controlados nos marcos desses entendimentos; assim como se as condições práticas de funcionamento da política estivessem garantidas, como disponibilidade de recursos normativos, humanos e materiais.

No segundo conjunto de abordagens, aceitar-se-ia que **a implementação pode ser influenciada pelo plano**. A política pública é considerada um conjunto de disposições que funcionam como ponto de partida para um processo de experimentação que envolve aprender com os erros, detectando-os e corrigindo-os (MAJONE; WILDAVSKY, 1984). O plano seria, então, a expressão de ideias básicas, e existiria apenas como potencialidade, cuja implementação dependeria de suas características intrínsecas e de circunstâncias externas, ou seja, das estruturas e dinâmicas dos contextos de ação.

Aqui, entende-se que os objetivos de políticas públicas tendem a ser múltiplos, vagos e conflitantes (WILDAVSKY, 2007). Tal conformação seria resultado das diversas preferências dos atores, da heteroglossia, da multicausalidade dos problemas sociais, da racionalidade limitada, dos diferentes níveis de consensualidade atingidos durante as diversas rodadas de interação, entre outros. Nessa situação, a adaptação do plano ao contexto assume papel relevante.

Em consequência, a implementação é percebida como um processo aberto e descentralizado, com uma dinâmica própria dada pelos atores (seus interesses, preferências, matrizes cognitivas, redes etc.) e pelas instituições formais e informais que imperam nos contextos locais de ação. Vê-se que a agência dos implementadores é central, e eles seriam os promotores do ajuste entre as intenções e as capacidades e

demandas locais. A partir dessas ideias, é possível conceber a figura dos **objetivos flexíveis**: redefinidos em função do contexto.

Para ilustrar, podemos citar a proposta de Elmore (1980): a perspectiva *backward mapping*. O autor recomenda iniciar a análise da política pelo último ponto da cadeia de implementação, em que se pode encontrar o comportamento específico que gerou a necessidade da intervenção. A partir da descrição desse comportamento, devem-se definir os objetivos a serem perseguidos. Esses devem ser desenhados, primeiro, em termos de processos organizacionais e, depois, na forma de resultados esperados. Com isso, parte-se para os demais níveis organizacionais, perguntando para cada unidade: qual sua habilidade para afetar o comportamento que é alvo da política? E, quais os recursos que dispõem para tanto? Cabe frisar que Elmore está se referindo a um processo analítico e propositivo.

Nessa segunda linha, o foco recai sobre a habilidade de resolução de problemas, um recurso já existente nos espaços de implementação. Diferentemente da primeira abordagem, a legitimidade da política está em sua capacidade de promover mudança social, de modificar o problema que justificou sua formulação. Por isso, uma proposição comum é a maximização da discricionariedade no ponto em que as organizações executoras encontram o problema social.

Logo, nos marcos dessas ideias, a relação entre o plano e sua implementação deve ser examinada, e não assumida antecipadamente. Inclusive porque os efeitos da menor aderência ao plano podem não ser prejudiciais à resolução do problema social. Lipsky (2010) defende que a ação de adaptação promovida pelos implementadores pode promover ajustes necessários para que a política gere efetividade.

Por fim, para a terceira perspectiva o **plano e a implementação são coisas completamente diferentes**. Nesse espírito, Bardach (1979) define a implementação como um processo de interação estratégica entre numerosos interesses, perseguindo seus próprios objetivos,

que podem ser compatíveis ou não com os objetivos da política. Nessa dinâmica, os implementadores teriam suas próprias agendas e estariam interessados em ver **como e se** os objetivos definidos **a priori** se encaixariam nela. Por conseguinte, o processo e os problemas de implementação seriam imprevisíveis. Nesse caso, estaríamos diante das chamadas **implementações monstro**, nas quais a execução não possui relação com a ideia original (MAJONE; WILDAVSKY, 1984).

Essas ideias são contraintuitivas e não costumam receber apreço junto ao *mainstream* em avaliação, pois colocam em xeque o parâmetro, a base do julgamento e, em última instância, a ideia de que a legitimidade da política restaria em sua vinculação com alguma demanda social. Na administração não é diferente, pois a imprevisibilidade e a autonomia do executor sugerem a existência de um elevado nível de ingovernabilidade.

Enfim, vimos que os objetivos mudarão de papel dependendo da perspectiva de implementação adotada. Ainda, devemos atentar para o fato de que a escolha da abordagem traz consequências analíticas e propositivas, já que guia nosso olhar para determinadas estruturas e dinâmicas, bem como elege pressupostos distintos.

4 Uma proposta de avaliação: o Sistema Integrado de Desenvolvimento

Partiremos da ideia de que as políticas públicas dizem respeito à mudança social. Conforme já enunciamos anteriormente (D'ASCENZI; LIMA, 2016-2017, p. 132):

É possível definir as políticas públicas a partir da ambição por transformar uma realidade social percebida como inadequada pelo(s) agente(s) que as empreendem. Tratar-se-ia, então, em sua generalidade, de objetivo extremamente ambicioso: a mudança social gerenciada [...].

Trabalhando com essa concepção, nos indagamos: como avaliar a mudança social? Para onde direcionar olhar? Comumente dirigimos a atenção para as estruturas e dinâmicas organizacionais, operando uma relação de causalidade do tipo: resultado de políticas públicas = f(capacidades estatais). Em contraste, nessa proposta, partiremos dos impactos desejados para então fitar as organizações e as capacidades estatais pertinentes. Nesse caminho, sugerimos avaliar as políticas públicas a partir do impacto em termos de desenvolvimento, entendido em uma perspectiva multidimensional.

Focamos no desenvolvimento porque ele aparece como uma questão central nas sociedades, surgindo em diferentes debates públicos sempre vinculado às necessidades, demandas e desejos do cotidiano dos cidadãos. Normalmente ganha conotação positiva, relacionado ao progresso, ao bem-estar, à felicidade... No centro dessas conexões está o entendimento de que as pessoas podem e devem levar uma vida melhor. Nesse sentido, o desenvolvimento é percebido como uma mudança social desejada.

Entretanto, uma definição de impacto como essa, que pretende abarcar múltiplas dimensão da sociabilidade, desafia as estruturas organizacionais tradicionais do Estado, pois borra as fronteiras setoriais e federativas. Assim sendo, cabe uma nota sobre o nosso entendimento da relação entre objetivos setoriais de políticas públicas e efeitos desconcentrados. Cada setor de políticas públicas busca alcançar objetivos específicos (setoriais) concentrados em suas áreas; desse modo, com baixa capacidade de promover mudanças sinérgicas, como o desenvolvimento. Diante disso, trabalhamos com três pressupostos: *i*) o desenvolvimento é um objetivo que pode ser perseguido por meio de ações indiretas (isto é, de objetivos setoriais de políticas públicas), embora deliberadas; *ii*) a integração das políticas deve ser orientada por elementos indicativos da mudança social desejada, ou seja, a partir da avaliação do potencial de cada iniciativa para gerar impacto em termos de desenvolvimento (efeito desconcentrado) e; *iii*) a multidimensionalidade de tal mudança sugere a necessidade de

envolver a diversidade de políticas, bem como os atores setoriais, seus conhecimentos e recursos.

Destarte, a partir dos campos de atuação específicos das políticas públicas, o alinhamento entre elas seria produto da avaliação de dimensões que indicam os resultados desejados; em vez de criar organizações **a priori** para, então, delinear objetivos compartilhados. Nesse sentido, essa proposta conforma-se em um modelo de **avaliação** e de **articulação** de políticas, entendendo que tais esforços podem ser operacionalizados de forma interligada. Esse movimento denominamos Sistema Integrado de Desenvolvimento (Sides), uma tecnologia social voltada à gestão de políticas públicas, cujo intuito é gerar sinergia entre as políticas via efetividade (D'ASCENZI; LIMA, 2017).

A partir de agora exploraremos a base conceitual da qual derivamos as categorias avaliativas dessa proposta. Cabe informar que tal base também já foi mobilizada para delinear um modelo de análise de políticas de desenvolvimento municipais (LIMA; D'ASCENZI, 2018b).

O desenho das dimensões avaliativas e integrativas foi inspirado nas ideias apresentadas em Vázquez Barquero (2000, 2001, 2007, 2009), Docampo (2007), Evans (2004) e Tapia (2005). Contemplamos a aceção de desenvolvimento endógeno dos dois primeiros, conjuntamente às análises dos mecanismos de governança acionados pelos demais, tendo em vista a geração de impacto no sentido sugerido. Desse modo, ter-se-ia um modelo de análise de efetividade em termos de desenvolvimento, a partir do estabelecimento de um movimento dialógico entre: ora o geral e o específico; ora o distante e o próximo; ora o formal e o real etc., conforme a teoria empregada, a ser (in)validada pelo contexto tratado.

Iniciemos com a definição de desenvolvimento endógeno: processo de mudança e de crescimento estruturais, por meio da utilização do potencial de desenvolvimento existente no território, assim como da endogeneização de oportunidades externas de dinamismo; com vistas a responder aos problemas sociais percebido pelos

atores locais, promovendo o incremento no nível de bem-estar da população (VÁZQUEZ BARQUERO, 2000, 2007; ALBURQUERQUE, 2004). Tal definição nos oferece uma concepção de desenvolvimento, ao mesmo tempo, ampla e aberta à especificidade; alinhada às visões contemporâneas que salientam o caráter multidimensional dos processos sociais, integrando os diversos aspectos da sociabilidade (ALBURQUERQUE; ZAPATA, 2010). Ainda, ela aponta para a centralidade dos agentes locais, em seus esforços, necessidades, capacidades e interesses (ponto de partida e unidade de análise). Isto é, a noção de desenvolvimento passa a ser uma categoria definida localmente. Desse conjunto de ideias derivamos duas categorias analíticas que formam a base de nossa proposta de avaliação: endogeneidade e mecanismos de governança, discutidos a seguir.

O conceito de endogeneidade é um dos fundamentos da perspectiva de desenvolvimento manuseada aqui. Ele informa que as decisões referentes à mudança social desejada devem ser tomadas pelos agentes locais, que, de fato, produzem os processos e sofrem as consequências das ações correspondentes (LIMA; D'ASCENZI, 2018a). Tal visão aponta para o desenvolvimento de baixo para cima e do local para o global, levando a discussão às dimensões analíticas correspondentes, ao mesmo tempo complementares e interseccionadas: equidade, sustentabilidade e participação. Nesse quadro, aceita-se que essas dimensões remetem ao caráter endógeno das políticas, e que tal direcionamento é capaz de incentivar dinâmicas com potencial de promover desenvolvimento, conforme definição dos agentes.

A **equidade** abarca e contextualiza a relação entre igualdade e justiça, correspondendo ao incremento das capacidades de agência, com maior potencial junto aos atores mais vulneráveis. Pressupõe, assim, a possibilidade de expansão do nível de influência dos atores locais, multiplicando aptidões da diversidade/heterogeneidade para participarem ativamente de novas/outras arenas sociais. Ela supõe que o desenvolvimento deva ser igualitário nos três níveis de abrangência (DOCAMPO, 2007):

- a. Internamente: deve gerar riqueza e bem-estar de forma desconcentrada, que atinja a maioria ou, preferencialmente, todos (universal); senão o quartil mais pobre da localidade (focalização).
- b. Regionalmente: não se pode tratar da competição entre vizinhos, mas de iniciativas coordenadas e solidárias, respeitados os níveis de agregação, contribuindo para o desenvolvimento dos entornos.
- c. Globalmente: as políticas precisam ser adaptadas para permitir a ampliação das condições de vida e das oportunidades, via capacitação dos atores locais, de modo que as pessoas possam trabalhar para alcançar os benefícios que bem almejem; atingido esse nível, tal protagonismo do local sobre o global tende a criar movimentos dialógicos miméticos externos à comunidade.

Por sua vez, a **sustentabilidade** se refere à ampliação do elemento conceitual de funcionalidade econômico, do curto para o longo prazo (geracional). Algo que pode ser acompanhado por previsões de longo prazo, tanto em respeito aos princípios em finanças, quanto aos recursos naturais (físicos, sociais e culturais). Aqui a definição encerra os limites da categoria econômica da escassez, equacionada ao infinito: necessidades humanas (ilimitadas) e recursos (limitados) (DOCAMPO, 2007). Se por um lado temos grandes contingentes de seres humanos alijados dos benefícios e oportunidades da vida em sociedade, por outro, os recursos são intrinsecamente limitados. Tal cenário demanda um olhar cuidadoso sobre a produção das políticas públicas, assim mais realistas e perenes, possibilitando alocações mais justas. Ademais, a sustentabilidade ilumina a interdependência entre os seres do planeta, tanto em relação ao presente, quanto ao futuro.

Por fim, a **participação** surge como princípio, mas também como elemento operativo. Pois se trata de construir o desenvolvimento

a partir de baixo, ou seja, a partir da concertação entre o maior número possível de atores envolvidos no processo de mudança (heterogeneidade); mas ao mesmo tempo que os mecanismos de tomada de decisão participativa sejam formalmente isonômicos e impessoais (normatividade), apontando para a necessidade da incorporação de mecanismos de governança garantidores do potencial endógeno da sociedade em questão.

Nessa discussão, Tapia (2005) destaca dois princípios das políticas públicas de desenvolvimento descentralizadas: o local, como unidade básica do desenvolvimento; e a opção por estratégias concertadas de tipo bottom-up, tendo em vista mobilizar o conjunto de atores locais¹⁵. Em consequência, a interação dos atores na formulação e na implementação das políticas suporia a existência de espaços de concertação adequados, sendo esses as parcerias, redes e outros mecanismos de governança público-privados (VÁZQUEZ BARQUERO, 2000; EVANS, 2004; TAPIA, 2005; GARCIA; WOLFFENBÜTTEL; DILÉLIO, 2014). As estratégias divergem, mas há algo em comum aos diferentes pontos de vista:

É o que se refere ao papel que se atribui ao Estado nas ações de desenvolvimento [...]. Já não se vê o Estado como o único ator, senão como um parceiro [central]. A gestão centralizada do desenvolvimento é substituída por uma gestão mista, na qual convergem Estado e atores locais (KLEIN, 2005, p. 30, tradução nossa).

Bem por isso o Estado precisaria desenvolver novas capacidades de participação, a partir da elaboração e manutenção de estruturas de governança local, que incentivassem o estabelecimento e a atuação de coalizões estáveis de atores, promovendo a coordenação das ações, a colaboração, e a definição das prioridades e dos objetivos conjuntos (TAPIA, 2005), elementos esses que são passíveis de serem

⁸ No limite, o tipo bottom-up não reconheceria quaisquer distinções rígidas entre atividades, em termos de formulação e de implementação, sempre havendo a presença de elementos típicos às duas fases.

avaliados, mas que não costumam ser. Desses fundamentos, extraímos as dimensões analíticas referentes à categoria **mecanismos de governança**: participação, consensualidade e gestão mista.

A **participação** reaparece demonstrando sua centralidade nessa concepção de desenvolvimento. Enquanto na endogeneidade era realçada a dimensão da heterogeneidade dos atores, dando ciência da existência de todos os interesses presentes; aqui, sua importância relaciona-se à qualidade da interação, em termos da normatividade ensejada pela política, no sentido de perceber e qualificar a relação entre os agentes mapeados. Isto é, a explicitação dos mecanismos coercitivos ao comportamento, garantindo que aquela heterogeneidade possua um papel relativo, como protagonista dos processos decisórios, assim descentralizados.

Por seu turno, a **consensualidade** tange à consecução de uma lógica sistêmica (*win-win outcomes*), em contraposição à lógica de soma zero (*win-lose outcomes*). Desse modo, analisa-se os mecanismos de manejo de conflitos, de estabelecimento de prioridades e de produção de objetivos. Refere-se, então, aos processos de decisão estratégica ou, ainda, de construção hegemônica. De forma complementar, a **gestão mista** concerne ao ordenamento tático da ação coletiva, observada em termos de instrumentos de coordenação e de integração. Diz respeito à divisão de tarefas e prerrogativas, seja na relação Estado-sociedade, no tocante ao pacto federativo, ou no trabalho compartilhado entre órgãos ou secretarias etc.

Em suma, desenhamos dois conjuntos de categorias avaliativas (endogeneidade e mecanismos de governança) que, como um todo, apontariam para processos que partam dos recursos e das potencialidades sociais locais (específicas), que atentariam para as escolhas dos agentes em busca da própria autonomia, colaborando para um processo de geração de capacidades que proporcionem integração regional e global a partir dos mecanismos de governança da política pública. Nesse caminho, enquanto a endogeneidade avalia

o grau de aderência das políticas aos contextos locais; os mecanismos de governança examinam as possibilidades de ganhos sinérgicos provenientes da ação coletiva, prevenindo ocorrências deletérias. Disporíamos, portanto, de categorias gerais que permitiriam uma aproximação às especificidades locais.

Dessa maneira, ter-se-ia como analisar os processos de cristalização ou de mudança das estruturas sociais; em meio à execução das políticas públicas setoriais assim qualificadas. Em um esforço centrado na utilização do potencial de desenvolvimento existente no **território**, no sentido de promover o aumento do bem-estar da população. Por um lado, a definição de desenvolvimento endógeno integraria transversalmente as relações de interdependência dos esforços, necessidades, capacidades e interesses dos agentes locais nas dimensões econômicas, culturais, ambientais etc. Por outro, os mecanismos de governança seriam avaliados a partir da capacidade de promover concertação frente à heterogeneidade atuante. Além disso, o caminho das mudanças desejadas consubstanciaria fonte de inovação, contribuindo para realimentar o processo, em meio a outros vetores assim sinérgicos.

O Quadro 1 estrutura a normatividade da discussão precedente. Assim, uma vez compreendidos os elementos conceituais debatidos, torna-se possível sua modelagem, objetivando avaliar o impacto potencial de políticas específicas, em termos de desenvolvimento efetivo (multidimensional) à sociedade. Os produtos desse processo formam os insumos para os esforços de coordenação das políticas envolvidas, promovendo, se necessário, modificações pontuais e mais precisas no trabalho coletivo, de forma a potencializar o impacto; tal motivação, assim como seus resultados, pode animar as fontes da valorização organizacional.

Quadro 1 – Quadro sinóptico do Sides (metodologia)



Fonte: Elaboração própria.

O Quadro 1 expõe quatro grandes linhas devidamente numeradas: (1) Políticas públicas, (2) Endogeneidade, (3) Mecanismos de governança e (4) Perspectiva do desenvolvimento. Delas, extraem-se as duas famílias de categorias avaliativas de impacto, relacionadas a (2) e (3), que seriam "medidas" por meio das dimensões conceituais perscrutadas concretamente, junto aos dados coletados em meio à realidade das políticas (1).

Assim, (1) referir-se-ia à(s) política(s) avaliada(s) quanto a seus possíveis impactos no desenvolvimento da sociedade analisada; enquanto (4) aparece como a "variável dependente"¹⁶ do modelo, no sentido de que, quanto melhor forem atendidas as categorias relativas a (2) e

⁹ O termo segue entre aspas uma vez não tratar exclusivamente de categorias ancoradas em elementos de funcionalidade, mas possivelmente, poderem expressar relações complexas, de base simbólico-cultural. A expressão utilizada denota mero artifício didático.

(3), maior seria o impacto, em termos de desenvolvimento, da política correspondente. Ou ainda, quanto mais aderentes os mecanismos de governança (3) à endogeneidade (2) expressada, maior o potencial de efetividade da política avaliada, em termos de desenvolvimento multidimensional (4). Vê-se aqui como a metodologia articula objetivos setoriais e efeitos desconcentrados. Outro ponto que merece destaque é a parcimônia do modelo, possível pela amplitude das categorias e sua capacidade de acessar o espírito das dinâmicas.

Importante notar que desenvolvimento, impacto e efetividade são conceitos aqui intercambiáveis. De forma mais rigorosa, pode-se especificá-los, identificando o impacto à mudança ocorrida na sociedade, e a efetividade aos resultados das ações da política pública. Outrossim, lembramos que todas as relações hipotéticas apresentadas derivam da literatura sobre desenvolvimento endógeno. Isso significa que estamos operando pressupostos específicos que vinculam o desenvolvimento ao caráter endógeno das políticas públicas.

Enfim, a ideia é lançar um olhar para as políticas que valorize seus efeitos desconcentrados, transeitoriais, ao mesmo tempo que respeita os limites dos objetivos específicos a cada área e suas medidas de eficácia. Nesse caminho, aceita-se que as políticas têm potencial para gerar mudanças sociais, mas isso é resultado do esforço de um conjunto diverso de iniciativas isoladas, dada a complexidade do empreendimento.

Esse marco analítico também foi delineado tendo em vista integrar políticas setoriais sem, necessariamente, articular suas estruturas organizacionais, mas sim, o desenho das políticas e formas de governança. Certamente que mudanças nas formas de operação seriam demandadas, mas isso deve ser informado pela necessidade de qualificar a efetividade.

Ademais, a avaliação pode compreender os mais diversos níveis de aproximação junto à realidade de intervenção, desde uma abordagem exploratória até o estabelecimento de relações de causalidade. Entre

tais fronteiras, infinitas possibilidades. Cabe ao avaliador escolher a mais adequada às necessidades de seu trabalho. Sobre isso, não tivemos a intenção de oferecer um pacote ou receita, mas ideias que possam auxiliar a melhor acessar a complexidade das políticas públicas e suas intenções; de forma a respeitar as especificidades setoriais ao mesmo tempo que as percebe num conjunto mais amplo de esforços que acabam por produzir efeitos sociais relevantes que, por vezes, passam despercebidos ao avaliador.

5 Considerações finais

Em linha com a orientação contextual da *policy analysis* (HOWLETT, 2011), empreendemos esforço para esclarecer e discutir elementos que formam parte relevante na relação entre implementação e avaliação de políticas públicas. Vimos a diversidade de olhares dirigidos a tais processos. Alguns os afastam, outros os percebem como complementares.

Também salientamos a importância de atentar para as consequências de cada ponto de vista. Nesse caminho, apresentamos uma proposta de metodologia para avaliar e articular políticas públicas quanto à geração de impacto, referido aos efeitos desconcentrados para além dos resultados setoriais imediatamente ligados à especificidade de cada política. Definimos impacto em termos de desenvolvimento multidimensional e, a partir daí, manejamos dois grupos de categorias avaliativas: endogeneidade e mecanismos de governança. Enquanto o primeiro congrega medidas do grau de aderência das políticas públicas aos contextos de ação da intervenção; o segundo examina em que nível as estruturas e os processos organizacionais refletem a especificidade, dado o objetivo setorial, mas também o quanto estariam operacionalizando o desenvolvimento pretendido, funcional e dialogicamente. Tais conjuntos de elementos conceituais dos contextos de ação permitem trabalhar nos interstícios entre o geral e o específico, o teórico e o empírico, o global e o local etc. Isto é, trata-se de uma

tecnologia social para avaliar políticas, como teorias locais, a partir dos elementos gerais do modelo, possibilitando a comparação entre os diferentes níveis de agregação, conforme a necessidade avaliativa, independentemente das metas e objetivos setoriais previamente estabelecidos e assim respeitados. Afinal, enquanto a eficácia de cada política pode ser medida isoladamente, normalmente operada a partir de uma lógica de soma zero, numa luta fratricida por protagonismo e fatias orçamentárias, a efetividade precisa estar fincada numa lógica sistêmica, de efeitos sinérgicos, na qual a sociedade como um todo ganha ou perde.

Referências

ALBURQUERQUE, F. Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Revista da CEPAL, n. 82, p. 157-171, 2004.

ALBURQUERQUE, F.; ZAPATA, T. A importância da estratégia de desenvolvimento local/territorial no Brasil. In: DOWBOR, L.; POCHMANN, M. (Orgs.). *Políticas para o desenvolvimento local*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010. p. 211-225.

ARRETCHE, M. T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 43-56.

BARDACH, E. *The implementation game: what happens after a bill becomes a law*. Cambridge: MIT Press, 1979.

BARRETT, S.; FUDGE, C. Examining the policy-action relationship. In: BARRETT, S.; FUDGE, C. (Orgs.). *Policy & action: essays on the implementation of public policy*. London: Methuen, 1981. p. 3-31.

BECHELAINÉ, C. H. O.; CKAGNAZAROFF, I. B. As avaliações vão para a gaveta? Uma revisão teórica dos fatores relacionados ao uso de avaliações de políticas públicas. *Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 17, n. 2, p. 78-93, maio/ago. 2014.

BOULLOSA, R. F.; RODRIGUES, R. W. S. Avaliação e monitoramento em gestão social: notas introdutórias. *Revista Interdisciplinar de Gestão Social*, v. 3, n. 3, p. 145-178, 2014.

BROWNE, A.; WILDAVSKY, A. What should evaluation mean to implementation? In: PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. (Orgs.). *Implementation*. 3 ed. Berkeley: University of California, 1984. p. 181-205.

CHIAVENATO, I. *Introdução à teoria geral da administração*. São Paulo: Makron Books, 1999.

CLINE, K. D. Defining the implementation problem: organizational management versus cooperation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 10, n. 3, p. 551-571, jul. 2000.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.

D'ASCENZI, L.; LIMA, L. L. Pós-modernidade e gestão estratégica: implicações para as políticas públicas. *Revista NAU Social*, v. 7, n. 13, p. 131-143, out. 2016/abr. 2017.

_____. Tecnologia social para gerar desenvolvimento multidimensional: prolegômenos do Sistema Integrado de Desenvolvimento (Sides). In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 10., 2017, Brasília. *Anais [...]*. Brasília, jul. 2017. Disponível em: < http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-28_03.pdf>. Acesso em: 12 out. 2018.

DALAND, R.T. Características do planejamento. In: HAMESON, S.H. (Org.). *Planejamento*. Rio de Janeiro: FGV, 1963. p. 27-34.

DE TONI, J. *O planejamento estratégico governamental: reflexões metodológicas e implicações na gestão pública*. Curitiba: InterSaberes, 2016.

DOCAMPO, M. G. El desarrollo local en el marco de los procesos de globalización. In: DOCAMPO, M. G. (Org.). *Perspectivas teóricas en Desarrollo Local*. La Coruna: Netbiblo, 2007. p. 1-37.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 13-42.

ELMORE, R. Backward mapping: implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*, v. 94, n. 4, p. 601-616, 1980.

EVANS, P. *Autonomia e Parceria: estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

GARCIA, S. R.; WOLFFENBÜTTEL, R. F.; DILÉLIO, R. C. Construção de instâncias de ação e debate sobre desenvolvimento no Rio Grande do Sul. *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 11, n. 21, p. 201-224, 2014.

HART, P.; WILLE, A. Bureaucratic politics: opening the black box of executive government. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. *The SAGE Handbook of public administration*. London: Sage, 2012. p. 328-339.

HILL, M. Implementação: uma visão geral. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). *Políticas públicas*. Coletânea. 2 v. Brasília: Enap, 2006. p. 61-89.

HILL, M.; HUPE, P. *Implementing Public Policy*. 3 ed. London: SAGE, 2014.

HOWLETT, M. *Designing public policies*. New York: Routledge, 2011.

JANNUZZI, P. M. Avaliação de programas. In: FERNANDES, R. M. C.; HELLMANN, A. (Orgs.). *Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 2016. p. 30-32.

KLEIN, J. Iniciativa local y desarrollo: respuesta social a la globalización neoliberal. *EURE*, Santiago, v. 31, n. 94, p. 25-39, dic. 2005.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. In: MADEIRA, L. M. (Org.). *Avaliação de políticas públicas*. Porto Alegre: UFRGS; CEGOV, 2014. p. 50-63.

_____. Desenvolvimento: a mudança social desejada. In: LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. *Políticas Públicas, gestão urbana e desenvolvimento local*. Porto Alegre: Metamorfose, 2018a. p. 125-182.

_____. Governando com políticas públicas: análise do desenho das políticas de desenvolvimento em Belo Horizonte, Fortaleza e Porto Alegre. In: MARENCO, A.; NOLL, M. I. (Orgs.). *A política, as políticas e os controles: como são governadas as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2018b. p. 117-140.

LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Updated edition. New York: Russel Sage Fundation, 2010.

LUNDIN, M. When does cooperation improve public policy implementation? *The Policy Studies Journal*, v. 35, n. 4, p. 629-652, 2007.

MAJONE, G.; WILDAVSKY, A. Implementation as evolution. In: PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. (Orgs.). *Implementation*. 3 ed. Berkeley: University of California, 1984. p. 163-180.

MATIAS-PEREIRA, J. *Manual de gestão pública contemporânea*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MAY, P. J.; WINTER, S. C. Politicians, managers, and street-level bureaucrats: influences on policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, n. 19, p. 453-476, 2009.

MOKATE, K. M. Convertiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. *Revista do Serviço Público*, ano 53, n. 1, p. 89-134, jan./mar. 2002.

MULLER, P.; SUREL, Y. *A análise das políticas públicas*. Pelotas: Educat, 2002.

PETERS, B.G. *Advanced introduction to public policy*. Cheltenham (UK); Massachusetts (USA): Edward Elgar, 2015.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. *Implementation*. 3 ed. Berkeley: University of California, 1984.

RAMOS, M. P.; LIMA, L. L. Avaliação de impacto de políticas públicas: desafios e perspectivas a partir do Programa Bolsa Família. In: CONTERATO, M. A.; RADOMSKY, G. F. W.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). *Pesquisa em desenvolvimento rural: aportes teóricos e proposições metodológicas*. Porto Alegre: UFRGS, 2014. p.77-91.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Revista Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, 2012.

RODRIGUES, L. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. *Revista Avaliação de Políticas Públicas-AVAL*, Fortaleza, v. 1, n. 1, p. 7-15, 2008.

ROURKE, F. E. *Bureaucracy, politics, and public policy*. Boston: Little, Brown and Company, 1976.

SANTOS, C. S. *Introdução à gestão pública*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

TAPIA, J. R. B. Desenvolvimento local, concertação social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 132-139, jan./mar. 2005.

TUMMERS, L. Explaining the willingness of public professionals to implement new policies: a policy alienation framework. *International Review of Administrative Sciences*, v. 77, n. 3, p. 555-581, 2011.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. Santiago: Cepal; Deutsche Gesellschaft Für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 2000.

_____. Desarrollo endógeno y globalización. In: MADOERY, O.; VÁZQUEZ BARQUERO, A. (Org.). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Editorial Homo Sapiens, 2001. p. 76-99.

_____. Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones regionales*, Madrid, n. 11, p. 183-210, 2007.

_____. Desarrollo local, una estrategia para tiempos de crisis. *Apuntes del CENES*, Colombia, v. 28, n. 47, p. 117-132, jun. 2009.

VEDUNG, E. Six models of evaluation. In: ARARAL, E. et al. *Routledge handbook of public policy*. New York: Routledge, 2015. p. 387-400.

WILDAVSKY, A. *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. 12 ed. New Jersey: Transaction Publishers, 2007.

WILSON, J. Q. *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. United States: Basic Books, 2000.

CAPACIDADES DO SERVIÇO CIVIL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: RESULTADOS DE UM SURVEY NA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL BRASILEIRA ¹⁷

Natália Massaco Koga¹⁸

Rafael Rocha Viana¹⁹

Marizaura Reis de Souza Camões²⁰

Fernando de Barros Gontijo Filgueiras ²¹

1 Introdução

A literatura recente sobre produção de políticas públicas tem buscado compreender o papel da burocracia para os resultados dessas políticas (ABRUCIO, 1998; ABRUCIO; LOUREIRO; ROSA, 1998; LOTTA, 2010;

¹⁷ Agradecimentos aos demais membros da equipe de pesquisa da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) que contribuíram na produção e análise de dados aqui apresentados: Alex dos Santos Macedo, Ana Amélia da Silva, Carolina Pereira Tokarski, Ciro Campos Christo Fernandes, Fernanda Machiavelli, Gesiane do S. Andrade Leão Farias, Layssa Ádrian Faria Gonçalves, Maricilene Isaira Baia do Nascimento.

¹⁸ Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério da Economia, professora da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

¹⁹ Pesquisador da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

²⁰ Coordenadora-Geral de Inovação da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e doutoranda em Administração da Universidade de Brasília (UNB).

²¹ Coordenador-Geral de Pós-Graduação stricto sensu da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), professor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

PIRES, 2009; ZITTOUN, 2015). No entanto, poucos estudos se dedicam a entender o perfil, trajetória e atuação desses servidores com foco no processo de implementação de políticas, especialmente os situados na Administração Pública Federal Direta.

Os estudos de mensuração de capacidades estatais na produção de políticas usualmente pressupõem uma homogeneidade e uniformidade da burocracia e não reconhece a agência dos indivíduos na produção da política pública (HSU, 2015; WILLIAMS, 2018). Esta investigação argumenta que a maior compreensão sobre o trabalho dos servidores na política pública e sobre as capacidades por eles acumuladas e ativadas pode fornecer elementos adicionais para identificar o modo de produção de políticas públicas, no caso, pela Administração Federal Direta, e levantar hipóteses sobre associações entre capacidades individuais e organizacionais e seus possíveis efeitos sobre os resultados das políticas.

Pesquisas recentes têm empreendido esforços no sentido de conhecer melhor os servidores públicos brasileiros a partir de suas percepções sobre a atuação em políticas públicas (FREIRE; KNOP; CAMÕES; PALOTTI; CAVALCANTE; VIANA, 2014; CAVALCANTE; LOTTA, 2015; PIRES, 2018). Este capítulo representa mais um esforço nesse sentido. A partir da análise de dados coletados por pesquisa produzida pela Escola Nacional da Administração Pública (Enap) (2018) junto ao que é denominado “serviço civil da administração federal direta brasileira”, este estudo busca traçar um perfil desses servidores, ancorado em perguntas, em geral, não respondidas pelos estudos normativos prescritivos do campo, quais sejam: quem são os servidores federais brasileiros? Em quais atividades de políticas públicas atuam? O que fazem nessas atividades? Há diferença entre as áreas de política? Quais suas competências? Com quem se relacionam? Que recursos utilizam em seu trabalho? O que os motiva no seu trabalho?

O objetivo do estudo é fornecer um diagnóstico do serviço civil federal brasileiro que permita analisar as capacidades dos servidores observando como estas são distribuídas nos **trabalhos** de políticas

públicas por eles exercidos e como tais capacidades e trabalhos são levadas em consideração na gestão do serviço público federal brasileiro.

Além desta introdução, o capítulo está organizado da seguinte maneira. Na primeira seção, apresentamos breve discussão sobre profissionalização da burocracia, descrição do serviço brasileiro e *framework* teórico de capacidades para implementação de políticas públicas, o qual balizou o estudo. Na segunda seção são apresentados os procedimentos metodológicos e principais resultados encontrados no estudo. Por fim, à guisa de conclusão, o texto retoma os principais resultados da pesquisa, refletindo em como estes podem contribuir para o campo teórico sobre implementação de políticas públicas e para melhorias na gestão pública.

2 Profissionalização da burocracia

A análise do tema da profissionalização da burocracia, no campo acadêmico, encontra-se tradicionalmente restrito aos estudos de gestão de pessoas. Esta pesquisa propõe ampliar a exploração desse tema por meio do diálogo e do uso das ferramentas analíticas dos estudos de políticas públicas. Pretende-se, nesse sentido, compreender a atuação da burocracia de forma contextualizada no ambiente da produção da política.

A vantagem desta abordagem reside na possibilidade em se estabelecer uma conexão mais clara entre o trabalho desempenhado pelo servidor e as finalidades abrangentes almejadas pela política pública. Assume-se, assim, que a atuação da burocracia não ocorre no vazio, mas dentro do contexto político-institucional-relacional da política pública.

No caso brasileiro, ações voltadas à profissionalização da burocracia, em geral, são compreendidas como medidas estruturais amplas que promovam de forma sistêmica a melhoria do serviço público. Contudo, essas medidas não consideram nuances de diversos níveis e naturezas que perpassam o serviço público. Em contrário, elas tendem a partir

do pressuposto da homogeneidade do serviço civil, reforçado por diagnósticos generalizados e soluções de aplicação em larga escala.

De fato, há pouca informação acerca da diversidade da burocracia brasileira. Argumenta-se que a análise desagregada e em maior profundidade do trabalho e funções desempenhadas pelos servidores, assim como das capacidades por eles carregadas no contexto da política pública podem aportar subsídios para a elaboração e implementação de medidas mais circunstanciadas e efetivas voltadas à melhoria do desempenho do serviço público.

Defende-se que uma seara de potencial mobilização simultânea e prática dos dois debates, quais sejam, da profissionalização da burocracia e das capacidades para produção de políticas públicas, encontra-se no campo do desenvolvimento de competências dos servidores públicos. Como será abordado nas próximas seções, a literatura recente de capacidades vem estendendo a análise das condições e recursos da atuação estatal para a compreensão da contribuição dos indivíduos para o desempenho das organizações no contexto das políticas públicas (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015). Da mesma forma, pode-se afirmar que iniciativas mais recentes voltadas à profissionalização do serviço público federal brasileiro estão associadas às formulações sobre a tecnologia de gestão por competências, a qual também parte de uma visão mais apurada e contextualizada da atuação do indivíduo para identificação de lacunas e para a elaboração de ações voltadas à melhoria do desempenho das organizações (CAMÕES, 2013; CAPUANO, 2015; CAVALCANTE; CARVALHO, 2017).

Os dados trazidos neste artigo são apresentados e discutidos com a finalidade, portanto, de traçar um diagnóstico da atuação do serviço civil federal brasileiro que contribua para o debate sobre a profissionalização dos servidores no contexto de melhoria do desempenho das políticas públicas.

3 O serviço civil brasileiro

A fim de analisar as capacidades para implementação de políticas públicas faz-se necessário caracterizar quem são os servidores da Administração Pública Federal que atuam no processo de *policy making*. Não há na literatura uma definição única de serviço civil, o escopo e tamanho variam de acordo com a trajetória e a estrutura do trabalho no setor público em cada país (EVANS, 2008; RAO, 2013).

Uma delimitação weberiana do serviço público, identificada nos países da Organização para o Desenvolvimento da Cooperação Econômica (OCDE) e em alguns países em desenvolvimento, envolve a categoria de servidores públicos que estão sob um sistema baseado em mérito que fornece algum nível de regulamentação padrão e procedimentos relativos à seleção e à ascensão profissional dos servidores (EVANS, 2008).

Para o propósito desta pesquisa, considerou-se o serviço civil como o conjunto de servidores públicos civis que atuam no Poder Executivo Federal, nos órgãos da Administração Direta, cuja atuação caracteriza-se como mais permanente, central para a ação estatal e regida por um sistema baseado no mérito. Não foram incluídos nessa delimitação professores, agentes de saúde e policiais, dado que, para o caso brasileiro, cada um desses grupos possui regimes de trabalho específicos e papéis precisos na produção de políticas públicas.

Não obstante a relevância dos grupos de servidores públicos nos governos locais ou nas agências federais indiretas, esta investigação analisa o contexto específico dos servidores públicos que atuam na Administração Direta. Duas razões principais apoiam essa decisão. A primeira relaciona-se com a ainda escassa literatura sobre esse segmento da burocracia, o que faz merecer mais estudos empíricos sobre ele (HOWLETT, 2011; PIRES, 2012; CAVALCANTE; LOTTA, 2015). O segundo diz respeito às limitações operacionais do estudo dada ao

tamanho e à heterogeneidade dos três grupos, o que inviabilizaria a coleta de dados para o enquadramento temporal do projeto.

Sendo assim, para fins desta pesquisa, o **serviço civil federal brasileiro é entendido como o conjunto dos servidores públicos civis estatutários²² somados aos ocupantes de cargo em comissão²³ nos órgãos do Poder Executivo da União, excluídos** professores, profissionais da saúde e policiais.

Desta forma, a partir dos dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape)²⁴ do universo de 672 mil servidores públicos federais existentes em março de 2017, foram selecionados 101.283 servidores que se encontravam na situação de **estatutário** e/ou **cargo em comissão** e que não se encaixavam nas categorias excluídas.

Com relação ao perfil sociodemográfico do **Serviço Civil Federal da Administração Direta**, há uma preponderância do sexo masculino (54,30%) e brancos (55,8%). No que diz respeito à **idade** desses servidores, a média foi de 47,81 anos, sendo que os homens apresentam idade média levemente superior (49,23 anos) a das mulheres (46,26 anos).

¹¹ Os servidores estatutários têm seu regime de trabalho estabelecido por lei, com regras próprias e em certa medida diferenciadas daquelas do setor privado, que se aplicam também às empresas públicas e sociedades de economia mista da Administração Pública. A estabilidade funcional é a principal distinção em relação ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990 instituiu o regime jurídico dos servidores no âmbito da Administração Direta e das autarquias e fundações públicas federais (BRASIL, 1991).

¹² Os cargos em comissão são de livre recrutamento e destinados às atividades de gerência e assessoramento. Denominados como Direção e Assessoramento Superior (DAS) foram criados pela Lei no 5.645, de 10 de dezembro de 1970. Suas atribuições estabelecidas pelo Decreto no 77.336, de 25 de março de 1976 incluem as “atividades de confiança, incluindo planejamento, supervisão, coordenação, orientação e controle, nos níveis mais a hierarquia dos órgãos da Administração Federal direta e autarquias federais, com vistas à formulação de programas, normas e critérios que devem ser observados pelos demais níveis hierárquicos”.

²⁴ O Siape é um sistema eletrônico de informações e processamento da folha de pagamentos dos servidores públicos federais dos órgãos da Administração Direta, autarquias, fundações e empresas públicas que recebem recursos do Tesouro.

No tocante à ocupação dos cargos e funções de confiança (DAS²⁵ e FCPE²⁶), apenas 12,3% disseram ocupar algum desses cargos, sendo que, dentro desse grupo, há maior predomínio dos ocupantes de DAS-2 (19,9%) e menor de DAS-6 (1,2%). Quatorze vírgula vinte por cento disseram ocupar outros cargos de confiança dentro do Poder Executivo Federal.

O mapeamento das capacidades desse serviço civil serviu de referenciais do campo de políticas públicas detalhados na sequência.

4 Capacidades para implementação de políticas

Neste estudo foram considerados na construção do instrumento de coleta de dados contribuições das literaturas de capacidades estatais, *policy capacity* e *policy work*. Debate fortemente presente nas décadas de 1980 e 1990, o campo de estudo das capacidades estatais forma-se na busca de compreender o desempenho governamental em processos de desenvolvimento econômico e social (AMSDEN, 1989; FUKUYAMA, 2013; GOMIDE; PIRES, 2014). O propósito é caracterizar recursos e condicionantes estruturais para a atuação estatal, a partir de diversas dimensões como capacidade burocrática ou administrativa, político-relacional, fiscal, legal, de infraestrutura, entre outras (CINGOLANI, 2013).

O campo teórico da chamada *policy capacity*, por sua vez, traz o debate sobre a atuação estatal na produção de políticas públicas, especificamente. Conforme aponta Wu, Ramesh e Howlett (2015), essa proposta teórica permite a articulação do nível micro da atuação dos burocratas com os níveis organizacionais e sistêmicos da ação estatal já tradicionalmente

¹⁴ Sobre a definição de DAS, veja nota de rodapé 3.

¹⁵ As Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE) foram criadas por meio da Lei no 13.346, de 10 de outubro de 2016. As FCPEs podem ser designadas apenas a servidores ocupantes de cargos efetivos oriundos de órgão ou entidade de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Conforme § 2o do art. 2o da referida lei, as FCPEs “destinam-se ao exercício de atividades de direção, chefia e assessoramento nos órgãos e nas entidades do Poder Executivo Federal e conferem ao servidor o conjunto de atribuições e responsabilidades correspondentes às competências da unidade prevista na estrutura organizacional do órgão ou da entidade”.

explorados pela literatura de capacidades estatais antes mencionada. O estudo relatado neste artigo se aproxima da proposta desenvolvida por Wu, Ramesh e Howlett (2015) que busca identificar as capacidades estatais voltadas à produção das políticas públicas, considerando sua dinâmica interna e suas interações dentro da administração e com o ambiente externo, por meio de *surveys* e estudos de caso.

É importante ressaltar que a compreensão das capacidades em políticas públicas incorre o risco de abordar a dinâmica burocrática como um estoque de capacidades que são analiticamente preditores dos resultados das políticas. A compreensão do estoque de capacidades não considera algumas hipóteses teóricas. Primeiro, pode-se dizer que uma determinada organização pode ter um alto estoque de capacidades. Mas os burocratas dessa organização podem não querer colaborar com as políticas, ou problemas de outra natureza como relativos ao processo de políticas podem ocorrer afetando negativamente os resultados. Por outro lado, pode haver um estoque baixo de recursos, mas mesmo com esse estoque baixo, as políticas podem gerar bons resultados (WILLIAMS, 2017).

Mais do que os objetivos das organizações e o estoque de capacidades burocráticas, é necessário entender a dinâmica dos agentes em contextos institucionais. Em outras palavras, esta pesquisa sustenta a relevância em compreender a ativação dessas capacidades, mobilizada pelos atores em sua atuação cotidiana. Portanto, esta investigação enfatiza a relevância em se observar precisamente o trabalho e a dinâmica dos agentes para compreender sua capacidade de produção de políticas públicas.

Neste sentido, argumenta-se que o conceito de *policy work* permite ir além da análise do estoque de capacidades. O trabalho é dinâmico e envolve atitudes e crenças de agentes burocráticos. Aborda estilos de políticas e o conjunto de atitudes e tarefas desempenhadas por agentes burocráticos, de modo que a produção de resultados em políticas públicas depende de uma burocracia mais complexa (BRODKIN, 2011). Trabalho de política pública é, portanto, o conjunto de atividades desempenhadas por burocratas que reúnem atitudes,

tarefas e concepções abstratas do mundo que, por sua vez, especificam a dinâmica de formulação, implementação e avaliação de políticas (COLEBATCH; HOPPE; NOORDEGRAAF, 2010; HOWLETT; WELLSTEAD, 2011; VESELÝ; WELLSTEAD; EVANS, 2014).

Além disso, a abordagem do **trabalho de política** parte da observação do campo e não de modelos prescritivos, permitindo assim uma compreensão mais ampla e concreta dos fluxos e dinâmicas embutidas em contextos políticos específicos existentes (COLEBATCH; HOPPE; NOORDEGRAAF, 2010). Como consequência, essa abordagem fornece elementos para reconhecer uma gama mais ampla de papéis e funções desempenhados pelos burocratas na produção de políticas, que não se restringem à separação tradicional do modelo do ciclo de políticas nem ao papel dos analistas de políticas. Em vez disso, ela considera a produção de análises formais e o gerenciamento de demandas do processo governamental, bem como a mediação, tradução e construção de significado compartilhado entre todas as partes interessadas na política, entre outras (MAYER; VAN DAALEN; BOTS, 2004; LOTTA, 2010; COLEBATCH; HOPPE; NOORDEGRAAF, 2010; HOWLETT; WELLSTEAD, 2011).

Agentes burocráticos mobilizam suas capacidades individuais em um fluxo complexo de políticas públicas que envolve diferentes fontes de conhecimento, dimensões e resultados esperados. Essas dinâmicas abarcam uma estrutura complexa de atividades que precisam ser desempenhadas pelos burocratas para que os resultados das políticas sejam produzidos. Entender essas atividades e como elas são mobilizadas afetam diretamente a produção de uma política pública (BRODKIN, 2011). Essas dinâmicas precisam ser analisadas em uma estrutura que permita a compreensão da atividade interna e externa dos agentes burocráticos, bem como a interação entre o indivíduo e a organização.

Adaptado do modelo de Wu, Ramesh e Howlett (2015), a partir dessa literatura e de grupos focais com *practitioners* diferentes níveis

hierárquicos e de vários setores de políticas públicas da Administração Federal Direta, foi desenvolvido o modelo analítico apresentado no Quadro 1, que funcionou como referência para o desenvolvimento do *survey* aplicado a uma amostra dos 101.283 servidores civis.

Quadro 1 – Dimensões de funções e capacidades de políticas públicas

	Dimensões (nível constitutivo)	Resultado	Descrição	Fontes de observação (nível indicativo)
Administrativo	Analítica	Eficiência e eficácia	Condições que garantem o desempenho técnico e administrativo	Coleta e análise de dados
				Conhecimento técnico específico
	Técnico-gerencial			Conhecimentos de normas e regulamentações
				Habilidades administrativas
				Gerenciamento de pessoas
				Alocação de recursos financeiros
				Recursos tecnológicos
Relacional	Coordenação interna	Agência	Condições que garantem o funcionamento e coerência interna	Processo coordenado de tomada de decisões
				Estrutura inter e intraorganizacional
				Monitoramento e controle
	Política	Legitimidade	Condições que promovem a interação necessária com o ambiente externo	Controle social e responsabilização
				Instâncias de participações sociais
				Níveis de negociação e interlocução entre os poderes executivo, legislativo e judiciário
				Relacionamento com organizações internacionais

Fonte: Enap - Pesquisa Capacidades Estatais para produção de políticas públicas, 2018.

As dimensões do modelo foram categorizadas em i) capacidade analítica, ii) capacidade técnico-gerencial, iii) capacidade de coordenação interna e iv) capacidade política, agrupadas nas macrodimensões administrativa e relacional.

Na categoria capacidade administrativa são considerados os recursos que determinam o funcionamento das organizações da administração pública. Nessa dimensão administrativa estão contempladas as capacidades analíticas e as técnico-gerenciais. As analíticas consideram conhecimentos técnicos e científicos específicos sobre as políticas públicas que pautam o processo decisório, além das capacidades de coleta e análise de dados no gerenciamento de informação. Os aspectos de recrutamento, desenvolvimento de pessoal, gestão do desempenho, mecanismos de ascensão profissional e gestão do conhecimento são fundamentais para o desenvolvimento dessas capacidades. Por sua vez, as capacidades técnico-gerenciais se relacionam com a gestão de projetos, pessoas e recursos organizacionais.

Na dimensão **relacional** estão as capacidades de coordenação interna e política. A coordenação implica na capacidade de agência do Estado e nas relações entre organizações públicas na implementação de políticas públicas. Nessa capacidade estão refletidos os mecanismos de monitoramento e de controle de políticas e de gestão pública. Ações de interlocução, acesso e troca de informações, coordenação de objetivos e projetos e negociação são competências essenciais no desenvolvimento dessa capacidade. A capacidade política, por outro lado, exige competências semelhantes, mas com ênfase na relação com *stakeholders* externos ao governo (Legislativo e Judiciário, os órgãos de controle externo, as organizações internacionais e com a sociedade). Nesse caso é importante a identificação de fontes de poder e influência e considerar a coparticipação na produção de políticas públicas.

O modelo analítico propõe, dessa forma, que as capacidades dependem de recursos, capacidade de gestão e relações. O bom desempenho dos governos depende de uma administração pública organizada e

capaz de implementar políticas públicas de forma eficiente, eficaz e efetiva. Isso depende da construção de meios e recursos e habilidades relacionais contínuas.

5 Metodologia

A fim de compreender a percepção dos servidores públicos federais atuantes na Administração Direta Federal brasileira, este estudo, de natureza exploratória-descritiva, adotou como estratégia metodológica o uso de pesquisa em formato *survey* autoaplicado por entendê-lo como mais adequado com vistas à obtenção do maior número de percepções. O processo de elaboração do questionário foi realizado a partir da tradução e primeira adaptação para a realidade brasileira do questionário de Ramesh; Howlett; Saguin (2016); seguido por revisão metodológica durante oficina com especialista da área; teste-piloto com grupo representativo da amostra e posterior discussão dentro um grupo focal; e pré-teste com doze servidores com diferentes perfis previstos no universo da pesquisa. Após os ajustes finais ao questionário foi utilizada a plataforma *LimeSurvey*²⁷ para aplicação do instrumento.

Dos 101.283 servidores antes mencionados com perfil do serviço civil da Administração Federal Direta, foram identificados 96.543 indivíduos com e-mail válido. A partir desse grupo de 96.543 servidores foi realizado processo de amostragem aleatória por meio de estratificação simples, segundo cada um dos 24 órgãos²⁸ da Administração Direta existentes na base do Governo Federal brasileiro em março de 2017. A Tabela 1 apresenta, de maneira sintética, o quantitativo dos servidores que compõem o universo, a amostra selecionada e a taxa de resposta.

¹⁶ Considera-se “forte articulação” as situações em que o Cras consegue realizar reuniões periódicas, ou realizar estudos de caso em conjunto, ou ainda, desenvolver atividades em parceria com outros serviços/unidades no território. ²⁷ O Limesurvey é um software livre para gerenciamento de questionários.

²⁸ Os órgãos estão representados na Tabela 1, sendo que os servidores lotados na presidência e na vice-presidência foram contabilizados como fazendo parte do mesmo estrato.

Tabela 1 – Quantidade de servidores com e-mail que compõem o universo, amostra selecionada e respondentes do Survey, por órgão

Servidores com e-mail ¹ Amostra selecionada					Servidores respondentes do Survey ²		
Órgão	QTD	%	QTD	%	QTD	%	Margem de erro %
Mapa	8.971	9,29%	354	5,85%	153	7,65%	7,86%
MCID	328	0,34%	109	1,81%	46	2,30%	13,42%
MCTI	3.835	3,97%	337	5,57%	190	9,50%	6,93%
MD	2.602	2,70%	323	5,33%	72	3,60%	11,39%
MDA	343	0,36%	114	1,89%	57	2,85%	11,87%
MDIC	701	0,73%	234	3,86%	91	4,55%	9,59%
MDSA	797	0,83%	252	4,16%	75	3,75%	10,78%
ME	226	0,23%	75	1,24%	31	1,55%	16,39%
MEC	1.000	1,04%	270	4,46%	111	5,55%	8,77%
MF	28.720	29,75%	364	6,01%	71	3,55%	11,62%
MIN	549	0,57%	183	3,02%	66	3,30%	11,32%
Minc	593	0,61%	198	3,26%	60	3,00%	12,00%
MJ	2.668	2,76%	324	5,35%	92	4,60%	10,04%
MMA	800	0,83%	253	4,18%	77	3,85%	10,62%
MME	429	0,44%	143	2,36%	48	2,40%	13,35%
MP	4.381	4,54%	340	5,61%	123	6,15%	8,71%
MPS	609	0,63%	203	3,35%	75	3,75%	10,61%
MRE	1.092	1,13%	276	4,56%	79	3,95%	10,62%
MS	24.690	25,58%	363	5,99%	122	6,10%	8,85%
MT	858	0,89%	258	4,26%	63	3,15%	11,89%
MTB	6.849	7,09%	350	5,78%	112	5,60%	9,18%
MTFCGU	2.179	2,26%	316	5,22%	68	3,40%	11,70%
MTUR	261	0,27%	87	1,44%	32	1,60%	16,26%
PRVPR	3.053	3,16%	329	5,43%	73	3,65%	10,42%
					13	0,65%	
Total	96.534	100,00%	6.055	6,27%	2.000	2,07%	-

Fonte¹: Enap – Pesquisa capacidades estatais para produção de políticas públicas, 2018, a partir de dados do Siape, em março de 2017, e do Survey, 2017.

Para classificação das políticas públicas, tomou-se como base os programas temáticos do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal (2016-2019), resultando em dez grupos de políticas públicas, distribuídos nas áreas de: *i*) Políticas Sociais (P.S); *ii*) Infraestrutura (P.I); *iii*) Desenvolvimento Produtivo e Ambiental (PDPA); *iv*) Política Econômica e Gestão Pública (PEGP); *v*) Soberania e Território (ST).

A taxa de respostas foi de 30,17%. A taxa de respostas variou em cada órgão, tendo o Ministério da Fazenda a menor taxa de resposta (19,51%) e o Ministério de Ciência e Tecnologia a maior taxa de resposta (56,37%). Obteve-se um total de duas mil respostas válidas sobre as quais realizaram-se as análises. Do total de respostas válidas, 70,1% ou 1.402 servidores atuam em políticas públicas que estavam inseridas no PPA 2016-2019.

As análises foram realizadas por meio de exames descritivos, análise fatorial exploratória e análises dos intervalos interquartílicos, efetuadas por meio do SPSS Statistics versão 21. Para definição dos *scores* de cada respondente do estudo em cada um dos quatro fatores retidos, adotou-se o método de regressão, que depois foram utilizados para compreender como cada um desses tipos de trabalho estavam distribuídos nas cinco políticas consideradas no estudo.

6 Resultados

Seguindo a sequência de perguntas apresentadas na introdução, os resultados a seguir permitem traçar um panorama dos servidores públicos federais brasileiros que atuam na formulação e na implementação de políticas públicas.

Quem são os servidores públicos federais brasileiros?

Em relação ao **perfil sociodemográfico** dos respondentes, verifica-se que a maioria são servidores públicos efetivos 90,80%, seguidos

daqueles que estão sem vínculo com 6,60% (ocupantes de cargos de livre provimento). A maior parte dos respondentes têm de seis a dez anos de carreira (30,44%), seguidos daqueles que têm de um a cinco anos de carreira (21,60%) e 14,70% afirmaram ter mais de trinta anos de carreira. Entre os respondentes, 56,81% são do sexo masculino e 43,04% do sexo feminino. A idade mínima é de 23 anos e a máxima é de 80 anos. Em média os servidores possuem 45 anos. No que diz respeito à raça/cor, a maioria dos servidores se autodeclararam brancos com 55,30%, seguidos daqueles que se autodeclararam pardos com 33,05% e pretos com 6,50%.

Quanto à **área de atuação** a maior parte dos respondentes atua em **áreas voltadas às atividade-fim do órgão**, com 35,15%, seguidos daqueles que atuam na área de **assessoria técnica administrativa** e **área monitoramento, acompanhamento e/ou gestão de informação** com 8,75% e 7,55% respectivamente. Aos servidores que responderam na questão anterior trabalhar na Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA), que na hierarquia formal dos ministérios corresponde à área-meio, foi solicitado que especificassem em qual das subáreas atua. A maior parte desse grupo atua na subárea de planejamento, orçamento e finanças com 31,52%, seguido daqueles que atuam na gestão de pessoas com 23,91%.

No que diz respeito à **trajetória profissional dentro do setor público federal**, embora o maior grupo esteja concentrado naqueles que afirmaram não terem ocupado cargo comissionado anteriormente (35,90%), a maior parte dos respondentes afirmaram já ter ocupado algum cargo. A maioria dos servidores tem uma atuação progressiva no Poder Público Federal de, em média, 15,7 anos. Há os que afirmaram atuação prévia em empresa privada, em média cinco anos, no Poder Público Estadual ou Distrital, 2,8 anos no Poder Público Municipal, média de 1,2 anos.

Quanto ao **nível de escolaridade**, a maior parte dos servidores (59,60%) possui algum curso de pós-graduação (especialização, mestrado,

doutorado ou pós-doutorado) com seguido daqueles que possuem graduação com 30,90%. Portanto, 90,50% dos respondentes possuem, no mínimo, nível superior. A maior parte dos servidores possui formação na área de Ciências Sociais Aplicadas com 41,36%, seguidos daqueles que possuem formação na área de Ciências Humanas com 18,72%.

Em síntese, pode-se dizer que o servidor público federal brasileiro que atua na implementação de políticas públicas é recrutado de forma meritocrática (servidores efetivos ingressam por concurso), tem vasta experiência em governo, estão mais centrados nas áreas finalísticas dos órgãos e tem escolaridade elevada. Esses dados desmitificam uma visão do que é comumente assumida de baixa profissionalização dos servidores civis brasileiros. Contudo, há que se analisar, ainda, se tal profissionalização corresponde às capacidades necessárias para o desempenho de políticas públicas. O que se pretende discutir nas próximas subseções.

Em que atividade de política pública atuam? O que fazem nessas atividades? Há diferença entre as áreas de política?

Para nivelar o conceito de política pública no início do questionário foi dada a seguinte definição aos servidores: “Nesta pesquisa, entendemos políticas públicas como o conjunto de decisões, programas e ações governamentais conduzidos pela Administração Pública para oferta de serviços e soluções de problemas de interesse público”.

No que se refere à **distribuição dos respondentes segundo as políticas públicas**, foi perguntado aos servidores em qual política pública estaria trabalhando no momento. A Tabela 2 sintetiza os percentuais dos respondentes de servidores públicos federais, por programas e áreas do Plano Plurianual brasileiro – PPA 2016-2019. Observa-se que, na área Social e Segurança Pública, destaca-se o Programa Justiça, Cidadania e Segurança Pública com 18,23%. Na área de Infraestrutura a maior parte de atuantes estava no Programa Transporte Terrestre com 15,48%. Já na área de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental destacam-se os

atuantes em Ciência, Tecnologia e Inovação. E, por fim, na área de Temas Especiais, destaca-se os atuantes no Programa Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública com 19,87%.

Tabela 2 – Percentuais de servidores públicos federais, por programa e respectivas áreas

PPA	SUBÁREA	QTD	%
Políticas Sociais	Diversidade e Cidadania e Segurança Pública	13	6,65%
	Promoção Social e Desenvolvimento Rural	216	10,80%
	Proteção e Seguridade Social	205	10,25%
	Sem informação*	1446	72,30%
Total geral		1880	100,00%
Políticas de Infraestrutura	Energia e Comunicações	5	2,55%
	Mobilidade Urbana e Transportes	56	2,80%
	Planejamento Urbano, Habitacional, Saneamento e Uso dos Solos	46	2,30%
	Sem informação*	1847	92,35%
Total geral		1954	100,00%
Desenvolvimento Produtivo e Ambiental	Desenvolvimento Produtivo	215	10,75%
	Meio Ambiente	186	9,30%
	Sem informação	1599	79,95%
Total geral		2000	100,00%
Soberania, Território e Gestão	Política Econômica e Gestão Pública	145	7,25%
	Soberania e Território	149	7,45%
	Sem informação	1706	85,30%
Total geral		2000	100,00%

Fonte: Enap – Pesquisa capacidades estatais para produção de políticas públicas, 2018.

A maior parte dos respondentes (34,75%) atua há mais de dez anos na política pública, seguido daqueles servidores que trabalham entre um a cinco anos (30,80%) e entre cinco e dez anos (23,54%). Em que pese o desconhecimento de outras referências que permitam realizar

uma análise comparativa entre outros contextos desse mesmo grupo de servidores ou em relação a outros perfis de servidores, há que se observar que a maioria dos servidores civis possuem pelo menos cinco anos de experiência nas políticas públicas sobre as quais expressam suas percepções.

Para se compreender o **trabalho e funções desempenhadas pelos servidores nas políticas públicas**, duas perguntas foram feitas aos respondentes: *i*) as três principais funções que exerciam na política pública na qual trabalhavam e *ii*) a frequência com a qual executavam atividades relacionadas à política pública na qual desempenhava suas funções.

As funções mais identificadas pelos respondentes estavam relacionadas à operacionalização de instrumentos de política pública (17,6%), à prestação de serviços ao cidadão (14,4%) e ao gerenciamento de projetos (11,2%). As funções analíticas de pesquisa e produção de informações e de formulação e definição de diretrizes apareceram em 8,3% e 8,8% dos casos, respectivamente. Além disso, funções relacionais, como interações dentro da Administração Pública Federal, com estados e municípios e atores externos, apareceram entre as funções menos desempenhadas (menos de 6%). A Tabela 3 traz o resultado da análise fatorial dos dados da mesma questão acima sobre as atividades de políticas públicas. A análise fatorial, que explica cumulativamente 59,3% dos dados, revela quatro principais componentes do trabalho de políticas públicas.

Tabela 3 – Análise fatorial das funções de políticas públicas

Variável	Com que frequência você executa as atividades abaixo relacionadas à política pública na qual desempenha suas funções?	Componente						
	Especificação	Relacional	Análítico/ Accountability	Gerencia de recursos	Adm.			
X_60	Negociar e coordenar ações com outros órgãos federais	,8010						
X_63	Representar a agência em eventos externos, reuniões e atividades	,7977						
X_59	Participação em grupos de trabalho ou projetos conjuntos dentro da agência	,7259						
X_64	Consultar e encontrar grupos de interesse em questões relacionadas a políticas	,6965						
X_66	Organizar eventos	,6171						
X_61	Fazer acordos e gerenciar ações entre entidades estaduais e municipais	,5726						
X_53	Preparar textos normativos (por exemplo, projetos de lei, decretos, portarias etc.)	,5316						
X_58	Gerenciar uma equipe	,4913						
X_54	Monitorar o cumprimento das regras e regulamentos					,6661		
X_52	Operar bancos de dados e sistemas informativos que dão suporte a implementação de políticas					,6281		
X_51	Produzir relatórios, pareceres, notas técnicas e outras informações para apoiar a tomada de decisões					,6109		
X_62	Atender demandas dos órgãos de controle					,6024		
X_57	Projetar, negociar, gerenciar e supervisionar acordos de parceria						,7858	
X_56	Preparar, negociar, gerenciar e supervisionar contratos						,7753	
X_55	Prospecção de fundos para permitir ações, projetos e programas			,5484				
X_65	Realizar atividades administrativas				,8952			
Testes KMO: 0.902 ; $\chi^2 = 10860.379$; df - 120; p - 0.00								
Variação total explicada - 59.3%								
Eigenvalue		5.702	1.557	1.219	1.107			

Fonte: Enap – Pesquisa capacidades estatais para produção de políticas públicas, 2018.

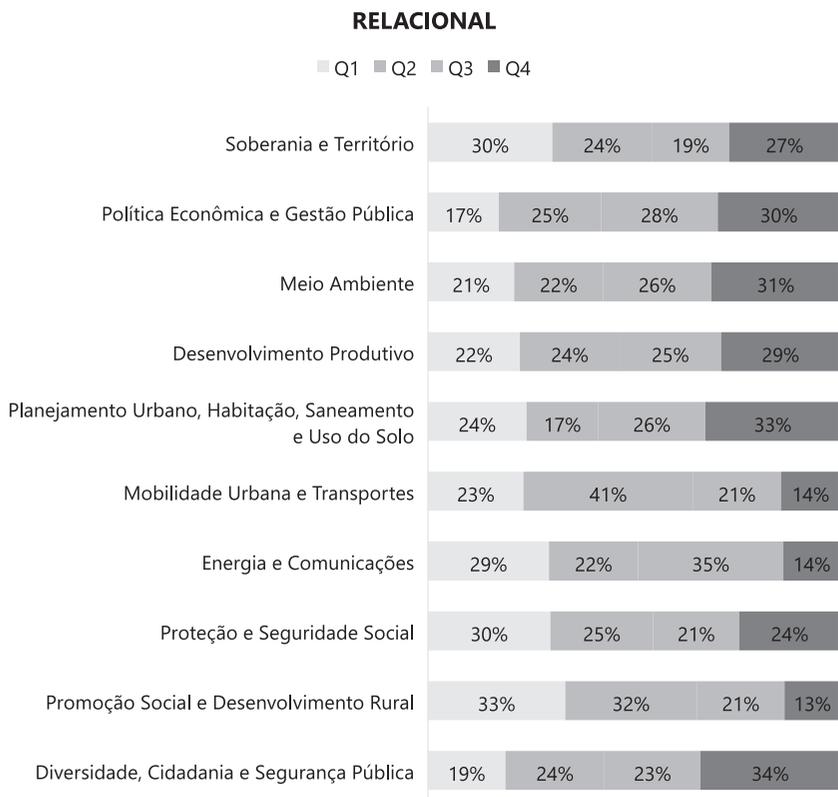
O primeiro componente mostra um tipo **relacional** de trabalho, envolvendo tarefas de representação, negociação e coordenação com parceiros internos e externos da política pública, além da preparação de textos normativos – que exigem habilidade negocial do trabalho de política pública. O segundo componente revelou um tipo de trabalho **analítico – accountability** – operacionalização de bases de dados e sistemas de informação e elaboração de pareceres e notas técnicas para a tomada de decisão e atividades relacionadas à conformidade com as recomendações de órgãos de controle e fiscalização do cumprimento de normas e regulamentos da política pública. O terceiro refere-se à **função de gerenciamento de recursos** que envolve tarefas técnicas de mobilização de recursos para lidar com contratos, convênios e prospecção de recursos. E, finalmente, o quarto componente corresponde a um trabalho **administrativo** que lida com tarefas operacionais do dia a dia que são necessárias para manter o funcionamento das organizações, mas que não demandam capacidades específicas de políticas públicas.

As funções de política executadas pelo serviço civil brasileiro variam de acordo com cada um dos componentes e cada uma das áreas de política. A função relacional envolve a capacidade de interagir com outras entidades e atores para traduzir contextos, negociar, coordenar ações, integrar projetos, entre outros papéis. Esse tipo de trabalho nas políticas públicas é cada vez mais exigido devido à crescente complexidade dos problemas públicos que, por sua vez, demandam uma governança intersetorial, interdepartamental e externa das políticas. Esse tipo de trabalho exige capacidades de articulação, interação e coordenação para produzir os resultados das políticas públicas.

Como pode ser visto nos dados do Gráfico 1, há uma heterogeneidade significativa do desempenho da função relacional entre as diferentes áreas de política, chamando a atenção para um desempenho mais frequente em áreas como Planejamento Urbano, Habitação, Saneamento e Uso da Terra; Diversidade, Cidadania e Segurança Pública; Meio Ambiente; Política Econômica e Gestão Pública e menor desempenho

em áreas como Mobilidade Urbana e Transporte, Promoção Social e Desenvolvimento Rural.

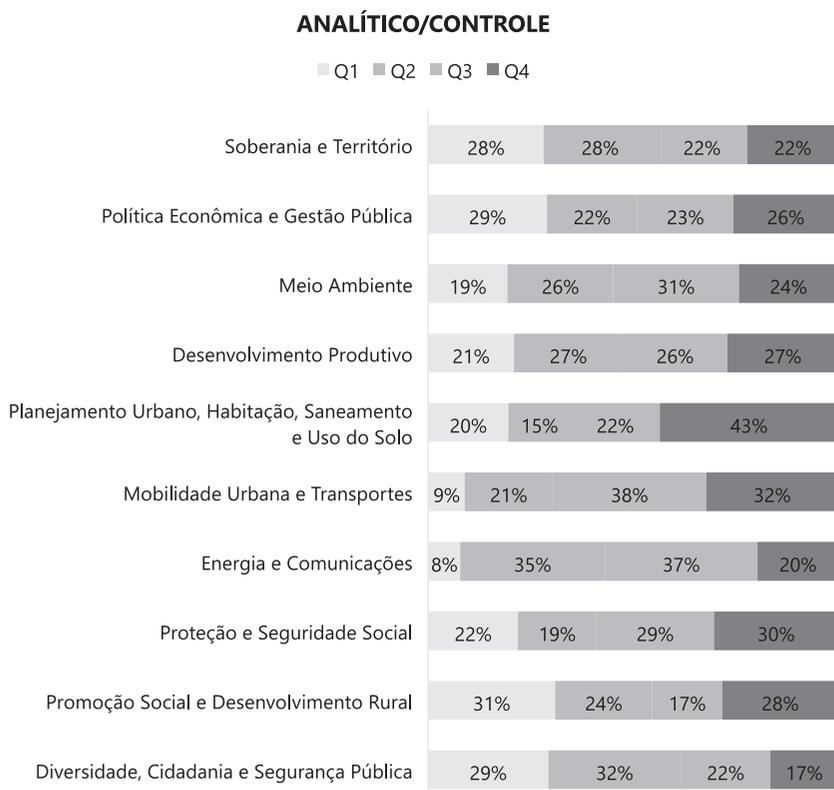
Gráfico 1 – A função relacional por área de políticas públicas



Fonte: Enap – Pesquisa capacidades estatais para produção de políticas públicas, 2018.

A função analítica, *accountability*, que pode ser interpretada como tendo alta complexidade técnico-científica, parece ser realizada em frequência significativa quando comparada a outras funções, para a maioria das áreas de políticas. O Gráfico 2 demonstra claramente essa tendência, especialmente na área de planejamento urbano.

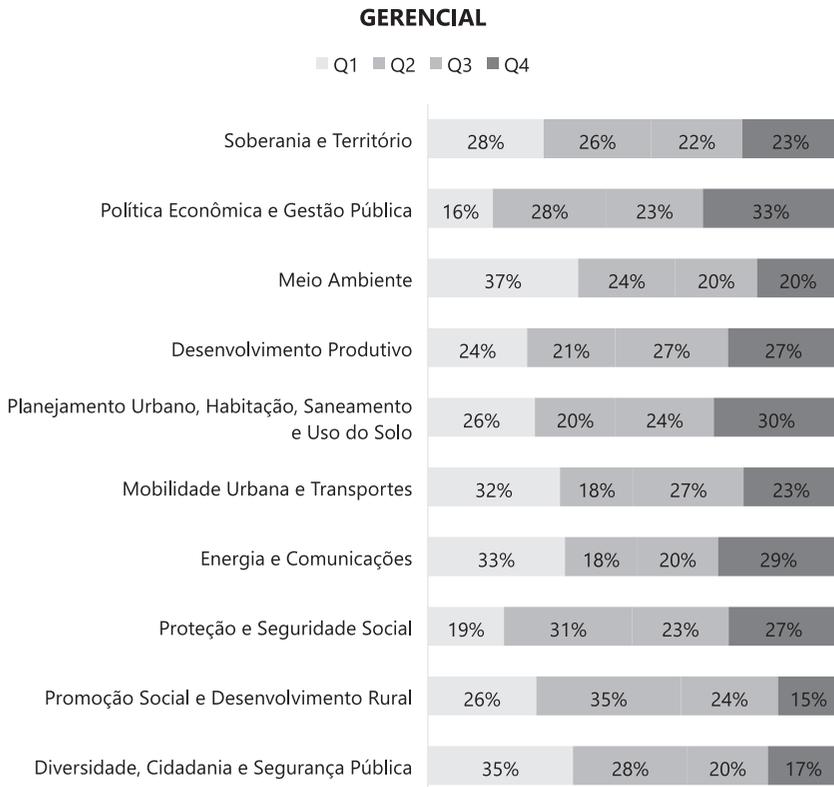
Gráfico 2 – A função analítica/controle por área de políticas públicas



Fonte: Enap – Pesquisa capacidades estatais para produção de políticas públicas, 2018.

Os dados apresentados no Gráfico 3 indicam um desempenho inferior da função de gestão de recursos na maioria das áreas de políticas, em comparação com os resultados de outras funções. Dada a especificidade do conhecimento técnico necessário para realizar tais tarefas, esses dados podem indicar que há uma especialização de profissionais dedicados ao desempenho desta função.

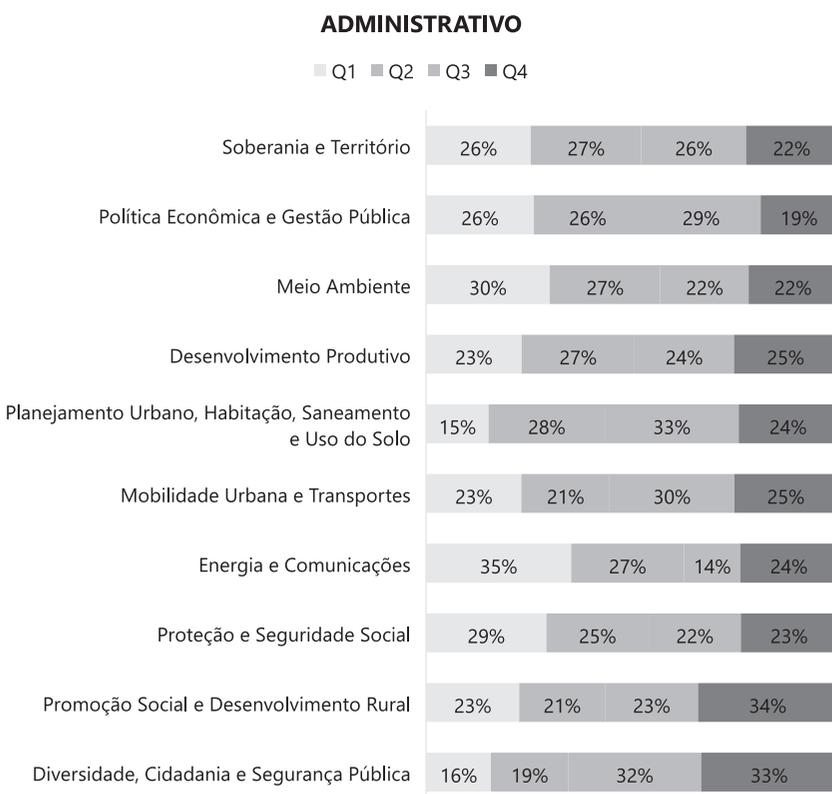
Gráfico 3 – A função gerencial por área de políticas públicas



Fonte: Enap – Pesquisa capacidades estatais para produção de políticas públicas, 2018.

A função administrativa, observada no Gráfico 4, que corresponde a atividades mais operacionais para o desempenho das tarefas do dia a dia, geralmente é executada na maioria dos casos de políticas públicas. Ou seja, uma parte significativa do trabalho do serviço público direto federal parece envolver a realização de tais tarefas. No entanto, os casos em que esta tendência não foi evidenciada merecem uma análise mais aprofundada, como Energia e Comunicações ou Previdência Social e Proteção.

Gráfico 4 – A função administrativa por área de políticas públicas



Fonte: Enap – Pesquisa capacidades estatais para produção de políticas públicas, 2018.

Em síntese, pode-se verificar que a maior parte dos servidores tem experiência nas áreas de políticas públicas em que atuam. Também se nota uma significativa heterogeneidade em relação a sua função na política pública. Chama a atenção o uso da capacidade analítica da Administração Federal brasileira sendo desempenhada conjuntamente a atividades de controle e *accountability*. Esse fato sugere uma disfuncionalidade do processo de produção de políticas públicas, visto que a capacidade analítica não estaria sendo empregada diretamente na produção de subsídios para a melhoria da política pública, mas para o atendimento de demandas de controle e fiscalização.

Olhando para os quatro gráficos que comparam as funções nas áreas de política, pode-se deduzir que as capacidades são fluidas e diferentes, dependendo das áreas de política e dos contextos organizacionais em que operam. Este trabalho pressupõe que essas capacidades possam ser mobilizadas de maneira diferenciada pelas áreas e de acordo com as atividades demandadas. As capacidades são dinâmicas e dependem do desempenho das funções de política e não apenas de uma macroestrutura organizacional que opera sobre os indivíduos. Contextos organizacionais são importantes, mas dentro de um conjunto de comportamentos, ações, crenças e atitudes dos indivíduos que fazem o trabalho em uma política.

Quais as competências percebidas?

Os respondentes foram solicitados a indicar o grau de facilidade para realizar tarefas que envolviam **conhecimentos técnicos ou científicos relacionados ao trabalho na política pública** em que atuavam. Como demonstrado na Tabela 4, entre as alternativas possíveis, aquelas que poderiam ser interpretadas como com maior dificuldade na execução do trabalho foram: **definir indicadores e metodologias para avaliação e monitoramento da política pública (5,42), realizar o processo de prestação de contas à auditoria interna ou externa (5,64) e elaborar normativos claros e coerentes (5,81).**

Tabela 4 – Percentuais de frequência de facilidade do serviço civil em realizar determinadas tarefas

Se você for solicitado a realizar as tarefas a seguir, qual o grau de facilidade que você terá em realizá-las:	Moda		Média	Desvio Padrão	Grau de instrução	
	Op	%			Correlação	N
Definir indicadores e metodologias para avaliação e monitoramento da política pública	8	13,30	5,42	2,68	0,247**	1738
Utilizar novas ferramentas e tecnologias de informação e comunicação para otimizar o trabalho (ex.: redes sociais, ferramentas de <i>business intelligence</i> , programação em Java, Python ou R etc.)	8	13,65	5,96	2,71	0,018	1760
Elaborar, acompanhar e fiscalizar um processo de contratação de serviço	8	14,45	5,98	2,72	0,031	1750
Elaborar e acompanhar a execução de um instrumento de parceria (ex.: convênio, acordos de cooperação, termos de fomento e colaboração etc.)	8	14,15	6,10	2,71	0,141**	1731
Elaborar normativos claros e coerentes (ex.: projetos de lei, minutas de decretos e portarias etc.)	8	13,25	5,81	2,87	0,196**	1730
Realizar o processo de prestação de contas à auditoria interna ou externa	8	12,80	5,64	2,81	0,077**	1718
** A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).						

Fonte: Enap – Pesquisa capacidades estatais para produção de políticas públicas, 2018.

Na pergunta sobre habilidades individuais, os respondentes foram solicitados a indicar o grau de facilidade para realizar tarefas que envolviam **habilidades relacionados ao trabalho na política pública em que atuavam**. Os respondentes afirmaram possuírem habilidades na realização de todas as tarefas como pode ser observado na Tabela 5. Entre as alternativas que poderiam ser interpretadas como de maior facilidade em sua execução, foram as atividades de **coordenação de**

equipes (7,57) e fazer apresentações em público de forma clara e convincente (7,40). Por outro lado, as que apresentaram as menores médias foram obter apoio e mobilizar atores externos a seu órgão para promover mudanças e inovações na política pública (6,09) e defender posições institucionais em ambientes externos (6,54).

Tabela 5 – Habilidade do serviço civil em realizar determinadas tarefas

Se você for solicitado a realizar as tarefas a seguir, qual o grau de facilidade que você terá em realizá-las:	Moda		Média	Desvio padrão	Instrução	
	Op	%			Correlação	N
Coordenar uma equipe	8	23,10	7,57	2,08	0,207**	1845
Fazer apresentações em público de forma clara e convincente	9	20,8	7,40	2,32	0,314**	1829
Mediar conflitos interpessoais e conciliar interesses	8	22,7	7,14	2,11	0,138**	1795
Mobilizar parceiros para identificar soluções e planejar ações conjuntas para problemas comuns	8	21,8	7,18	2,08	0,196**	1800
Identificar janelas de oportunidade e agir prontamente para promover mudanças na política pública	8	20,2	6,81	2,24	0,215**	1759
Defender posições institucionais em ambientes externos (ex.: em instâncias participativas, junto à mídia, ao Legislativo etc.)	8	14,8	6,54	2,57	0,285**	1752
Obter apoio e mobilizar atores externos a seu órgão para promover mudanças e inovações na política pública	8	14,5	6,09	2,49	0,216**	1732
Construir ou mudar de opinião a partir da escuta de outros atores envolvidos na política	8	22,9	7,32	2,11	0,182**	1778

** A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

Fonte: Enap – Pesquisa capacidades estatais para produção de políticas públicas, 2018.

A percepção de conhecimento e habilidades é satisfatória entre os respondentes. O que, no entanto, não significa que eles de fato as possuam. Ademais, reconhece-se que a dimensão motivacional é fundamental na entrega de comportamentos no trabalho, o que será explorado a seguir.

O que motiva o servidor público brasileiro?

Os respondentes também foram arguidos sobre **motivações** em seu trabalho. A Tabela 6 apresenta os dados acerca da motivação de trabalhar na política pública. Os respondentes tinham de classificar três motivações, de **maior preferência a menor preferência**, que julgavam importantes. Julgando como primeira preferência, um grupo preponderante da amostra (53,5%) considera que é motivado por saber que seu trabalho tem impacto positivo na vida das pessoas e na sociedade. Como segunda preferência, houve dois grupos próximos em porcentagem: um que considera que é motivado por sentir que aprende e se desenvolve no trabalho (26,7%), outro, por sentir que é bem aproveitado, trabalhando com atividades correspondentes aos seus conhecimentos e habilidades (24,5%). Por fim, como terceira preferência, dois grupos de respondentes se destacaram e se aproximaram em porcentagem, e consideraram as mesmas motivações escolhidas pelos respondentes que julgaram como sendo de segunda preferência: aprendizagem e desenvolvimento no trabalho (18,8%) e correspondência aos conhecimentos e habilidades (16,4%).

Tabela 6 – Motivações no trabalho

O que te motiva em seu trabalho? Escolha até 3 (três) das opções a seguir, indicando da maior preferência a menor preferência .	Pref. 1		Pref. 2		Pref. 3	
	N	%	N	%	N	%
Saber que meu trabalho tem impacto positivo na vida das pessoas e da sociedade	1047	53,5	311	17,2	220	14,5
Sentir que aprendo e me desenvolvo no meu trabalho	238	12,2	482	26,7	286	18,8
Sentir que estou sendo bem aproveitado, trabalhando com atividades que correspondem aos meus conhecimentos e habilidades	243	12,4	442	24,5	250	16,4
Ter uma remuneração compatível às exigências do meu trabalho	84	4,3	140	7,8	175	11,5
Ter estabilidade profissional	174	8,9	207	11,5	219	14,4

O que te motiva em seu trabalho? Escolha até 3 (três) das opções a seguir, indicando da maior preferência a menor preferência.	Pref. 1		Pref. 2		Pref. 3	
	N	%	N	%	N	%
Sentir que meu esforço é reconhecido pela minha chefia	92	4,7	130	7,2	179	11,8
Sentir que tenho perspectiva de ocupar cargos mais altos por causa do meu desempenho	42	2,1	74	4,1	143	9,4
Outros	37	1,9	18	1,0	48	3,2
Total	1957	100,0	1804	100,0	1520	100,0

Fonte: Enap – Pesquisa capacidades estatais para produção de políticas públicas, 2018. N=2000.

Os dados demonstram que motivações de cunho eminentemente utilitarista e de compensação material como remuneração, cargo ou estabilidade não se demonstraram entre os de maior preferência entre os respondentes.

Como e com quem se relacionam?

Também foi perguntado aos servidores a frequência com a qual interagem com diversos atores/organizações para executar seu trabalho na política pública.

O serviço civil interage de forma mais expressiva com outras áreas do próprio ministério ou entidade (30%), reforçando que as políticas são implementadas de forma setorial. Isso exige dos servidores, para execução do seu trabalho, uma capacidade de coordenação interna. Outra interação que acontece é com os cidadãos individuais (16%). Esse contato com o público de forma permanente foi uma das três principais funções exercidas pelo serviço civil na política pública. Uma terceira interação mais recorrente é com os demais ministérios ou entidades do governo federal (13%), mostrando o caráter intersetorial, no âmbito federal, do trabalho nas políticas públicas e a necessidade de coordenação intersetorial para entregar os resultados das políticas públicas.

De forma geral, os dados apontam para uma maior interação centrada no próprio serviço civil em âmbito federal, em detrimento da interação com organismos internacionais, governos de outros países, governos subnacionais, instâncias participativas, entre outros, para execução do trabalho nas políticas públicas.

Adicionalmente, procurou-se agrupar esse conjunto de atores e/ou organizações com os quais os servidores públicos interagem em fatores. Como pode ser observado na Tabela 6, os resultados da análise fatorial evidenciaram cinco grupos de interações, que juntos ajudam a compreender 68,20% dos dados.

O primeiro deles denominou-se Grupo de Formadores de Opinião, uma vez que a atuação desses atores pode não estar diretamente ligado à produção da política pública, mas pode influenciá-la, uma vez que produz informações e entendimentos que têm o potencial de formar a opinião ou do público em geral ou da comunidade envolvida mais especificamente com a política pública em questão. Os atores e as organizações desse grupo são os organismos internacionais, os governos de outros países, os institutos de pesquisa, as universidades e instituições de ensino e a mídia e imprensa.

O segundo grupo pode ser compreendido como **Interfederativo/Societal**, por envolver a interação com os governos subnacionais e atores sociais, como das organizações da sociedade civil, representantes do Poder Legislativo e das instâncias participativas.

O terceiro grupo de interações, aqui compreendido como **Grupos de Interesse e Empresas Públicas**, envolve a conexão do serviço civil com entidades sindicais patronais e de trabalhadores, com representantes do setor privado, e com as empresas públicas e de economia mista para executar o trabalho nas políticas públicas.

Já o quarto grupo de interação pode-se denominar de **Serviço Civil/Accountability**, uma vez que para executar o trabalho nas políticas

públicas, o servidor necessita interagir com as outras áreas do seu próprio ministério ou com outros ministérios do governo federal, além dos órgãos de controle e representantes do Poder Judiciário. Este dado, juntamente aos já apresentados nesta pesquisa acerca da influência da interação com órgãos de controle e o Poder Judiciário no trabalho de política pública, reforça o argumento da necessidade em se melhor explorar as relações entre os três Poderes e suas implicações para as capacidades do Executivo de produção de políticas públicas.

Por fim, um quinto agrupamento é dos **Beneficiários das Políticas Públicas**, que trata especificamente da interação do serviço civil com os cidadãos e outros possíveis atores.

Tabela 7 – Grupos interacionais

Com que frequência você interage com os atores/organizações a seguir para executar o seu trabalho na política pública?		Componente				
Variável	Especificação	Formadores de opinião	Inter-federativo /Societal	Grupos de Interesse/ Empresas Públicas	Serviço civil/ Accountability	Beneficiários
X_94	Organizações internacionais	,830				
X_93	Governos de outros países	,773				
X_92	Institutos de pesquisa	,762				,314
X_91	Universidades e instituições de ensino	,707				,347
X_90	Mídia e imprensa	,439		,319		,359
X_80	Governos municipais		,873			
X_79	Governos estaduais		,835			
X_84	Organizações da sociedade civil	,367	,554	,323		
X_81	Representantes do Poder Legislativo		,526		,436	

Com que frequência você interage com os atores/organizações a seguir para executar o seu trabalho na política pública?		Componente				
Variável	Especificação	Formadores de opinião	Inter-federativo /Societal	Grupos de Interesse/ Empresas Públicas	Serviço civil/ Accountability	Beneficiários
X_85	Instâncias participativas	,464	,479			
X_88	Entidades do sistema sindical patronal ou serviços sociais			,804		
X_87	Representantes do setor privado			,772		
X_89	Sindicatos e entidades representativas de empregados e trabalhadores			,695		,345
X_86	Empresas públicas e de economia mista			,484	,413	
X_83	Órgão de controle (CGU, TCU)				,752	
X_77	Outras áreas do meu ministério ou entidade				,744	
X_78	Outros ministérios ou entidades do Governo Federal	,342			,706	
X_82	Representantes do Poder Judiciário e Ministério Público		,395		,540	,391
X_95	Cidadãos individuais					,838
X_96	Outros					,775
Testes KMO: 0.885 ; $\chi^2 = 22649,067$; df: 190; p: 0.00						
Variação total explicada - 68,20%						
Eigenvalue		7,885	1,842	1,63	1,265	1,018

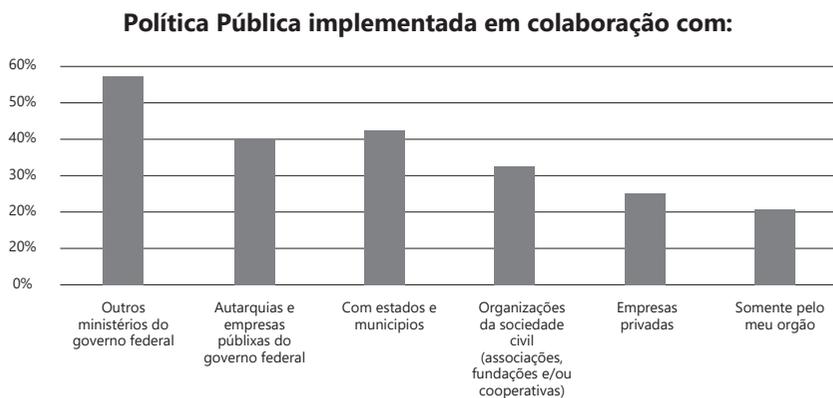
Fonte: Enap – Pesquisa capacidades estatais para produção de políticas públicas, 2018.

Sobre o **contexto relacional da política pública** na qual trabalha, os respondentes foram questionados a respeito das interações com outros órgãos e entidades em seu cotidiano de trabalho. Especificamente sobre a implementação da política pública na qual trabalha, 57% dos respondentes afirmaram implementá-la em conjunto com outros ministérios do governo federal. Ou seja, segundo a percepção dos respondentes, a maior parte das políticas públicas implementadas pela administração pública federal apresenta caráter intersetorial.

Entre os pesquisados, 42% responderam que também implementam a política pública em conjunto com os estados e os municípios, colocando o componente interfederativo da implementação de políticas em segundo lugar na comparação entre os diferentes parceiros possíveis para as políticas sob a responsabilidade do nível federal. Note-se que a partir daqui menos da metade de cada possível parceiro é relatada como colaboradora na implementação da política pública analisada.

Desse modo, conforme pode ser observado no Gráfico 5, constatou-se que 40% dos respondentes disseram atuar em associação com autarquias e empresas públicas do governo federal na implementação da política pública na qual trabalha. Cerca de um terço (32%) das políticas públicas identificadas são implementadas de modo colaborativo com organizações da sociedade civil, tais como associações, fundações, cooperativas etc. Somente um quarto dos investigados (25%) aponta como parceiras as empresas privadas, e cerca de um quinto (21%) diz que elas são implementadas apenas pelo próprio órgão responsável pela política pública em questão.

Gráfico 5 – Entidades com as quais a política pública colabora na implementação



Fonte: Enap – Pesquisa capacidades estatais para produção de políticas públicas, 2018.

7 Considerações finais

O campo de estudos sobre implementação de políticas públicas tem crescido nos últimos anos, sobretudo ao olhar o papel de um ator importante nesse processo, notadamente, a burocracia implementadora. Embora tenha crescido o número de pesquisas, especialmente no Brasil, que tem como olhar privilegiado a relação entre a burocracia de nível de rua e o usuário (LOTTA, 2010; PIRES, 2018; 2018 e os efeitos dessa em resultados de políticas públicas, poucos são os estudos (CAVALCANTE; LOTTA, 2015) que dão centralidade ao papel desempenhado pela burocracia federal no processo de produção de política pública. Nesse sentido, este capítulo possui uma dupla contribuição, qual seja: a primeira, de ordem teórica, ao preencher uma lacuna do campo ao olhar para a burocracia federal e sua atuação cotidiana, destacando as **funções** desempenhadas por este ator na relação com outros órgãos, unidades federativas e organizações extraestatais; a segunda, de natureza gerencial, ao explicitar as principais habilidades, trajetórias e capacidades dessa burocracia, levando a reflexão sobre processo de recrutamento, seleção e alocação de servidores públicos federais.

Em relação aos principais achados da pesquisa, dados apresentados neste artigo apontam que entender o que os servidores públicos federais fazem e quais lacunas estão relacionadas às capacidades relacionais, analíticas, gerenciais e administrativas pode servir para delinear uma perspectiva de política pública ancorada na realidade de atuação dessa burocracia. Essa nuance pode fazer com que os tomadores de decisão compreendam melhor o desempenho das funções e adotem incentivos institucionais e gerenciais para a realização do trabalho em políticas públicas. Além disso, ele pode servir para entender eventuais falhas de gerenciamento de maneira mais realista, incluindo os domínios de política específicos.

Ao destacarmos quatro principais funções de políticas públicas – analítico/*accountability*, relacional, gerenciamento de recursos e administrativo – desempenhadas por essa burocracia, este estudo ressalta a heterogeneidade de atuação desse ator, aproximando-se de literatura sobre *policy work*, a qual tende a privilegiar a observação do campo e não de modelos prescritivos, permitindo assim uma compreensão mais ampla dos fluxos e dinâmicas embutidas em contextos políticos específicos existentes (COLEBATCH; HOPPE; NOORDEGRAAF, 2010; HOWLETT; WELLSTEAD, 2011). Essa abordagem, conforme já destacado, fornece elementos para reconhecer os diversos papéis que os burocratas vêm assumindo na produção de políticas, os quais não se restringem à separação tradicional no modelo do ciclo de políticas. Ressalta-se que essa burocracia, para além de apenas cumprir regramentos e orientações, (re)age ao contexto político-institucional-organizacional no qual ela está inserida, desafiando os *policymakers* a levarem em consideração o que esses atores fazem na prática.

Esta pesquisa buscou compreender a nuance da atuação do serviço civil no Brasil e como esse trabalho de política se agrega em diferentes capacidades. O exame das especificidades da capacidade analítica no caso brasileiro, por exemplo, aponta a necessidade de aprofundar a análise quanto às associações encontradas entre os trabalhos

em políticas públicas, capacidades e resultados, reconhecendo as contingências das áreas políticas e demandas políticas.

A capacitação e a mudança promovidas nas burocracias dependem de incentivos institucionais e de uma organização baseada na motivação e liderança. No caso das burocracias públicas, com o serviço civil em mente, a liderança política deve desempenhar um papel central, não no sentido de criar objetivos organizacionais abstratos, mas na produção de incentivos capazes de mobilizar um conjunto complexo de indivíduos que produzem ações e carregam atitudes, crenças e interesses.

A construção desse mapa das capacidades do serviço civil direto brasileiro é um primeiro passo para promover *accountability* da atuação estatal pela sociedade, considerando os órgãos e sua diversidade de recursos. Além disso, inicia um processo de diagnóstico do desempenho do setor público e a identificação dos déficits de capacidade em bases mais consistentes, viabilizando a focalização de esforços e recursos.

Finalmente, não podemos deixar de mencionar que esta pesquisa se dedica a aprimorar a atuação da própria Enap, uma vez que enxergamos uma relação direta entre o trabalho nas políticas públicas, as capacidades da Administração Pública e nossa atividade de compreender a atuação dos servidores públicos e propiciar oportunidades de capacitação que contribuam para uma realidade clara e fulgente que é a da melhoria dos serviços públicos e das políticas públicas no Brasil.

Referências

ABRUCIO, F. L. Por uma sociologia política da burocracia. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 52, p. 195-198, 1998.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. G.; ROSA, C. A. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 49, n. 4, p. 47-82, 1998.

AMSDEN, A. H., *Asia's next giant*. New York: Oxford University Press, 1989.

BRASIL. Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 19 de mar. 1991.

BRODKIN, E. Z. Policy work: street-level organizations under new managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 21, p. 253-277, 2011. Issue suppl_2.

CAMÕES, M. R. S. Análise do processo de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

CAPUANO, E. A. Gestão por competências no setor público: experiências de países avançados e lições para o Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 66, n. 3, p. 371-394, jul./set. 2015.

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 1-26, jan./fev. 2017.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: Enap, 2015.

CINGOLANI, L. *The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures*. Maastricht University – UNU-Merit, 2013.

COLEBATCH, H.; HOPPE, R.; NOORDEGRAAF, M. *Working for policy*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Capacidades estatais para produção de políticas públicas: resultados do survey sobre serviço civil no Brasil*. *Cadernos Enap* 56, Brasília, 2018.

EVANS, A. Civil service and administrative reform: thematic paper. IEG Working Paper 2008/8, Washington, 2008.

FREIRE, A.; KNOPP, M.; CAMÕES, M.; PALOTTI, P.; CAVALCANTE, P.; VIANA, R.. Pesquisa sobre burocratas de médio escalão do Governo Federal: Resultados do Survey. Cadernos Enap 39, Brasília, 2014.

FUKUYAMA, F. What is governance? *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, v. 26, n. 2, p. 347-362, 2013.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. (Ed.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014. p. 15-28.

HOWLETT, M. Public managers as the missing variable in policy studies: an empirical investigation using canadian data. *Research of Policy Research*, v. 28, n. 30, p. 247-263, 2011.

HOWLETT, M.; WELLSTEAD, A. M. Policy analysts in the bureaucracy revisited: the nature of professional policy work in contemporary government. *Politics & Policy*, 2011.

HSU, A. Measuring policy analytical capacity for the environment: a case for engaging new actors. *Policy and Society*, v. 34, p. 197-208, 2015.

LOTTA, G. *Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família*. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidad de São Paulo, São Paulo, 2010.

MAYER, I. S.; VAN DAALEN, C. E.; BOTS, P. W.G. Perspectives on policy analyses: a framework for understanding and design. *Int. J. Technology, Policy and Management*, v. 4, n. 2, 2004.

PIRES, Roberto. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, p. 735-769, 2009.

_____. Burocracias, gerentes e suas "histórias de implementação": narrativas de sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, C. (Ed.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. p. 182-220.

_____. O Trabalho na burocracia de médio escalão e a sua influência nas políticas públicas. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. (Ed.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea/Enap, 2018.

RAMESH, M.; HOWLETT, M.; SAGUIN, K. Measuring individual-level analytical, managerial and political policy capacity: a survey instrument. *Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper*, v. 16, n. 7, 2016.

RAO, S. *Civil service reform: topic guide*. Birmingham: GSDRC, University of Birmingham, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2WJ7ytu>>.

VESELÝ, A.; WELLSTEAD, A.; EVANS, B. Comparing subnational policy workers in Canada and the Czech Republic: who are they, what they do, and why it matters? *Policy and Society*, v. 33, n. 2, p. 103-115, 2014.

WILLIAMS, M. J. *Beyond state capacity: bureaucratic performance, policy implementation, and reform*. In *mimeo*. Disponível em: <https://martinjwilliamsdotcom.files.wordpress.com/2018/08/williams_beyondstatecapacity_180716.pdf> . 2018.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society Associates*, v. 221, 2015.

ZITTOUN, P. *The political process of policymaking: pragmatic approach on public policy*. Palgrave: McMilan, 2015.

ARRANJO INSTITUCIONAL DE IMPLEMENTAÇÃO DO PAIC E BUROCRATAS DE MÉDIO ESCALÃO²⁹

*Alicia Bonamino*³⁰

*Maria Océlia Mota*³¹

*Maria Elizabete Neves Ramos*³²

*Erisson Viana Correa*³³

1 Introdução

A oferta de educação escolar pública, notadamente no nível correspondente ao ensino fundamental, caracteriza-se como um arranjo de política educacional altamente complexo. Envolve novas formas de coordenação federal, estadual e municipal das políticas educacionais, repasse de recursos, mecanismos de *accountability* e de indução para adesão a essas políticas, bem como o fato de estados e municípios terem competências comuns na oferta do ensino fundamental. Trata-se, em conjunto, de fatores que fornecem a pluralidade de estruturas

²⁹ Parte dos autores deste artigo já tinha se debruçado sobre o detalhamento do desenho do Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC) em suas teses de doutorado orientadas por Alicia Bonamino (MOTA, 2018; CORREA, 2018), mas não tinham tido a oportunidade de olhar para esse desenho a partir da abordagem dos arranjos institucionais de implementação.

³⁰ Professora e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da PUC-Rio.

³¹ Doutora em Educação pela PUC-Rio.

³² Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da PUC-Rio.

³³ Técnico em Assuntos Educacionais no Colégio Pedro II e Professor Substituto na UFRRJ.

organizacionais, atores, interações, processos e mecanismos envolvidos na gestão atual de uma parte considerável das políticas educacionais brasileiras. Apesar da complexidade desse arranjo para a gestão e provisão do ensino fundamental, o Ceará destaca-se como um caso bem-sucedido no que se refere à capacidade de gerar coordenação de ações e resultados educacionais, a partir de uma política pública específica - o Programa de Aprendizagem na Idade Certa (PAIC). Este texto analisa o arranjo institucional e o modo de implementação desse programa com dois objetivos principais. O primeiro se propõe à compreensão da modelagem organizacional e institucional do PAIC e de sua capacidade para prover os parâmetros e capacidades para o alcance dos objetivos pretendidos. Uma vez abordado o arranjo institucional dessa política, o segundo objetivo é obter uma compreensão inicial da maneira como esse arranjo articula um ator específico e central na implementação do PAIC. Trata-se do gerente municipal do PAIC – burocrata de médio escalão – responsável pela mediação, mobilização e circulação das relações entre a formulação e a implementação.

Nessa perspectiva, o artigo tem o potencial de contribuir para a análise das relações entre arranjos, instâncias e atores implementadores escassamente focalizados pela literatura sobre políticas públicas, tais como o papel coordenador dos governos estaduais junto aos municípios (SEGATTO; ABRUCIO, 2016) e o lugar e o papel das burocracias de médio escalão no processo entre a formulação e a implementação das políticas (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2015).

O texto está organizado em quatro seções, incluindo esta introdução e a conclusão. A segunda seção apresenta, de maneira sucinta, as referências teóricas e metodológicas mobilizadas na análise do PAIC, com foco nas categorias arranjo institucional de implementação e burocratas de médio escalão. A terceira seção analisa o arranjo institucional e destaca o papel central desempenhado pelos gestores municipais na implementação desse programa.

2 Referências teórico-metodológicas no estudo do arranjo institucional e dos agentes implementadores do PAIC

Pires (2016, p. 197) conceitua arranjo institucional de implementação como “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma pela qual se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”, e que condicionam as capacidades do Estado em levar a cabo seus objetivos. Tais capacidades podem ser classificadas em duas dimensões: a técnico-administrativa e a política. A primeira se refere à competência das burocracias do Estado para mobilizar ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados. A segunda diz respeito às habilidades do executivo para expandir os canais de inclusão, interlocução e negociação dos diferentes atores envolvidos, processando conflitos e prevenindo a captura de interesses específicos (PIRES, 2016, p. 198).

A abordagem dos arranjos institucionais de implementação busca identificar os atores que se envolvem na implementação de uma política, os processos e os mecanismos que estabelecem papéis e vínculos entre eles e avaliar, também, como esses atores e processos estão aptos a produzir os objetivos pretendidos.

Em suma, essa abordagem leva em consideração a natureza indeterminada dos processos de implementação, as características específicas do contexto político-institucional e a necessidade de articulação e coordenação dos múltiplos atores envolvidos (burocráticos, sociais e políticos) (PIRES, 2016, p. 198).

Na análise do PAIC, aplicamos esse enfoque pautando-nos numa leitura dos passos sintetizados por Gomide e Pires (2014) e Pires (2016), na abordagem dos arranjos institucionais de implementação desse programa. Nessa perspectiva, discutimos os objetivos da política, identificamos os atores envolvidos nas ações de implementação e

os processos, mecanismos e espaços que organizam suas relações e interações, bem como os instrumentos e mecanismos de coordenação (intragovernamental e intergovernamental) e de gestão (monitoramento e avaliação) que proporcionam tais interações. Por último, identificamos as capacidades estatais produzidas por esse arranjo e discutimos a forma como a conformação do processo de implementação condiciona os resultados obtidos.

Neste estudo, também consideramos o papel central do gerente municipal do PAIC – burocrata de médio escalão – na mediação das relações entre a formulação e a implementação desse programa.

Se, por um lado, a literatura especializada não deixa de reconhecer o papel dos atores no processo de formulação e de implementação de políticas públicas, por outro lado, isto tem sido feito principalmente em relação aos burocratas de alto escalão e, mais recentemente, aos burocratas de nível de rua, sem que os burocratas de médio escalão tenham recebido uma atenção equivalente (LOTTA; PAVEZ, 2010; FUSTER, 2016).

Situados em uma posição intermediária, entre os burocratas responsáveis pela formulação de regras e normas gerais e os burocratas que trabalham diretamente no contato com os usuários dos serviços públicos, estão os burocratas de médio escalão (BME), responsáveis pela coordenação da implementação da política. Sua importância reside tanto no papel de elo entre o alto escalão e os executores das políticas públicas, como em sua responsabilidade por conectar formulação e implementação (LOTTA; PAVEZ, 2010; FUSTER, 2016).

Em artigo que sistematiza diferentes olhares da literatura especializada sobre os BMRs, Lotta, Pires e Oliveira (2015) identificam três perspectivas para o exame da atuação desses agentes nas políticas públicas.

A primeira é a perspectiva estrutural, que concebe de maneira predefinida a atuação dos burocratas, “como função do lugar que ocupam nas estruturas organizacionais e dos papéis definidos nos ordenamentos

formais". Nessa perspectiva, as condutas desses burocratas são orientadas "pela obediência a regras formais (estatutos)" e sua inserção se dá em "cadeias de comando hierárquico bem definidas", que permitem aos superiores determinar "o cumprimento de tarefas pelos subordinados" (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2015, p. 38).

Por olhar para os burocratas de nível de rua de maneira "estanque" e "predefinida", essa perspectiva "não oferece recursos analíticos" para uma compreensão "particularizada da atuação dos BMEs" e "das relações entre distintas burocracias e suas consequências para a produção de políticas públicas" (Ibid, p. 39).

A perspectiva de ação individual é a segunda apresentada por Lotta, Pires e Oliveira (2015). Tem foco nas decisões e ações individuais, que incorporam cálculos racionais sobre as "recompensas e expectativas de sanções". Nesta perspectiva, a atuação de burocratas é interpretada por referência a um modelo de competição entre agentes "motivada pela maximização de seus próprios interesses e ganhos pessoais" e compreendida como "produto de decisões racionais que, por sua vez, decorrem de incentivos disponíveis e das expectativas de controle sobre o cumprimento de objetivos e metas propostas" (ibid, p. 39-40).

A perspectiva relacional, por último, enfatiza as relações que os BMEs estabelecem com os outros atores. Considera que as "políticas são marcadas por múltiplas redes de atores internos e externos ao Estado capazes de alterar o desenho e os resultados das políticas". Essa perspectiva também comporta autores interessados em compreender como os BMEs "influenciam e regulam as relações dos próprios implementadores" e como "mediam e mobilizam as relações entre implementação e formulação" (Ibid, p. 41).

Nesta perspectiva, os BMEs são concebidos como "elo fundamental entre as regras e sua aplicação prática, entre o mundo da política e o implementador que se relaciona com o usuário", e entre as múltiplas agências e seus entendimentos para construção de consensos em

torno das políticas públicas”. São destacadas suas responsabilidades cognitivas e comunicacionais e a interação constante que mantém com os outros atores, dirigida a conciliar distintas perspectivas do topo e da base. Suas decisões e comportamentos

só podem ser compreendidos, assim, levando em conta sua inserção em dinâmicas coletivas, a partir das quais ensinam os subordinados a cooperarem com os reguladores e vice-versa e a serem complacentes na implementação das regras da política (LOTTA; PIRES; OLIVERA, 2015, p. 42).

Faz parte também dessa perspectiva a consideração de que o sucesso da atuação dos BMEs requer condições relacionadas à “existência de um ator externo que cobre resultados e transparência, e a garantia de flexibilidade e liberdade para adaptação das regras” e, portanto, um espaço para o exercício da discricionariedade.

Parte da literatura que opera nesta perspectiva destaca, ainda, o papel central dos BMEs não apenas junto aos burocratas implementadores, mas também, na construção de consensos e de valores compartilhados junto a atores de outras agências, tendo em vista a regulação dessas interações e o direcionamento da implementação.

Os autores concluem que “as três perspectivas analíticas sobre a atuação dos BMEs tornam inevitável a percepção de suas correspondências com os três princípios organizacionais – hierarquia, mercado e redes – que têm marcado os debates sobre governança e teorias do Estado”. E, ainda, que quanto

mais a organização e operação do Estado se complexifica, partindo de um padrão marcado pela predominância de arranjos hierárquicos para padrões que mesclam os princípios do mercado e das redes, mais sofisticadas precisam ser as perspectivas analíticas para interpretação da atuação de atores burocráticos. Conforme se percebe ao longo desta revisão da literatura, as abordagens analíticas mais recentes

têm procurado introduzir um componente relacional-interativo às perspectivas anteriores, limitadas às reflexões a partir de estruturas ou da ação individual (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2015, p.45).

No caso do arranjo institucional do PAIC, uma das categorias de BMEs é composta pelos gerentes municipais, que estão alocados na estrutura organizacional das secretarias municipais de educação e atuam desempenhando papéis gerenciais.

No desenho do PAIC, cada município possui um GM que coordena uma equipe responsável pela implementação dos diferentes eixos do programa. Sua principal atribuição é a formação para a gestão oferecida aos burocratas das secretarias municipais de educação, e a formação e o acompanhamento cotidiano do desenvolvimento de ações de diretores e professores nas escolas do município. Os GMs são, ainda, responsáveis por manter interlocução com a SME, a SEDUC e a CREDE.

Esse conjunto de atribuições delegadas ao GM e à sua equipe pelo arranjo do PAIC demonstra a importância e complexidade de papéis desempenhados por esses agentes. Formalmente colocados como mediadores entre a formulação e a implementação são considerados, pelas burocracias de todos os níveis hierárquicos entrevistados, como peças-chaves do sucesso do programa.

Buscando uma aproximação preliminar ao modo como estes burocratas atuam na articulação entre diversos atores e as diretrizes do programa, bem como às suas possíveis influências na implementação do PAIC, olhamos para os GMs com base na percepção de gerentes regionais e de diretores escolares, na intenção de produzir descrições iniciais de suas ações e interações, a partir de um número discreto de entrevistas.

Assim, em síntese, a análise do PAIC envolveu pesquisa bibliográfica e documental da legislação referente ao programa, o uso de dados educacionais nacionais e estaduais e entrevistas semiestruturadas

com atores-chave ligados às estruturas organizacionais do PAIC e das escolas.

A Secretaria Estadual de Educação do Ceará (Seduc), secretarias municipais de educação e quatro pares de escolas parceiras selecionadas no âmbito do PAIC foram visitadas entre agosto de 2016 e outubro de 2017, em um trabalho de campo que envolveu entrevistas com representantes das diferentes burocracias implementadoras, que tiveram participação ativa e direta no programa entre 2013 e 2016.

3 O PAIC, seus arranjos institucionais e seus agentes implementadores

O PAIC é fruto do papel estratégico desempenhado pelo governo estadual do Ceará no processo de coordenação dos municípios no âmbito do ensino fundamental. Trata-se de um estado com longo histórico de cooperação educacional, iniciado na década de 1970 com os programas de municipalização do ensino fundamental que contaram com a assistência técnica e financeira da Seduc.

Essas experiências sedimentaram uma cooperação de caráter mais verticalizado e fortemente induzida pelo estado, que envolve a redistribuição de recursos financeiros, materiais e humanos (SEGATTO, 2015). Sedimentaram, também, uma coordenação orientada, segundo a literatura, por uma lógica permanente, institucionalizada e sistêmica, que viria a diferenciar as relações do Estado do Ceará com seus municípios das encontradas em outros estados brasileiros (SEGATTO; ABRUCIO, 2016).

O PAIC é um conjunto de programas desenhados pelo estado e introduzidos, desde 2007, nas redes públicas municipais de ensino, com o objetivo de promover a melhoria da educação e dos resultados escolares no ensino fundamental cearense.

Para tanto, o PAIC busca promover ações de colaboração entre atores burocráticos de entes federados³⁴, atores sociais e político-partidários, representando, assim, uma grande concertação em que atores políticos e burocráticos do governo do estado e de 184 prefeituras formam uma coalizão de esforços para fazer com que o Ceará supere a série histórica de baixos resultados educacionais.

O PAIC enfatizou inicialmente apenas a alfabetização e, atualmente, com a inclusão do quinto e do nono anos escolares, cobre todo o ensino fundamental.

Desde sua criação, o programa articula ações de formação das burocracias das secretarias municipais de educação e das escolas (diretores e professores), de distribuição de material didático, de avaliação e uso pedagógico dos resultados e de indução financeira para a adesão dos municípios, constituindo-se, ao longo do tempo, em um arranjo complexo com alta capacidade de articulação das relações entre o estado e os municípios.

A história do PAIC começa em 2004, com o Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar (CCEAE), uma comissão da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (Alece). Além de instituições como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), que prestou assessoria, o CCEAE contou com parceiros institucionais da sociedade civil, como a Associação de Prefeitos do Estado do Ceará (Aprece) e União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). E também com o apoio das universidades locais, como a Universidade Estadual do Ceará (Uece), a Universidade Federal do Ceará (UFC), a Universidade do Vale do Aracá (UVA), a Universidade de Fortaleza (Unifor) e a Universidade Regional do Vale do Cariri (Urca), e de atores da burocracia estadual e federal alocados na Secretaria Estadual de Educação do Ceará e no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

³⁴ Diversos autores têm estudado a longa tradição de colaboração entre estado e municípios, no Ceará (TENDLER, 1998; VIEIRA; VIDAL, 2013; SEGATTO, 2015).

O resultado da investigação está sistematizado no relatório final do CCEAE, que enfatiza três das dimensões que conformam o alarmante quadro de analfabetismo escolar existente à época no estado: *i*) baixo nível de compreensão e de escrita dos alunos provenientes da segunda série do ensino fundamental; *ii*) inadequação da formação do professor para lidar com as dificuldades dos alunos em processo de alfabetização; e *iii*) falta de metodologia e o mau uso dos recursos e do tempo em sala de aula por parte dos docentes (CEARÁ, 2004).

Nesse contexto, o município de Sobral foi escolhido pelas autoridades políticas municipais para a implementação pioneira de um programa de alfabetização muito bem-sucedido³⁵. Preservando a meta de alfabetizar todas as crianças até os sete anos de idade, essa iniciativa foi, posteriormente, expandida a outros municípios cearenses, a partir de parcerias entre a Seduc e as Secretarias Municipais de Educação (SME) (CEARÁ, 2012).

Esse é o contexto de surgimento do PAIC, sob o qual a cooperação educacional no Ceará se amplia, abarcando a formação de professores e diretores escolares, o apoio técnico prestado às secretarias municipais de educação e a criação de mecanismos de incentivos para melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem escolar. Tendo seu foco nos resultados de aprendizagem, o PAIC integra e articula uma série de ações que envolvem prefeitos no nível político e burocracias formuladoras e implementadoras posicionadas nas secretarias de educação e nas escolas.

Desde sua origem, o programa foi estruturado em torno de cinco eixos: gestão da educação municipal; gestão pedagógica; literatura e formação do leitor; e avaliação externa (CEARÁ, 2012).

A existência de um eixo destinado à avaliação, que destaca a utilização dos resultados na gestão escolar e no ensino, evidencia a posição

³⁵ A Cidade de Sobral vem mantendo um excelente desempenho nos resultados do Índice de desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Em 2015, entre as dez melhores escolas avaliadas no Estado do Ceará, cinco estão localizadas em Sobral.

estratégica que a avaliação assume junto às secretarias municipais de educação e aos burocratas implementadores do PAIC, como instrumento de monitoramento e de regulação da educação com base em indicadores e como alternativa aos modelos clássicos de controle por supervisão (LASCOUMÈS; LE GALÉS, 2012).

O eixo Avaliação compreende: *i*) a Prova PAIC que é externa à escola e é realizada no início do ano letivo, a fim de produzir um diagnóstico que auxilie as escolas na aprendizagem dos alunos do ensino fundamental; *ii*) o SPAECE, que avalia censitariamente os alunos do quinto e do nono anos do ensino fundamental; e *iii*) o SPAECE-alfa que avalia a proficiência em leitura dos alunos do segundo ano. Apesar de o SPAECE existir desde 1992, ele passou a ser aplicado nos municípios apenas a partir da implementação do PAIC.

Assim, desde sua criação, o PAIC utiliza os resultados do SPAECE como instrumento de gestão da melhoria da aprendizagem. Até 2010, esteve baseado nos resultados das turmas do segundo ano do ensino fundamental avaliadas pelo SPAECE-alfa. No entanto, na medida em que o programa foi alcançando resultados positivos na alfabetização, novas alterações foram introduzidas nos arranjos institucionais de implementação, como ilustram sua paulatina extensão, primeiro ao terceiro; quarto e quinto anos (Mais PAIC), em 2011, e, mais recentemente, em 2015, à segunda etapa do ensino fundamental, até o nono ano (PAIC Mais), sempre mantendo articulação com as avaliações do SPAECE que acontecem nesses anos escolares.

Nessa expansão, o PAIC manteve o conjunto de ações originais que envolvem formação e distribuição de material, incluindo literatura e formação do leitor, além do uso dos resultados das avaliações estaduais.

Os mecanismos de promoção da combinação de capacidades técnicas e políticas responsáveis pela efetividade e pela legitimação do PAIC foram mudando ao longo do tempo, por vezes como resultado dos conflitos suscitados. Este é o caso, por exemplo, da escolha para o cargo

de direção da escola proposta pela Seduc e que pretendia promover a participação social, introduzindo critérios técnicos que visavam à redução da influência política na escolha de diretores escolares. Essa diretriz foi um dos focos de tensão em torno do PAIC, que gerou forte resistência dos prefeitos, dado que os cargos de diretor representam recursos de troca valiosos nas disputas políticas e nos arranjos partidários pós-eleitorais em muitos municípios, sobretudo do interior (CORREA, 2018).

Do ponto de vista da implementação, o PAIC tem seu foco principal na melhoria dos processos burocráticos e pedagógicos das redes de ensino. Trata-se de um programa inovador por dois motivos. Primeiro, porque a maioria dos estados desenha programas destinados apenas às suas próprias redes. Segundo, porque o programa não busca apenas modificar o funcionamento interno das redes, mas também alterar o padrão de relações que vinculam diferentes agentes institucionais nas estruturas das secretarias estadual e municipal de educação, entre si e com as escolas (CORREA, 2018, p. 106).

Os mecanismos e espaços que organizam as relações entre os atores na gestão do PAIC fazem parte de um processo no qual o governo estadual formula a política e delega sua implementação às burocracias educacionais, estadual e municipal – Seduc e SME – e às burocracias escolares – diretores, equipe técnica e professores –, o que acaba por incluir praticamente todos os profissionais que atuam nas redes de ensino fundamental e nas escolas do Ceará, tornando-os responsáveis pela implementação da política.

O PAIC também introduz uma série de alterações institucionais nas redes escolares, com o objetivo de suscitar um sistema de colaboração entre o estado e os municípios no ensino fundamental. Para conseguir tal apoio, se utiliza de diversos recursos materiais e simbólicos. Basicamente, oferece às prefeituras consultoria técnica especializada, recursos materiais e financeiros, formação de pessoal e um novo modelo de gestão. Além disso, se utiliza da exposição pública dos prefeitos

em eventos, como naqueles em que são assinados compromissos educacionais entre o município e o estado, para buscar o apoio da opinião pública. Essas estratégias têm sido capazes de garantir a adesão sustentada de 100% dos municípios, mesmo o PAIC tendo passado por dois processos eleitorais desde a sua criação.

Ao aceitarem participar do programa em troca de novos recursos, os prefeitos concordam em ceder ao estado parte do controle e da autonomia que possuem sobre suas redes de ensino. Com isso, a Seduc passa a ter forte influência nas propostas técnico-pedagógicas e no funcionamento das redes municipais de ensino, sendo que a institucionalização dessas trocas acaba por vincular essas duas estruturas institucionais em uma nova estrutura (CORREA, 2018), que será analisada em detalhe nesta seção.

Embora não seja um objetivo expresso, a divulgação dos resultados do SPAECE por escola cria um canal direto de prestação de contas entre as burocracias escolares e a sociedade. No quadro da *accountability*, o PAIC institucionaliza uma série de trocas horizontais por parte das prefeituras em direção ao governo do estado, baseadas na adoção de sistemas informatizados que controlam indicadores de gestão das redes municipais, por meio de dados de matrícula, formação, absenteísmo dos professores, dias letivos, resultados dos alunos na Prova PAIC. Além disso, as burocracias municipais precisam cumprir uma série de obrigações de prestação de contas dos recursos recebidos e também das ações de formação realizadas no âmbito do programa.

Para completar o arranjo de implementação do PAIC, o governo do estado estabelece mecanismos para sancionar os governos e as burocracias municipais, mediante a criação de dois sistemas de incentivos desenhados para induzir esses agentes a perseguirem os objetivos propostos pelo programa. O primeiro desses mecanismos está voltado para atores políticos e gestores municipais, e diz respeito à reestruturação da cota-parte de repasses do Imposto sobre Circulação

de Mercadorias e Serviços (ICMS), vinculada, agora, a indicadores educacionais.

O segundo mecanismo está voltado às burocracias das redes de ensino e das escolas e atua por meio da criação de diversos incentivos simbólicos e materiais, no âmbito do Prêmio Escola Nota Dez (PENDez) que, junto à vinculação da gestão à avaliação, pode ser considerado outro dos principais instrumentos da ação pública do PAIC, nos termos colocados por Lascoumès e Le Galés (2012).

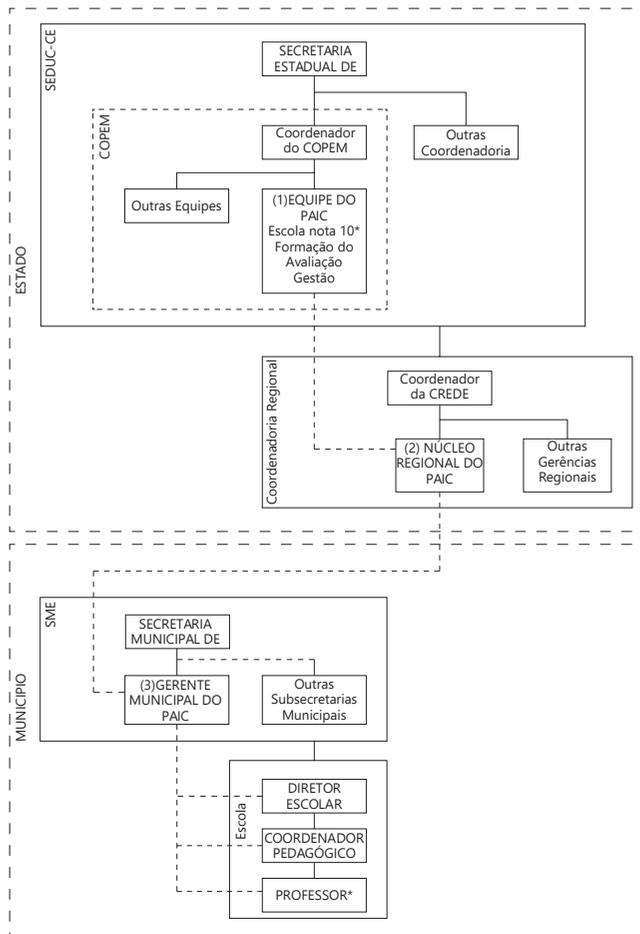
Para fazer funcionar esses instrumentos, bem como para dar sustentação ao fluxo de informações, o estado cria uma instância com poder de supervisionar o andamento do PAIC. Enxuta e especializada nas tarefas do programa, essa estrutura é construída em paralelo à estrutura institucional das secretarias estadual e municipal de educação com o objetivo específico de propiciar a colaboração entre o estado e os municípios. Trata-se da Coordenadoria de Cooperação entre Estados e Municípios (Copem) e da sua extensa rede de células e gestores regionais e municipais que a auxiliam na tarefa de supervisionar o funcionamento do PAIC.

A Copem é um órgão da Seduc, com pessoal e orçamento próprios. É responsável por organizar a cooperação dos programas estaduais com os municípios e também por assessorar os municípios na articulação com os programas federais. Nessa coordenadoria existe uma equipe de aproximadamente trinta pessoas designadas, exclusivamente, para cuidar das ações do PAIC, subdivida em seis grupos: cinco que atuam de acordo com os eixos do PAIC e o sexto que é responsável pelas ações do PENDez.

Do ponto de vista operacional, a relação entre estado e municípios ocorre por meio de reuniões com a Seduc e a seccional da Undime no estado.

A Figura 1, a seguir, mostra, nas linhas pontilhadas, o fluxo da informação/prestação de contas do PAIC, que contrasta com os organogramas-padrão tipicamente encontrados na maioria das secretarias de educação.

Figura 1 – Organograma das instâncias do PAIC dentro das estruturas das secretarias municipais e estaduais de educação e fluxo da informação



Fonte: Correa (2018).

Os núcleos funcionam dentro da estrutura de cada Coordenadoria Regional de Educação (Crede), e são órgãos responsáveis por articular as políticas educacionais no âmbito regional. Esses núcleos são compostos por um gerente regional do PAIC e um ou mais assessores que respondem exclusivamente pelas ações deste programa dentro de suas regiões de abrangência, funcionando como ponte entre a Copem e os gerentes municipais. Nas secretarias municipais foram criadas equipes responsáveis pelo programa, que se comunicam com as Credes. Nas Credes são realizadas formações com os professores e os gestores e realizados fóruns regionais com secretários municipais de educação e equipes do PAIC para discussão do programa e troca de experiências.

Essas equipes envolvem o Gerente Municipal (GM) que é o agente responsável por prestar contas sobre todas as ações desenvolvidas pelo município no âmbito do PAIC. Ele responde, a um só tempo, à estrutura da secretaria municipal e à estrutura construída para o funcionamento do PAIC, e está em contato direto com os núcleos subordinados à Copem.

O papel desempenhado pelo GM é o de um agente interlocutor do PAIC que, inserido na estrutura das secretarias municipais, oferta serviços educacionais de interesse direto da municipalidade e presta contas tanto à SME quanto à Copem sobre todas as atividades relacionadas com o PAIC.

A alocação do GM nessa estrutura se dá por processo seletivo definido em edital. Assim como os gerentes regionais e seus assessores, ele e os membros de sua equipe recebem bolsas pagas pelo governo do estado. O valor da remuneração do GM foi outro dos focos de tensão e mobilizou a intervenção da Undime que, tal como em outros estados, representa uma das arenas de negociação e de resolução de conflitos entre entes federados. Inicialmente, o valor integral da bolsa era de R\$ 1000,00, mas conflitos decorrentes da insatisfação com a existência de disparidades na remuneração desses profissionais em alguns municípios levaram a alterações no valor das bolsas. Com a mediação da Undime,

o valor da bolsa foi dividido entre três profissionais, correspondendo a três bolsas de R\$ 400,00 para o GM e de R\$ 300,00 para cada um dos formadores da equipe (CEARÁ, 2012).

Formalmente, o estado mantém sob sua responsabilidade a capacidade de sanção dessas burocracias implementadoras, mediante a possibilidade de não renovação da bolsa, ao final do período de concessão. Na prática, esses agentes se mantêm fortemente subordinados à estrutura das secretarias municipais, que detêm significativa autonomia na escolha dos GMs e na manutenção no cargo, a despeito das regras definidas pelos editais estaduais.

O PAIC incorpora as avaliações externas realizadas no ensino fundamental e seus resultados informam um sistema de incentivos que envolve: a premiação, pela Seduc, de escolas que apresentam maior desempenho; e a compensação financeira das escolas com menor desempenho. Para que o incentivo financeiro se concretize, as escolas premiadas devem colaborar com as escolas apoiadas, para que essas últimas consigam melhorar seus resultados.

Trata-se de um arranjo institucional de implementação que envolve mecanismos de gestão e de coordenação que organizam os atores em uma cadeia de obrigações e prestação de contas, por meio da qual o governo do estado procura realizar uma intervenção que envolve uma sequência de ações e de incentivos destinados a melhorar os resultados educacionais dos municípios (CORREA, 2018).

Em síntese, o PAIC delinea formas de intervenção nas secretarias municipais de educação com o objetivo de viabilizar efeitos de longo prazo, com foco na melhoria dos resultados escolares, por meio de modificações profundas nos modelos de gestão das redes de ensino e nas formas de atuação das burocracias, que passam a ter foco nos resultados das avaliações externas.

As formas de intervenção suscitadas pelo PAIC relacionam-se tanto com o plano de assessoria técnica voltado para os profissionais que atuam na rede de ensino sob responsabilidade da SME, quanto com as ações de formação voltadas para diretores e professores.

A primeira forma de intervenção propõe um novo modelo de funcionamento e novos planos de ação a serem adotados pelos agentes implementadores das secretarias municipais de educação. Apoiar-se em um minucioso programa de consultoria, que vincula burocratas de médio escalão (BMRs) da Seduc e da SME, e por meio do qual os técnicos estaduais assessoram os técnicos municipais, mobilizando ações estruturadas para a implantação de um modelo de gestão com base em resultados.

A intenção é fortalecer institucionalmente as secretarias municipais, reestruturando seus processos internos, por meio da substituição de modelos centralizados com base na supervisão e na inspeção, por formas de trabalho baseadas no monitoramento periódico de indicadores sistêmicos e no estabelecimento de metas que visem a melhoria da qualidade dos processos pedagógicos.

A segunda forma de intervenção do PAIC está voltada para a burocracia de médio escalão e de nível de rua, tendo foco na formação do diretor e do professor, sendo este último também acompanhado pelos GMs na sua atividade pedagógica. Os calendários de formação, os programas, objetivos e regras de seleção são definidos pela secretaria estadual que possui uma rede de supervisão formada por bolsistas.

Essas formações pedagógicas, em particular, são baseadas em propostas que introduzem, nas práticas dos professores com os alunos, materiais didáticos estruturados de apoio preparados pela Seduc, órgão que também assegura a distribuição desse material, a definição dos critérios de seleção e de preparação dos formadores e o pagamento das bolsas. As secretarias municipais, por sua vez, precisam viabilizar as formações

locais oferecidas pelos formadores do PAIC, garantindo a participação dos professores das redes de ensino que administram.

O formador local realiza, ainda, um acompanhamento pedagógico sistemático *in loco*, mediante visitas às escolas e salas de aula, com a finalidade de auxiliar o professor na aplicação da metodologia vista na formação e de levantar subsídios para a organização das próximas formações. Na perspectiva da prestação de contas, os dados coletados são encaminhados periodicamente, por meio de relatórios, ao núcleo da Copem responsável pelo Eixo Ensino Fundamental.

No conjunto de instrumentos destinados a induzir a legitimação política e o alinhamento das burocracias implementadoras às normas do PAIC estão duas estruturas de incentivos independentes dirigidas a dois tipos de atores.

A primeira delas é a nova regra de repasse da cota-parte do ICMS³⁶ às prefeituras e está dirigida aos agentes políticos. Tem o objetivo de incentivar os prefeitos a investirem mais recursos na educação municipal, principalmente entre aqueles que governam cidades com pouca capacidade econômica e que passam a disputar os repasses financeiros do estado a partir da melhoria dos indicadores educacionais.

O segundo sistema de incentivos é o PENDEz que tem foco nas burocracias escolares. Criado em 2009, busca operar como política indutora de bons resultados escolares e, ao mesmo tempo, como

³⁶ Estabelecido pela Lei Estadual no 14.023/2007, a nova regra de rateio do ICMS estabelece que 25% do total de repasses desse imposto pelo Estado aos municípios devem observar os seguintes critérios: i) três quartos da quota-parte a serem distribuídos de acordo com o Valor Fiscal Adicionado (VAF) – um recurso atrelado ao ICMS arrecadado dentro do próprio município; ii) um quarto do restante da quota-parte devida deve ser distribuída de acordo com três indicadores setoriais utilizados pelo governo estadual, a saber: dezoito por cento de acordo com o Índice de Qualidade da Educação (IQE), um indicador que integra resultados de aprendizagem e fluxo, utilizando a média de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática obtida pelos alunos do segundo ano e quinto ano e a taxa de aprovação dos alunos do primeiro ao quinto ano, nos dois anos antecedentes ao repasse; cinco por cento de acordo com o Índice de Qualidade da Saúde (IQS); dois por cento de acordo com o Índice de Qualidade do Meio Ambiente (IQM).

mecanismo de apoio às escolas com os resultados mais baixos. Além disso, também funciona como subsídio a um modelo de aprendizagem institucional focado na colaboração entre escolas para disseminação de boas práticas de gestão e pedagógicas e de fortalecimento da melhoria da qualidade da aprendizagem dos alunos das redes públicas de ensino.

O PENDEz se utiliza de um índice para seleção das escolas aptas a receberem o prêmio ou o apoio em cada ano escolar. É o Índice de Desempenho (IDE) alfa para o segundo ano, IDE-5 para o quinto ano e IDE-9, para o nono ano do ensino fundamental – que é formado por três elementos: a proficiência média da escola convertida para uma escala de zero a dez, a taxa de participação de alunos na avaliação e um fator de ajuste para universalização do aprendizado.

O PENDEz busca, por um lado, induzir uma competição entre as escolas públicas do estado, por meio de repasses em dinheiro para as 150 escolas mais bem colocadas nas avaliações realizadas no segundo, quinto e nono ano do ensino fundamental pelo SPAECE. Esses recursos são destinados às escolas e, parte deles, facultativamente, aos professores.

Por outro lado, busca oferecer compensações financeiras às 150 escolas com menor desempenho nessa avaliação estadual. Trata-se das chamadas escolas apoiadas que, numa primeira etapa, recebem a metade do valor do auxílio, ficando o repasse da parcela restante condicionado ao alcance das metas de desempenho fixadas pelo PAIC. No caso das escolas apoiadas, uma parte da segunda parcela desses recursos pode ser utilizada na bonificação de professores.

Por fim, o PENDEz busca promover um encontro cooperativo entre escolas premiadas e apoiadas. As 150 escolas que ficaram nas melhores posições devem adotar as 150 escolas que ficaram nas últimas posições, constituindo parcerias, com duração de até dois anos, que envolvem ações de cooperação técnico-pedagógica, com o objetivo de melhorar os resultados da aprendizagem dos alunos das escolas apoiadas.

Trata-se, assim, de um sistema de incentivos *sui generis*, com peculiaridades que o diferenciam da maioria das iniciativas de bonificação de professores e de premiação de escolas já implementadas no país. Entre essas peculiaridades está o fato de o PENDez ser sustentado não apenas em princípios de competição e meritocracia, como acontece com a maioria das iniciativas estaduais de responsabilização, mas também em princípios de colaboração e de equidade.

Apesar de os repasses do ICMS representarem um montante significativo de recursos para os cofres municipais, do ponto de vista simbólico eles não comportam o mesmo potencial de uso eleitoral por parte dos atores políticos de que desfrutam, em razão de sua expressiva visibilidade pública, as cerimônias de entrega dos recursos às escolas premiadas promovidas pelo estado e replicadas pelos municípios. Com efeito, a cerimônia de entrega dos prêmios do PENDez às escolas públicas cearenses é realizada anualmente em Fortaleza e prefeitos, secretários municipais, diretores escolares e professores são convidados a participar.

No Ceará, o governador procura fazer um evento político da entrega dos prêmios do PENDez. Essa iniciativa geralmente comporta não apenas a busca por conferir prestígio a esse componente do PAIC e por angariar o apoio dos municípios para os esforços da Seduc e da SME, mas, também, finalidades político-eleitorais (BROOKE, 2011).

Em termos de resultados, o arranjo institucional do PAIC e as capacidades promovidas entre os atores dos diferentes escalões burocráticos podem ser observados na melhoria do desempenho dos alunos, principalmente nos anos iniciais do ensino fundamental.

O sucesso do PAIC está relativamente bem documentado na literatura (ABRUCIO; SEGATTO; PEREIRA, 2016; CALDERÓN; RAQUEL; CABRAL, 2015; CARNEIRO; IRFI, 2017; COELHO, 2013; FONSECA, 2013) e pode ser observado tanto na Tabela 1, que apresenta a posição dos municípios nos diferentes níveis de proficiência ao longo do tempo, quanto no

Gráfico 1, que permite acompanhar a evolução do Ideb³⁷ no Ceará e nos outros estados da Região Nordeste.

A Tabela 1 mostra que, ao longo de praticamente uma década de implementação do PAIC, houve uma transformação significativa no desempenho educacional dos municípios cearenses. Em 2007, início do PAIC e das avaliações do SPAECE-alfa, apenas quatorze dos 184 municípios estavam no nível desejável³⁸ da escala de desempenho, e mais da metade no nível intermediário³⁹. Em 2011, quatro anos após a criação do PAIC, o Ceará não apresentava nenhum município nos três primeiros níveis – não alfabetizado⁴⁰; alfabetização incompleta⁴¹ ou intermediária –, e 95% alcança o nível desejável. A partir de 2015, a totalidade dos municípios cearenses se posiciona nesse nível.

Tabela 1 – Quantidade de municípios segundo o nível de proficiência no SPAECE-alfa 2007-2015

Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Desejável	14	22	83	141	178	145	166	166	180
Suficiente	37	68	79	42	6	35	18	18	4
Intermediário	94	84	22	1	0	0	0	0	0
Alfabetização incompleta	36	9	0	0	0	0	0	0	0
Não alfabetizado	3	1	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: Mota (2018), com dados do SPAECE-alfa/Seduc-CE 2007-2015.

³⁷ Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foi criado em 2007 e reúne, em um só indicador, os resultados do fluxo escolar (dados sobre aprovações obtidos no censo escolar) e as médias de desempenho nas avaliações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) (Saeb e Prova Brasil).

³⁸ Acima de 150 pontos.

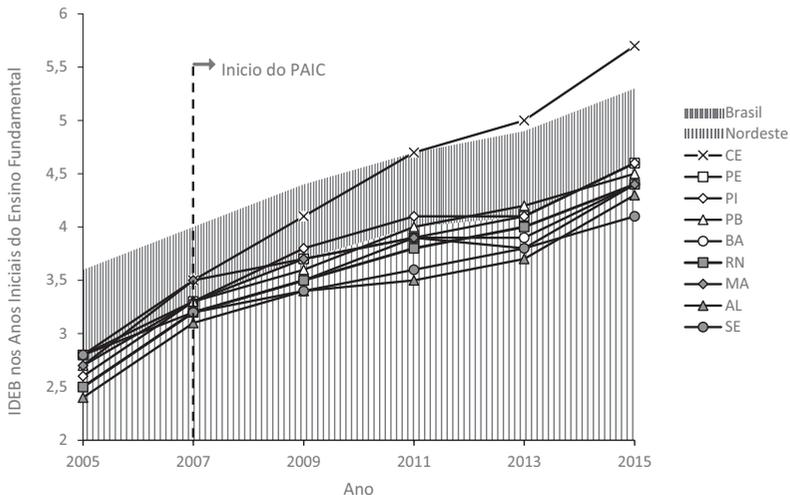
³⁹ De 100 a 125 pontos.

⁴⁰ Até 75 pontos.

⁴¹ De 75 a 100 pontos.

Em 2005, ou seja, apenas dois anos antes da implementação do PAIC, o Ceará ocupava a 21ª colocação entre os 27 estados do Brasil no Ideb do quinto ano do ensino fundamental. Com 2,8 pontos, o estado distava cerca de um ponto da média nacional (3,6) e estava praticamente na média da Região Nordeste (2,7). Já em 2015, o Ideb do Ceará alcança 5,7, quase meio ponto acima da média nacional (5,3) e cerca de um ponto a mais que Pernambuco, segundo colocado, que, com 4,6 pontos, tem exatamente a média da Região Nordeste, como mostra o Gráfico 1. Passados menos de dez anos do início do PAIC, o Ceará figura entre os cinco estados com melhores resultados nos anos iniciais do ensino fundamental do país, junto aos estados mais ricos da Região Sul e da Região Sudeste (CORREA, 2018, p. 86).

Gráfico 1 – Ideb dos estados do Nordeste entre 2005 e 2015



Fonte: Correa (2018), com dados do Inep.

Embora a literatura e os dados apresentados forneçam evidências claras acerca das conexões entre a gestão do PAIC e a melhoria do fluxo e do desempenho escolar no início do ensino fundamental cearense, ainda persiste uma lacuna no entendimento do papel desempenhado pelos BMEs na promoção da melhoria dos resultados cognitivos e de novos padrões de gestão escolar e de práticas pedagógicas.

As entrevistas realizadas com diferentes agentes envolvidos diretamente com a implementação do PAIC mostraram como é percebido o papel do GM e sua influência no programa.

Evidenciaram, em primeiro lugar, que a atuação do GM é considerada estratégica para o sucesso da implementação do PAIC, principalmente na sua fase inicial, quando o estado apresentava resultados críticos na alfabetização dos alunos das redes públicas de ensino.

As entrevistas indicaram que o GM obtém reconhecimento dos superiores e também dos subordinados, e que esse reconhecimento não decorre apenas da posição que ocupa na estrutura organizacional, mas, também e principalmente, da liderança pedagógica que mantém junto à burocracia escolar.

Gerentes regionais e diretores escolares reconhecem o GM como o **centro da política**, por ser o agente que atua no acompanhamento pedagógico dos professores, busca alternativas para as dificuldades individuais de aprendizagem dos alunos, que monitora, discute e analisa resultados junto à escola e orienta as ações dos professores a partir desse diagnóstico.

Olhar se os professores estão cumprindo a rotina, checar a aprendizagem de cada criança e orientar os professores são estratégias reportadas por gerentes e diretores escolares entrevistados para se referirem às rotinas dos GMs nas escolas.

Aos gerentes municipais e às suas equipes é atribuída a tarefa de fazer com que as diretrizes da política cheguem à própria secretaria municipal e, principalmente, às escolas, de forma a atingir técnicos educacionais, professores, diretores escolares e coordenadores pedagógicos.

Trata-se de uma estratégia comum aos GMs, adotada desde a origem do PAIC, e que atualmente alcança o segundo, o quinto e o nono ano do ensino fundamental, e envolve o uso diagnóstico e pedagógico dos

resultados obtidos pela escola nas avaliações estaduais, bem como a definição de estratégias de intervenção e de orientação dos professores e diretores, a partir das dificuldades detectadas.

As entrevistas e as observações de campo mostraram que as práticas e interações que os GMs estabelecem junto a diretores e professores estão tipicamente mediadas por quatro tipos de ações: formação docente; uso diagnóstico das avaliações estaduais; ênfase na melhoria dos resultados; criação de um clima de confiança e apoio; e acompanhamento próximo do trabalho do professor em sala de aula. Essas ações têm pouca variação entre os GMs e ganham importância porque, em conjunto, se mostraram capazes de suscitar significativo alinhamento entre a gestão da escola, a prática docente e as diretrizes do programa.

A atuação dos GMs no direcionamento da implementação do PAIC junto a diretores e professores parece promover uma forma de aprendizagem institucional que contribui com o alinhamento sustentado da gestão escolar e do trabalho do professor às diretrizes do programa, mesmo quando cessa a mediação desses gerentes. As entrevistas revelam que diretores percebem **o reflexo disso na sala de aula**, quando os professores **saem da formação, eles têm um norte e os professores cumprem a rotina**.

A geração de um clima de colaboração entre os GMs e os agentes escolares é outra dimensão relevante da atuação desses agentes, na percepção dos diretores. Esse clima se caracteriza por propiciar uma relação de proximidade e confiança entre o gerente e a direção escolar, que se traduz em um **atendimento diferenciado do PAIC**, em estar junto da escola **para ajudar e, quando a escola melhora depositar confiança na escola e partir para outra**, conforme afirmações dos diretores entrevistados.

Na pesquisa de campo, a criação de um clima de colaboração e confiança se revelou uma dimensão importante na atuação dos GMs do PAIC. Eles se vêm às voltas com a necessidade de mitigar,

nas escolas com menores resultados, o sentimento generalizado de insatisfação e de baixa autoestima que atinge diretores e professores quando recebem a notícia de que sua escola faz parte do PENDez na condição de “apoiada”.

As entrevistas também revelam que, no interior do PAIC, as burocracias educacionais e os agentes políticos têm criado condições político-institucionais mais positivas para o funcionamento das redes de ensino e das escolas, que propiciaram, conforme os relatos dos diretores, **greves mais curtas, uma estabilidade maior de profissionais e troca menor de professores.**

Os formuladores do PAIC delinearão um arranjo de implementação que se traduz numa forma de intervenção nas secretarias municipais de educação baseada em modificações nos modelos de gestão das redes de ensino e nas formas de atuação dos agentes escolares, e que têm foco nos resultados das avaliações externas.

As entrevistas indicaram que a obtenção de bons resultados é uma preocupação significativamente presente, e que isso tem levado recorrentemente às escolas a enfatizar uma estratégia pedagógica que diversos autores chamam de “treinar para o teste”.

A se julgar pelas entrevistas e pelas observações que tivemos a oportunidade de realizar com os professores e equipes do PAIC, as ações de formação continuada oferecidas pelos GMs estruturam o programa e direcionam o trabalho pedagógico para o uso dos descritores e dos resultados do SPAECE, notadamente nos anos escolares e nas turmas que participam dessa avaliação. Essa estratégia tem sido assumida pelas escolas que visitamos, tornando perceptível que há uma preocupação constante tanto da equipe de gestão escolar quanto dos professores

com o resultado dos alunos nas avaliações externas (CORREA, 2018; MOTA, 2018)⁴².

O contato com os agentes escolares nas visitas às escolas e as entrevistas indicaram a utilização de simulados como iniciativa recorrente da escola para preparar os alunos para a avaliação estadual. E isto acontece de forma tal que o SPAECE, ao referenciar a definição das escolas que serão ou não merecedoras do prêmio, mobiliza um comprometimento dos profissionais com os resultados muito maior do que, por exemplo, a Prova Brasil, avaliação nacional que também acontece de forma censitária no quinto e no nono ano do ensino fundamental.

A pesquisa permitiu observar que o PAIC, com seus sistemas de incentivos e compensações financeiras e seus agentes mediadores, também cria condições para a movimentação das escolas apoiadas, na direção do comprometimento com a melhoria do ensino e da aprendizagem e dos resultados escolares e, portanto, com os objetivos principais desse programa.

Se nessas ações dos GMs observa-se pouca variação, foram, no entanto, percebidas diferenças importantes nas interações pedagógicas adotadas. Trata-se de estratégias orientadas para a melhoria dos resultados das escolas no SPAECE, que são operadas pelos GMs de acordo com suas próprias convicções e com o contexto da ação. Por exemplo, acompanhamos situações e soubemos pelas entrevistas que o gerente decide que sua equipe fará o diagnóstico de leitura e escrita das turmas que serão avaliados no SPAECE-alfa. Ou que o GM realiza intervenções diretas com os alunos ou participa de grupos de estudo nas escolas. Outras em que convence os professores a participar das formações fora de horário de trabalho. E, ainda, aquelas em que foi possível verificar o esforço desse agente para assistir uma grande quantidade de escolas com uma equipe reduzida.

⁴² Todas as escolas públicas municipais e estaduais que oferecem ensino fundamental participam, pelo menos, da prova estadual, de uma prova municipal e de simulados organizados pela escola para preparar os alunos para o SPAECE.

4 Considerações finais

Neste artigo, analisamos o ambiente institucional e o conjunto de parâmetros sob os quais opera o arranjo institucional do PAIC, e também a forma como esse arranjo articula o gerente municipal, que é responsável pelas relações entre a formulação e a implementação do programa.

Essa análise nos permite observar que o arranjo de implementação do PAIC favorece a promoção de capacidades pedagógicas e de gestão, entre as diferentes burocracias educacionais e escolares, que se orientam por metas e padrões de desempenho escolar definidos pelo governo estadual, e envolvem o direcionamento das ações de secretarias municipais de educação e de escolas.

A análise permitiu caracterizar o PAIC como um arranjo institucional de implementação complexo, que envolve normas, mecanismos de *accountability*, sistemas de incentivos dirigidos a atores políticos e às burocracias escolares, e instrumentos de gestão e coordenação de atores institucionais do governo municipal e das burocracias estaduais e municipais, com o objetivo de promover a melhoria da qualidade da educação municipal no Estado do Ceará.

A se julgar pelos dados educacionais do Ceará, antes e depois do início do PAIC, e pelas entrevistas e observações que tivemos a oportunidade de realizar, trata-se de um arranjo capaz de promover capacidades burocráticas e de prover recursos e incentivos que, combinados com mecanismos de coordenação e de monitoramento e avaliação, se traduzem no alcance de níveis nacionais de eficiência e de legitimidade do programa relativamente elevados.

A perspectiva pedagógica que informa o PAIC, e mais especificamente a atuação dos GMs, se traduz, pelo menos, em três dimensões. Em primeiro lugar, na importância conferida às ações de formação de gestores e professores e de acompanhamento próximo da prática do

professor em sala de aula. Em segundo lugar, essa formação envolve o uso diagnóstico e pedagógico dos resultados dos alunos nas avaliações da Prova PAIC e do SPAECE. Em terceiro lugar, está a definição de estratégias de intervenção e de orientação pedagógica dos professores a partir das dificuldades diagnosticadas. Trata-se de ações que, aliadas à criação de um clima de confiança e cooperação, colaboram para a compreensão do alinhamento percebido na pesquisa, entre a gestão da escola, a prática docente e as diretrizes do PAIC.

A atuação dos GMs junto a diretores e professores também colabora para promover uma aprendizagem institucional, principalmente nas escolas apoiadas, que leva a um alinhamento, sustentado ao longo do tempo, da gestão escolar e do trabalho do professor às diretrizes do programa, num arranjo em que prevalece a gestão e o foco nos resultados.

As formas de intervenção dos agentes do PAIC nas secretarias municipais de educação e nas escolas estão baseadas num modelo de gestão por resultados, que introduz modificações profundas nos modelos tradicionais de gestão das burocracias educacionais e escolares baseadas em normas e supervisão.

Em particular, os mecanismos de monitoramento e avaliação dotam o arranjo institucional do PAIC da capacidade de acompanhar as ações, gerando informações das prefeituras para o governo do estado, baseadas na adoção de sistemas de informação. Esses sistemas controlam indicadores de gestão das redes municipais por meio de dados de matrícula, formação, absenteísmo dos professores, dias letivos, resultados da aprendizagem dos alunos na Prova PAIC e sobre seu desempenho cognitivo nas avaliações do SPAECE. Esses mecanismos se completam pela prestação de contas dos recursos recebidos e das ações de formação realizadas no âmbito do PAIC que as burocracias municipais precisam observar.

Os efeitos de médio e longo prazo desse novo modelo de gestão por resultados nas dinâmicas institucionais coletivas e nas relações entre

seus diferentes agentes e burocracias implementadoras, bem como na aprendizagem dos alunos e nos resultados escolares é, ainda, um problema de pesquisa em aberto para os autores deste texto.

Referências

ABRUCIO, F.; SEGATTO, C.; PEREIRA. *Regime de colaboração no Ceará: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo*. Instituto Natura, 2016.

BROOKE, N.; CUNHA, M. A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados. *Estudos & Pesquisas Educacionais*, São Paulo, v. 1, p. 17-79, 2011.

CALDERÓN, A. I.; RAQUEL, B. M.; CABRAL, E. O Prêmio Escola nota 10: meritocracia e cooperação para a melhoria do desempenho escolar. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*, v. 23, n. 87, 2015.

CARNEIRO, D.; IRFFI, G. Avaliação comparativa das Leis de Incentivo à Educação no Ceará. *In: ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA*, 22., 2017. *Anais [...]*, Fortaleza, 2017.

CEARÁ. Assembleia Legislativa do Ceará. *Relatório final do comitê cearense para a eliminação do analfabetismo escolar*. Fortaleza: Alece, 2004.

_____. *Regime de colaboração para a garantia do direito a aprendizagem: o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará*. Fortaleza: Seduc; Unicef, 2012.

COELHO, M I. *Rede de cooperação entre escolas: uma ação no âmbito do Pacto de Avaliação na Idade Certa – PAIC*. 2013. Dissertação (Mestrado) –CAED/FACED/UFJF, Juiz de Fora, 2013.

CORREA, E. V. *Accountability na educação: impactos do Prêmio Escola Nota Dez no sistema público de ensino do Ceará*. 2018. Tese (Doutorado) – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

FONSECA, A. S. *Programa de Alfabetização na Idade Certa – PAIC: reflexos no planejamento e na prática escolar*. 2013. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

FUSTER, D. *Burocracias e políticas públicas: uma análise da distribuição e ocupação dos cargos e funções em comissão da Prefeitura de São Paulo*. São Paulo: Consad, 2016.

GOMIDE, A.; PIRES, R. *Capacidades estatais e democracia: arranjos de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.

LASCOUMÈS, P.; LE GALÈS, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 9, n.18, jul./dez. 2012.

LOTTA, G.; PAVEZ, T. R. Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 15, n. 56, 2010.

LOTTA, G.; PIRES, R.; OLIVEIRA, V. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público* Brasília, v. 65, n. 4, p. 463-492 out./dez. 2015.

MOTA, M. O. *Entre a meritocracia e a equidade: o Prêmio Escola Nota Dez na percepção e atuação dos agentes implementadores*. 2018. Tese (Doutorado) – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

PIRES, R. Arranjos institucionais para implementação de políticas e ações governamentais em direitos humanos. *In: Delgado, L. et al. (Orgs.). Gestão de políticas públicas de direitos humanos*, Brasília: Enap, 2016.

SEGATTO, C. I. *O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental*. 2015. Tese (Doutorado) – Faculdade Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, L. F. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. *Revista Brasileira de Educação*, v. 21, n. 65 abr./jun. 2016.

TENDLER, J. *Bom governo nos trópicos*. Rio de Janeiro: Revan, Brasília, DF: ENAP, 1998.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. Construindo uma história de colaboração na educação: A experiência do Ceará. *Educação & Sociedade*, v. 34, n. 125, p. 1075-1093, dez. 2013.

A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS⁴³

*Renata Bichir*⁴⁴

*Sergio Simoni Jr.*⁴⁵

*Guilherme Pereira*⁴⁶

1 Introdução

Já é uma posição consolidada no debate brasileiro de que a categoria dicotômica e estanque *federalismo* é insuficiente para compreender os efeitos do arranjo federativo na variação do desenho e implementação de políticas sociais (ALMEIDA, 1995, 2005; SOUZA, 2013; ABRUCIO, 2005; MELO, 2005; ARRETCHE, 2012). Elaboraões mais refinadas,

⁴³ Este capítulo apresenta resultados de pesquisas obtidos no âmbito do projeto "Para Além da Transferência de Renda? Desafios da Articulação Intersetorial de Políticas Sociais", coordenado por Renata Bichir no Centro de Estudos da Metrópole, do Centro de Pesquisa, Inovação e Difusão e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (CEM/CEPID/FAPESP), e que conta com recursos da FAPESP (processo 2013/07616-7). Agradecemos aos membros do grupo de pesquisa as discussões que subsidiaram este texto, principalmente a Maria Clara Oliveira. Agradecemos ainda aos participantes do VII Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, principalmente Elaine Lício e Eduardo Marques. Sergio Simoni Jr agradece ainda a bolsa de pós-doutorado conferida pelo INCT "Instituto da Democracia e da Democratização da comunicação", no âmbito do CESOP/UNICAMP.

⁴⁴ Renata Bichir é professora no curso de Gestão de Políticas Públicas da EACH/USP e coordenadora de pesquisa no Centro de Estudos da Metrópole Sérgio Simone Jr é Professor do Departamento de Ciência Política da UFRGS e Pesquisador do CEM.

⁴⁵ Sérgio Simone Jr é Professor do Departamento de Ciência Política da UFRGS e Pesquisador do CEM.

⁴⁶ Guilherme Pereira é mestre em Políticas Públicas pela UFABC e pesquisador do CEM.

baseadas em estudos mais detidos sobre relações intergovernamentais em diferentes políticas (ARRETCHE, 2012; ALMEIDA, 2005; ABRUCIO, 2005) argumentam que, de modo geral, o *policy decision-making* em muitas políticas sociais está concentrado na União, ao passo que os governos subnacionais ficariam a cargo do *policy-making*.

Esses arranjos, muitas vezes denominados sistema nacional de políticas públicas, remontam às reformas de políticas sociais ocorridas a partir dos anos 1990, e se caracterizam por definirem macro parâmetros nacionais para a implementação de políticas, baseando-se em repasses de recursos federais condicionados à execução de agendas federais, financiamento fundo a fundo, espaços institucionalizado para participação social, negociação federativa e controle social (Arretche, 2012; Franzese e Abrucio, 2013).

A expectativa é que sistemas nacionais de políticas gerem efeitos de indução nos padrões subnacionais de provisão de serviços sociais, reduzindo desigualdades locais. Entretanto, os formatos de cada sistema variam, bem como os legados de cada área de política. No caso específico que nos interessa, o Sistema Único de Assistência Social (Suas), o quadro é de uma área de constituição recente como política pública rotineira e nacionalmente regulada, frente a um legado de provisão privada, filantrópica, descontínua, no registro da caridade e da benemerência.

O processo de constituição do Suas consiste, basicamente, na formulação, em nível federal, de diferentes tipos de normas que procuram regular nacionalmente parâmetros mínimos, com destaque para normas que especificam o papel de cada ente subnacional na provisão de serviços, normas que estipulam formas de repasse de recursos e aquelas que especificam o que são os serviços socioassistenciais. Essa construção implica um processo de institucionalização da política de assistência social ao longo do tempo. Logo, não se espera que as regras tenham qualquer efeito imediato. Desde as contribuições seminais do institucionalismo histórico (PIERSON, 2004), sabe-se da importância de levar em consideração efeitos das regras ao longo do tempo.

Nesse sentido, este artigo analisa a evolução dos padrões gerais de implementação dos serviços de assistência social no âmbito municipal, verificando em que medida os principais normativos que regulamentam o Suas produziram efeitos de indução local, gerando, em linhas gerais, incremento da implementação e convergências entre os municípios, em particular no que se refere à provisão de serviços da proteção básica. Analiticamente, dialogamos com as lentes dos sistemas nacionais de políticas e da implementação de políticas públicas. Do ponto de vista empírico, são analisados dados sobre serviços e benefícios socioassistenciais presentes no Censo Suas para o período 2011-2016, considerando variações por porte dos municípios (metrópoles, municípios grandes, médios, pequeno I e pequeno II), e por grandes regiões, com especial ênfase no contraste Norte/Nordeste e Sul/Sudeste. Em termos metodológicos, partimos do principal indicador que tem sido utilizado para analisar a qualidade da gestão municipal dos serviços socioassistenciais, o Indicador de Desenvolvimento dos Centros de Referência da Assistência Social (Idcras). Entretanto, propomos uma inovação: desagregamos esse indicador sintético de modo a separar a dimensão propriamente ligada à implementação da política pública daquelas que, argumentamos, estão mais apropriadamente relacionadas às capacidades institucionais necessárias para essa provisão. Além disso, adotamos uma métrica única que permite comparar os dados para todo o período de 2011 a 2016⁴⁷.

Em um campo dominado por estudos de caso (COUTO *et al.*, 2012; BICHIR, BRETTAS; CANATO, 2017) e por poucos trabalhos que tentam identificar padrões gerais nacionais – muitos deles centrados ainda na estruturação dos pilares básicos do Suas, isso é, presença de conselho, plano e fundo municipal de assistência, além de estrutura institucional própria para a área –, nossos resultados avançam no conhecimento sobre efeitos de indução de sistemas nacionais. De um lado, mostramos que, de fato, existe um incremento no indicador

⁴⁷ A gestão do Suas alterou os critérios de mensuração do Idcras em 2014, sem, no entanto, atualizar os indicadores divulgados para o período anterior. Abordaremos esse aspecto mais adiante.

de implementação, seja analisado do ponto de vista nacional, seja regional ou por porte de municípios. Por outro lado, ressaltamos que não há uma tendência à homogeneidade, ou seja, a despeito da melhora geral, há claros limites ao poder indutor da União sobre os processos locais de implementação, em particular quando estamos falando em serviços socioassistenciais, diferentemente do olhar específico para benefícios monetários como o Programa Bolsa Família⁴⁸. Nesse sentido, apresentamos nas considerações finais uma breve discussão acerca de indicadores e níveis de análise apropriados para pensar a implementação de políticas sociais nacionalmente reguladas, indicando que o conceito de *policy-making* não pode ser “traduzido” como execução local de decisões definidas em Brasília, e que o conceito denso de implementação – o qual implica adaptações, traduções e mesmo decisões – precisa ser levado a sério.

2 Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos sobre a implementação

A Carta Constitucional de 1988 elevou os municípios ao patamar de ente federado, mas não definiu com clareza competências entre os níveis da federação no âmbito das políticas sociais. A partir da metade dos anos 1990, um conjunto de reformas estabeleceu que a União teria um papel de coordenação, indução e regulação dos desenhos e diretrizes das políticas sociais no país, enquanto estados e mais especificamente os municípios passaram a ser responsáveis pela gestão e implementação das políticas públicas. (ALMEIDA, 2005; ARRETCHE, 2002, 2012; ABRUCIO, 2005; MELO, 2005).

As mudanças nas relações governamentais ocorreram por meio de diferentes estratégias do governo federal para garantir a eficácia das reformas e adesão dos níveis subnacionais, a depender do legado e

⁴⁸ Para uma discussão acerca das tensões e modos de articulação entre o Bolsa Família e o Suas, ver Bichir (2016).

das características de cada setor (GOMES, 2009; VAZQUEZ, 2014). Foram criados mecanismos tais como regulação que definiram padrões nacionais para execução local dos programas; exigência de contrapartida de recursos municipais; vinculação de receitas; transferências condicionadas à oferta de programas e a constituição de fundos específicos para o financiamento de cada política.

O caso dos serviços socioassistenciais apresenta importantes particularidades, devido, em grande medida à própria natureza da política. Os serviços *são* pouco padronizáveis, altamente dependentes de recursos humanos e condições locais de implementação e adaptação. O arranjo normativo que reconhece a assistência social como política pública de responsabilidade estatal é a Constituição Federal de 1988. A despeito desse marco, foram necessários muitos outros esforços no sentido de fortalecer a assistência social como política pública (SÁTYRO; CUNHA, 2014; JACCOUD; BICHIR; MESQUITA, 2017). Sua regulamentação ocorre apenas após a criação da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), em 1993, que resulta de um processo lento e marcado por muitas disputas (SÁTYRO; CUNHA, 2014; GUTIERRES, 2015). A Loas reafirma a importância do Estado como ator-chave na provisão de benefícios e serviços de assistência social e inova ao estabelecer instrumentos que permitem o planejamento, a gestão e o financiamento da assistência social pelos três níveis de governo. Outros avanços normativos são logrados nos anos 1990, como a Norma Operacional Básica (NOB) da Assistência Social, de 1997, e a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (Pnas)/1998 pelo Conselho Nacional de Assistência Social (Cnas). Contudo, conforme discute Mendosa (2012), ainda havia grande fragmentação de programas, benefícios e serviços, centralidade da transferência de renda em detrimento dos serviços socioassistenciais, além de ausência de um ordenamento institucional que conferisse organização nacional e capilaridade territorial. Em suma, a previsão de política articulada entre as esferas federativas não é um princípio suficiente para garantir sua efetivação (ARRETCHE, 2012; GOMES, 2009; BICHIR, 2016).

Tal quadro se altera fortemente nos anos 2000. Em 2004 tem-se a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), unificando sob um só comando as políticas de assistência social, transferência de renda e segurança alimentar e nutricional (SÁTYRO; CUNHA, 2014). Também neste ano é lançada uma nova Política Nacional de Assistência Social (Pnas), que reforça a ideia de que o Estado é central na formulação e na condução de políticas de assistência social e propõe um modelo de gestão compartilhada entre os três níveis de governo, com especial ênfase para modos de financiamento padronizados (BICHIR, 2016). Quanto a esse aspecto específico, cabe destacar o papel importante posteriormente exercido pelo Indicador de Gestão Descentralizada do SUAS (IGD-Suas), criado em 2011. Esse instrumento de repasse de recursos a partir de indicadores de qualidade da gestão municipal funciona como um mecanismo indutor de patamares mínimos de uniformidade na implementação das políticas de assistência social e transferência de renda, à semelhança de instrumentos desenvolvidos na área da saúde e da educação (BICHIR, 2011, 2016). Importante notar que esse indicador depende centralmente de dados coletados por meio do Censo Suas.

A Pnas de 2004 avançou ainda na definição de dois níveis de proteção, a básica e a especial, vinculadas a equipamentos públicos específicos. A proteção básica, foco deste artigo, é destinada à população em situação de vulnerabilidade social e fragilização de vínculos sociais e comunitários, sendo o Cras o órgão responsável pelos atendimentos nesse nível⁴⁹. Se em 2007 havia 4.195 Cras, em 2016 essas unidades totalizam 8.240 equipamentos, presentes em quase todo território nacional (JACCOUD; BICHIR; MESQUITA, 2017).

⁴⁹ A proteção especial, ofertada no Centro de Referência Especial de Assistência Social (Creas) é voltada para famílias em que os indivíduos tiveram seus direitos violados. Caracteriza-se por equipamentos e atendimentos mais complexos e especializados, e não precisa estar presente nos municípios com menos de 20 mil habitantes, sendo provida, por vezes, de modo regionalizados.

Em 2005, foi editada a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-Suas). Esta norma hierarquizou e padronizou os serviços socioassistenciais, dando maior definição dos papéis de cada esfera de governo. Ainda no âmbito da definição de parâmetros nacionais para a implementação dos serviços, a cargo dos municípios, merecem destaque a NOB-RH, de 2006, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, de 2009 (Resolução Cnas no 109, de 11 de novembro de 2009), e os cadernos de orientação técnica para os Cras e para a provisão do Paif, lançados, respectivamente, em 2009 (BRASIL, 2009) e 2012 (BRASIL, 2012a). A NOB-RH estabelece parâmetros gerais para a gestão do trabalho na área da assistência social, englobando todos os trabalhadores do Suas, órgãos gestores e executores de ações, serviços, programas, projetos e benefícios. A tipificação, por sua vez, especifica e padroniza em nível nacional os serviços de proteção básica e especial de média e alta complexidade como: nome, descrição, público-alvo, objetivo, provisões, aquisições dos usuários, condições e formas de acesso, unidade de atendimento, horários de funcionamento, entre outras dimensões. A tipificação define os três principais serviços da proteção básica: o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif), o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), e o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para pessoas com deficiências e idosas (SPBD). Conforme falaremos adiante, nosso recorte temporal de análise empírica contempla o período posterior à edição da tipificação, o que permite visualizar seus efeitos.

Merecem atenção também instrumentos desenvolvidos recentemente para o aprimoramento da implementação e gestão dos serviços – tanto no âmbito estadual quanto no âmbito municipal. Consolidados como resoluções do Cnas, os pactos de aprimoramento da gestão são oriundos de discussões na Comissão Intergestores Tripartite (CIT), na qual representantes das gestões municipal, estadual e municipal deliberam indicadores apropriados para mensuração da evolução das gestões por um período de quatro anos, conforme previsto pela NOB-Suas. No âmbito municipal, a Resolução Cnas no 18 de 15 de julho de 2013 definiu o primeiro pacto para o período 2014/2017. Por sua vez, a Resolução

Cnas no 32 de 31 de outubro de 2013 estabeleceu os parâmetros para o aprimoramento das gestões estaduais e do Distrito Federal.

Essa trajetória de construção normativa ilustra bem argumentos apresentados por Gomes (2009) para o caso da educação e de Bichir (2011) para o caso da assistência social: há um lento processo de divisão de competências e responsabilidades entre entes federativos, e a simples definição de normas gerais não é suficiente para garantir adesão e comportamentos coordenados.

A partir desse arranjo institucional espera-se gerar parâmetros mínimos para a implementação local dos serviços, dimensão que será justamente investigada nesse trabalho, a partir do foco na proteção social básica. A escolha desse nível de proteção justifica-se pela sua virtual universalização nos municípios brasileiros, permitindo explorar, portanto, eventuais variações nos padrões por porte de municípios e por regiões. Antes de analisarmos os dados, apresentamos um breve balanço dos estudos que se debruçam sobre a implementação do Suas.

3 Os estudos sobre a implementação do Suas

Dando continuidade a estudos anteriores (BICHIR, BRETTAS; CANATO, 2017), esse texto pretende contribuir para novas perspectivas nos estudos sobre implementação (HILL, 2005), as quais procuram analisar os constrangimentos aos processos de produção de políticas colocados pelas regras institucionais definidas em diferentes estruturas administrativas. Nesse texto tomamos como ponto de partida o arcabouço normativo definido nacionalmente pelo Suas para entender os padrões gerais de provisão de serviços no nível municipal. Nesse sentido, não se trata de entender em detalhes a implementação local de serviços em municípios selecionados – como faz boa parte da literatura sobre a implementação do Suas, seja abordando diferentes dimensões da política de assistência social (COUTO *et al.*, 2012), seja abordando programas específicos, com destaque para o Paif (RIBEIRO,

2011; BORGES, 2014; JACCOUD, 2015) ou outros serviços básicos ofertados pelo Cras (VIEIRA, 2017; SERAPIÃO, 2018). Antes, procuramos entender os padrões gerais de implementação, com foco específico na provisão dos serviços e benefícios, verificando tendências temporais em diferentes tipos de município.

Nosso esforço também avança em relação a estudos que procuram testar o efeito de indução do poder federal, isso é, seu poder de reduzir desigualdades territoriais assentadas em desiguais capacidades institucionais e produzir algum grau de convergência nos resultados da implementação da política. Palotti e Costa (2011), por exemplo, estão centrados em entender o grau de adesão ao Suas, com foco nos municípios de Minas Gerais, e destacam, além dos incentivos gerados pelo governo federal, o papel indutor do governo estadual. Cavalcante e Ribeiro (2012) procuram testar os efeitos do Suas tanto do ponto de vista do incremento da provisão dos serviços quanto da maior equidade entre os municípios, considerando também suas capacidades administrativas. Para tanto, contrastam dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2005 com os dados de 2009, para abarcar o contexto pré-Suas e pós-Suas. Como indicador de provisão de serviços assistenciais, utilizam um somatório de atividades para execução de serviços socioassistenciais. Os resultados apontam para uma clara redução das disparidades entre os municípios no que concerne à oferta de serviços e uma diminuição mais discreta dessas diferenças no que se refere à construção de capacidades administrativas. Os autores destacam ainda que municípios que apresentavam piores resultados no momento pré-Suas (geralmente localizadas no Nordeste e no Centro-Oeste) melhoraram de modo significativo nesse período.

Em certo sentido, este trabalho atualiza esse estudo, uma vez que considera o período 2011-2016, quando vários outros normativos procuraram potencializar o poder indutor do governo federal, notadamente a Tipificação Nacional dos Serviços. Adicionalmente, utilizamos dados mais detalhados e apropriados para entender a

provisão de serviços socioassistenciais, ao nível dos Cras (e não dos municípios, como os autores) oriundos do Censo Suas, conforme será explicado na próxima seção.

Outros estudos recentes procuram analisar padrões gerais de implementação do Suas, mas por meio de outros indicadores e estratégias analíticas. Albuquerque (2017) e Sátyro, Cunha e Campos (2016), por exemplo, analisam se a oferta de serviços socioassistenciais de proteção básica nos municípios depende mais da demanda potencial existente ou da capacidade de suas burocracias de oferecer tais serviços.

Esses trabalhos consideram como indicador de implementação a taxa de execução municipal dos recursos federais recebidos para a assistência social. Seus resultados apontam que a demanda potencial determinaria mais a taxa de execução dos serviços do que a qualidade das burocracias municipais. Assim, municípios do Norte e Nordeste, a despeito de serem menos capacitados, teriam os melhores indicadores de implementação.

Cabe notar a complementariedade entre esses estudos e o de Cavalcante e Ribeiro (2012), que ajuda a dissipar essa suposta contradição: mesmo apresentando piores indicadores weberianos de qualidade da burocracia, foram exatamente os municípios do Nordeste aqueles que mais evoluíram em termos de existência de capacidades específicas para estruturação da política de assistência social – instrumentos jurídicos, conselho, plano e fundo municipal da assistência etc.⁵⁰

Por mais interessantes que sejam esses resultados, cabe notar algumas limitações no uso da taxa de execução dos recursos federais para a assistência como indicador de implementação. Primeiro, há grande variação no peso dos recursos federais na composição do orçamento da assistência social, sendo que em grandes municípios e metrópoles, por

⁵⁰ O que aponta para a importância dos tipos de indicadores escolhidos para mensurar capacidade estatal/administrativa.

exemplo, o peso dos recursos federais é menor do que recursos próprios e, eventualmente, recursos estaduais (BICHIR; BRETTAS; CANATO, 2017). Por outro lado, pequenos municípios, municípios do Norte e do Nordeste, são mais dependentes dos recursos federais, possuindo, logo, maiores incentivos à execução desses recursos. Adicionalmente, com as mesmas taxas de execução de recursos podemos ter municípios implementando diferentes tipos de serviços socioassistenciais.

Em síntese, é importante ressaltar que os modos de operacionalização dos conceitos centrais do debate – seja implementação, seja capacidades institucionais ou estatais – fazem muita diferença para os resultados obtidos. Se, no início do Suas, fazia sentido, por exemplo, discutir condicionantes da habilitação ao Suas, ou mesmo a disseminação de instrumentos basilares do sistema, como a existência de conselhos, planos e fundos municipais de assistência, com a virtual universalização dessas dimensões, outros indicadores tornam-se mais interessantes para analisar os desafios da implementação da assistência social no Brasil. Na próxima seção apresentamos e justificamos as escolhas feitas neste trabalho.

4 Metodologia

Neste trabalho optamos pela análise da implementação dos serviços e benefícios socioassistenciais, considerando, para tanto, dados oriundos do Censo Suas. Essa base é um instrumento de monitoramento anual da gestão do Suas e da rede socioassistencial, que tem por objetivo produzir informações relevantes sobre as estruturas física e de gestão, os recursos humanos e a oferta de serviços e benefícios implementados no nível municipal por meio de diferentes equipamentos da assistência social presentes no território nacional. Sua coleta inicia-se em 2007, mas inicialmente somente como um instrumento para monitoramento da expansão dos Cras. A partir de 2010, começam a ser coletadas informações não só sobre os principais equipamentos da assistência social – Cras e Creas –, mas também sobre outras dimensões da rede

socioassistencial, sendo esse instrumento regulamentado pelo Decreto no 7.334 de 19 de outubro de 2010.

As informações geradas por esse instrumento são declarações dos gestores e dos conselheiros (estaduais e municipais)⁵¹ da política. Isso tem implicações importantes, pois esses indicadores também são utilizados como critérios para definição de repasses financeiros do governo federal para os municípios – entram no cálculo do IGD do Suas no nível municipal (BRASIL, 2012b). Logo, é razoável supor que o autointeresse dos respondentes pode eventualmente afetar o preenchimento dos questionários.

Mesmo com essas ponderações, os dados do Censo Suas são uma das principais fontes de informações sistemáticas e em série histórica sobre a implementação do sistema, e sobre os Cras em particular. Em primeiro lugar, trata-se de uma radiografia geral desses equipamentos, com várias informações que podem ser comparadas no tempo e entre Cras; em segundo lugar, trata-se de um levantamento oficial da gestão da política de assistência, que influencia as próprias avaliações e diagnósticos do poder público sobre o sistema da assistência social.

A partir dos dados do Censo Suas é criado o Índice de Desenvolvimento dos CRAS (ID-Cras), um indicador que baliza a política. Até 2013, o índice era composto por meio da combinação de outros quatro indicadores dimensionais: atividades realizadas, horário de funcionamento, recursos humanos e estrutura física⁵². A partir de 2014, uma alteração

⁵¹ São responsáveis pelas respostas aos questionários dos Cras, Creas, Centros POP, Unidades de Acolhimento Municipais e Gestão Municipal os gestores municipais; aos questionários dos Creas Regionais, Unidades de Acolhimento Estaduais e Gestão Estadual os gestores estaduais; e aos questionários dos Conselhos Municipais e dos Conselhos Estaduais seus respectivos presidentes.

⁵² A metodologia de cálculo até esse momento era a seguinte: para cada dimensão havia quatro graus de desenvolvimento (insuficiente, regular, suficiente ou superior), cujas variáveis, organizadas de acordo com o porte de município ou número de famílias referenciadas no Cras indicavam o grau de cumprimento das normativas do Suas para aquela dimensão. Já o resultado do ID-Cras era expresso por um indicador de dez estágios de desenvolvimento de cada unidade.

na metodologia definiu apenas três dimensões: recursos humanos, estrutura física e serviços e benefícios (BRASIL, 2012b). A dimensão que nos interessa neste texto, serviços e benefícios, mensura aspectos definidos para a proteção social básica, a existência de equipe técnica nos Cras, o cadastramento e atualização do Cadastro Único, a articulação com serviços de saúde, educação e o Creas, e os horários e dias de funcionamento de cada unidade⁵³.

A partir de 2014, cada uma das dimensões do ID-Cras passa a ser calculada em uma escala de cinco níveis, em que o nível 5 representa a situação que mais se aproxima dos padrões de qualidade definidos, enquanto o nível 1 significa que a unidade está mais distante dos resultados almejados⁵⁴. O ID-Cras, por sua vez, é calculado por meio da média aritmética dos níveis atingidos nas três dimensões (BRASIL, 2012b).

Na análise empreendida neste trabalho optou-se por não utilizar esse indicador sintético de maneira agregada. A razão por essa escolha é teórica, pois entendemos que a composição do ID-Cras mistura variáveis associadas a capacidades estatais para provisão dos serviços (como recursos humanos e estrutura física) com dimensões mais diretamente relacionadas à implementação (serviços e benefícios). Apesar de estarem relacionados, são conceitos e fenômenos distintos. Dado o foco do artigo, trabalhamos com a dimensão de serviços e benefícios isoladamente, utilizando a metodologia de cálculo estabelecida a partir de 2014 (BRASIL, 2012b) para todo o período de análise, de 2011 a 2016, de modo a produzir uma série histórica efetivamente comparável.

⁵³ Esses são os parâmetros gerais, que, conforme discutiremos adiante, são adaptados de acordo com o porte dos municípios.

⁵⁴ Do ponto de vista da lógica do indicador, para que um Cras seja considerado nível 5, ele precisa cumprir todos os requisitos dos níveis 2, 3 e 4 e ainda cumprir os requisitos estabelecidos pelo nível 5. Já o enquadramento de um Cras no nível 1 se dá quando a unidade está abaixo dos parâmetros estabelecidos para considerá-la de nível 2. Adiante no texto explicaremos algumas modificações que tivemos que elaborar nos parâmetros estabelecidos pelo MDS para cumprir esse requisito.

Com essa metodologia nos diferenciamos e avançamos em relação ao estudo de Cavalcante e Ribeiro (2012) em dois sentidos: nossa unidade de análise é o Cras, e não os municípios, o que permite captar maior variação do funcionamento dos equipamentos da assistência social; além disso, utilizamos como medida de implementação critérios definidos pelo próprio sistema de gestão do Suas. Especificamente, as variáveis do indicador de implementação são as seguintes:

Quadro 1 – Variáveis componentes da dimensão serviços e benefícios no ID Cras

Variáveis gerais
Quantidade média mensal de famílias em acompanhamento
Execução de serviços específicos do Paif Oferta serviço de convivência
Possui profissionais de Serviço Social e/ou de Psicologia
Realiza o cadastramento/atualização do CadÚnico
Possui articulação com os serviços de educação e saúde e Creas
Horário e dia de funcionamento

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2012b).

Essas variáveis procuram cobrir diferentes aspectos da implementação, incluindo os principais serviços socioassistenciais que ocorrem nos Cras – Paif e SCFV –, além de atividades relacionadas ao Programa Bolsa Família – cadastramento, atualização cadastral, acompanhamento de condicionalidades, bem como articulação com a proteção especial (Creas) e com demais políticas sociais. Conforme se avança no nível de 1 a 5, aumentam-se as exigências em algumas dessas variáveis. Além disso, os Cras são avaliados de forma diferente conforme o tamanho do município a que pertencem, visando respeitar as diferenças de contexto de implementação entre um município de 20 mil habitantes e uma metrópole, por exemplo. Detalhes das medidas estão no anexo do artigo.

É importante ressaltar que nossos dados diferem dos oficiais divulgados pela gestão do Suas pois, além de recalcularmos os dados para o período

pré-2014 com o parâmetro estabelecido naquele ano⁵⁵, aplicamos uma adaptação lógica ao indicador, conforme também explicado no anexo.

Poder-se-ia argumentar que duas variáveis listadas no quadro anterior podem ser consideradas como variáveis de capacidades estatais, a saber, possui profissionais de Serviço Social e/ou de Psicologia e horário e dia de funcionamento. No entanto, as mantemos numa medida de implementação, pois são essenciais para a execução de alguns serviços socioassistenciais, especialmente o Paif, que é obrigatoriamente ofertado pelo Cras e é o principal serviço de proteção social básica, a partir do qual outros serviços são referenciados e organizados. Para oferecer essas ações, os Cras devem cumprir com alguns requisitos de recursos humanos e funcionamento do espaço físico, por isso mantemos essas medidas no nosso indicador de oferta de serviços e benefícios.

De modo a testar efeitos de diferentes contextos de implementação, na análise os Cras foram agrupados de duas maneiras diferentes: de acordo com o porte do município e com a região do país a que pertencem. Os portes são definidos pelo Censo Demográfico do IBGE de 2010: pequeno I, pequeno II, médio, grande e metrópole. As regiões são: Nordeste, Norte, Sudeste, Centro-Oeste e Sul. Com o objetivo de dialogar com análises da literatura, procedemos também a uma análise específica de Cras localizados no Norte e Nordeste em comparação com aqueles situados no Sudeste e Sul.

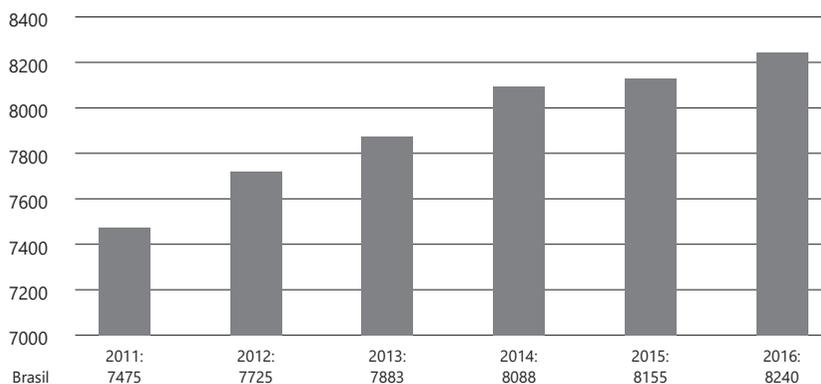
Adotamos exercícios empíricos simples. Calculamos a média e o desvio-padrão dos Cras em cada grupo, em cada ano. A média nacional e o desvio-padrão nacional também foram calculados. Testes estatísticos (ANOVA e t-test) foram realizados para verificar se as médias entre os grupos são estatisticamente diferentes.

⁵⁵ Essa operação implicou que alguns parâmetros de algumas variáveis estabelecidos em 2014 não sejam totalmente contemplados pelos dados coletados nos primeiros anos. As diferenças, no entanto, são pequenas. No anexo, novamente, encontram-se as explicações detalhadas.

5 Análise dos resultados

Inicialmente, vamos analisar a distribuição dos dados para todo Brasil, em cada ano. Conforme os dados disponibilizados no Censo Suas, foram observados 8.240 Cras distribuídos por todos os portes municipais pelo Brasil em 2016, último ano de análise. Entre eles, 4.016 unidades estão presentes nos municípios de pequeno porte I, 1.142 nos municípios de pequeno porte II, 795 nos municípios de médio porte, 1.519 nos municípios de grande porte e 418 Cras localizados em metrópoles. O Gráfico 1 a seguir ilustra a evolução desses equipamentos no período.

Gráfico 1 – Evolução do Cras no Brasil de 2011 a 2016



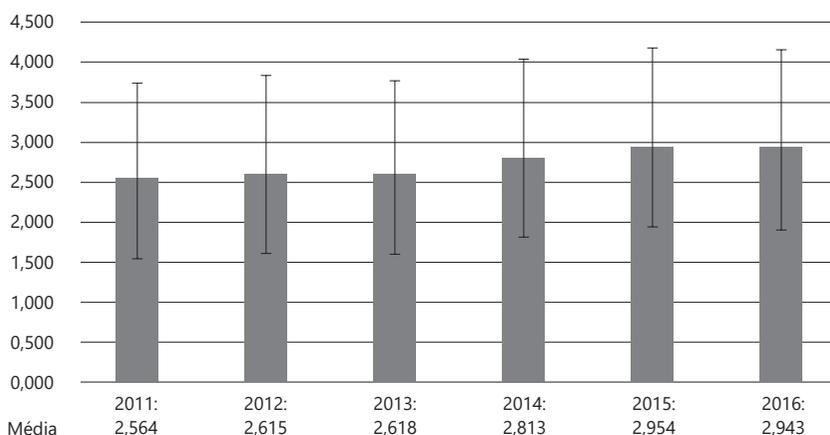
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo Suas.

Primeiro, nota-se um crescimento de cerca de 10% no número de Cras analisados no período na média nacional. O aumento foi mais notável nos municípios de médio e grande porte, em 18%, com uma evolução significativa entre os anos de 2011 e 2012. Os municípios de pequeno porte I e II, por sua vez, tiveram menor evolução. No entanto deve ser notado que, muitas vezes, é necessário apenas um ou dois Cras nessas cidades para atingir os parâmetros necessários de famílias referenciadas de acordo com diretrizes do próprio Suas. As metrópoles cresceram 10% o número de equipamentos no período, ainda que seja onde mais se tem demanda prevista de Cras/famílias referenciadas. Conforme discutido em outros estudos (BICHIR; BRETTAS; CANATO, 2017), é muito comum

metrópoles continuarem abaixo das metas nacionais de números de famílias referenciadas por equipamentos, considerando não só o volume de famílias vulneráveis como outros desafios nesses contextos – disponibilidade e custo de terrenos para construção de equipamentos, custos de contratação de pessoal, disputas orçamentárias acirradas com outras pastas, dinâmicas de violência urbana.

Ainda no âmbito nacional, o Gráfico 2 ilustra a evolução da média do indicador de serviços e benefício ao longo dos anos de 2011 a 2016. Nele observa-se uma evolução de 14,78% na média do indicador considerando todo o período, mesmo que com uma pequena queda no último ano analisado. O par de anos com maior aumento na média foi entre 2014 e 2013: 7,45%. A variação do indicador entre os Cras de todo o Brasil, entretanto, não apresentou tendência de queda. Na comparação entre 2016 e 2011, ocorreu na verdade um aumento do desvio-padrão da ordem de 2,9%. Ou seja, enquanto os Cras ao nível nacional apresentaram um incremento médio na qualidade da oferta de serviços e benefícios assistenciais entre 2011 a 2016, o fizeram apresentando considerável variação entre si, sem tendências de convergência nos padrões de implementação.

Gráfico 2 – Indicador de serviços e benefícios no Brasil de 2011 a 2016



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo Suas.

Aprofundando a análise, vejamos os dados agregados por porte de município e por macrorregião.

Tabela 1 – Indicador de serviços e benefícios por porte de município de 2011 a 2016

Porte municípios	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pequeno porte I	2,636 (1,263)	2,694 (1,231)	2,745 (1,220)	2,916 (1,266)	3,060 (1,249)	2,999 (1,261)
N	3771	3832	3915	3998	4008	4016
Pequeno porte II	2,484 (1,082)	2,526 (1,170)	2,525 (1,088)	2,712 (1,137)	2,872 (1,159)	2,872 (1,154)
N	1326	1365	1396	1426	1428	1442
Médio	2,483 (1,048)	2,535 (1,190)	2,513 (1,081)	2,726 (1,143)	2,919 (1,170)	2,911 (1,169)
N	673	716	742	763	781	795
Grande	2,454 (1,104)	2,518 (1,163)	2,412 (1,005)	2,706 (1,200)	2,823 (1,216)	2,891 (1,194)
N	1325	1420	1438	1496	1527	1569
Metrópole	2,653 (1,080)	2,653 (1,215)	2,633 (1,232)	2,709 (1,234)	2,762 (1,107)	2,900 (1,099)
N	380	392	392	405	411	418

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo Suas.

Obs.: Média em negrito, desvio-padrão em parênteses e número de Cras na terceira linha.

Tabela 2 – Indicador de serviços e benefícios por macrorregião de 2011 a 2016

Macrorregiões	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sudeste	2,515 (1,163)	2,521 (1,208)	2,551 (1,140)	2,758 (1,238)	2,897 (1,223)	2,884 (1,200)
N	2466	2577	2643	2765	2805	2841
Nordeste	2,655 (1,181)	2,688 (1,168)	2,689 (1,136)	2,862 (1,142)	3,058 (1,141)	3,005 (1,163)
N	2444	2507	2557	2611	2615	2643

Macrorregiões	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sul	2,566 (1,171)	2,715 (1,224)	2,664 (1,206)	2,852 (1,268)	2,996 (1,256)	2,992 (1,253)
N	1394	1444	1459	1485	1500	1517
Norte	2,382 (1,220)	2,496 (1,280)	2,456 (1,135)	2,622 (1,241)	2,823 (1,210)	2,878 (1,212)
	573	597	614	616	617	622
Centro-Oeste	2,564 (1,204)	2,597 (1,197)	2,662 (1,178)	2,949 (1,328)	2,804 (1,377)	2,891 (1,377)
N	598	600	610	611	618	617

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo Suas.

Obs.: Média em negrito, desvio-padrão em parênteses e número de Cras na terceira linha.

De modo geral, os Cras localizados em municípios de pequeno porte I são os que mantêm as melhores médias em quase todo o período analisado, chegando a estabelecer diferenças estatisticamente significativas na comparação com todos os portes nos anos de 2014 e 2015. No ano de 2016 há uma pequena queda no indicador, fazendo inclusive cair a média nacional de desempenho dos Cras na oferta de serviços, devido ao peso que esse porte possui no total do país. Junto com os Cras localizados em municípios de pequeno porte I, aqueles presentes nas regiões do Nordeste e no Sul possuem os melhores desempenhos de execução dos serviços, sendo a região Nordeste a única a atingir média maior que 3 nos anos de 2015 e 2016. Por outro lado, equipamentos pertencentes a municípios pequeno II e grandes, e aqueles situados nas regiões Norte e Sudeste, possuem as piores médias. À primeira vista, esse dado descritivo aponta para a inexistência de relação entre condições socioeconômicas locais e oferta de serviços e benefícios socioassistenciais.

As tendências gerais observadas ao nível nacional sofrem algumas modificações na análise desagregada. Todos os portes de município com a exceção do pequeno I sofrem queda na média do indicador entre 2013 e 2012, acontecendo o mesmo com os Cras situados na Região Sul e Norte. Além disso, as Regiões do Norte e do Centro-Oeste são as únicas

cujo indicador aumenta em 2016, da mesma forma que equipamentos situados em cidades grandes e metrópoles. As metrópoles, ainda, se destacam por sua trajetória: se nos primeiros anos os Cras das metrópoles brasileiras apresentavam médias elevadas em comparação com demais portes de município, em 2015 esses equipamentos apresentaram os piores indicadores, crescendo novamente no último ano.

Em suma, destaca-se que o nível e a trajetória da implementação dos serviços e benefícios de assistência social não seguem um padrão analítico claro. Apesar do aumento geral e muitas vezes contínuo ano a ano, as tendências são heterogêneas entre as localidades dos equipamentos, e o quadro geral não aponta para diminuição na variação intra nem entre categorias de porte e de região. Tal heterogeneidade e variação reforçam a ideia defendida nesse texto de que há limites nos processos de indução nacional sobre as políticas públicas, sublinhando a importância dos processos de implementação locais, capazes de gerar diferenças relevantes.

Uma das questões recentes da literatura consiste em sublinhar e buscar explicar a qualidade da implementação da política de assistência social em municípios pequenos e em regiões pobres (ALBUQUERQUE, 2017; SÁTYRO; CUNHA; CAMPOS, 2016). Os dados aqui expostos também mostram que Cras em pequeno porte I e no Nordeste se destacam positivamente. Mais do que isso, testes de comparação de média mostram que, em todos os anos, as únicas diferenças significativas entre regiões é entre Nordeste e Sudeste, a favor da primeira. No entanto, outros dados revelam que o cenário não é tão simples: Cras localizados em municípios de pequeno porte II e na Região Norte têm médias baixas, ao passo que equipamentos do Sul apresentam indicadores elevadas. Mais do que isso, dados não expostos aqui por questão de espaço⁵⁶ mostram que o subconjunto com maior média do indicador são as metrópoles da região sulista.

⁵⁶ Esses dados podem ser obtidos se solicitados aos autores.

No entanto, note-se que, até o momento, estamos trabalhando com as dimensões da região e porte separadamente. Como seria a implementação em metrópoles e municípios grandes do Nordeste e Norte, e cidades pequenas do Sul e no Sudeste, por exemplo?

De modo a avançar nesse entendimento, criamos duas categorias geográficas: Cras localizados nas regiões Norte e Nordeste, de um lado, e aqueles localizados nas regiões Sudeste e Sul, de outro. Ou seja, agrupamos as regiões mais pobres e, em outro conjunto, as regiões mais ricas. Empreendemos aqui uma dupla análise: comparações internas a essas categorias, de acordo com porte de municípios, e variações externas, uma em relação a outra, de acordo com o porte. Dessa forma, a análise permite levar em consideração, simultaneamente, tanto as regiões quanto o tipo dos municípios. Seguem os dados nas tabelas 3 e 4.

Tabela 3 – Indicador de serviços e benefícios por porte nas regiões Norte e Nordeste de 2011 a 2016

Porte municípios	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pequeno porte I	2,693	2,729	2,777	2,948	3,078	3,003
	(1,273)	(1,224)	(1,200)	(1,198)	(1,166)	(1,179)
N	1491	1502	1540	1552	1548	1557
Pequeno porte II	2,526	2,592	2,576	2,760	2,938	2,953
	(1,088)	(1,141)	(1,071)	(1,059)	(1,111)	(1,123)
N	707	720	735	747	747	751
Médio	2,519	2,599	2,529	2,763	3,033	3,011
	(1,100)	(1,162)	(1,029)	(1,094)	(1,073)	(1,164)
N	322	347	357	363	367	370
Grande	2,461	2,520	2,464	2,654	2,957	2,934
	(1,114)	(1,148)	(1,028)	(1,176)	(1,214)	(1,209)
	382	419	425	439	442	455
Metrópole	2,617	2,629	2,316	2,238	2,797	2,939
	(1,159)	(1,289)	(1,236)	(1,249)	(1,300)	(1,289)
N	115	116	114	126	128	132

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo Suas.

Obs.: Média em negrito, desvio-padrão em parênteses e número de Cras na terceira linha.

Tabela 4 – Indicador de serviços e benefícios por porte nas regiões Sul e Sudeste de 2011 a 2016

Porte municípios	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pequeno porte I	2,597	2,690	2,716	2,888	3,086	3,015
	(1,253)	(1,238)	(1,231)	(1,299)	(1,274)	(1,284)
N	1917	1969	2011	2082	2094	2102
Pequeno porte II	2,425	2,425	2,460	2,607	2,777	2,784
	(1,068)	(1,203)	(1,101)	(1,195)	(1,196)	(1,184)
N	532	558	572	590	591	602
Médio	2,466	2,471	2,535	2,686	2,827	2,816
	(1,003)	(1,208)	(1,120)	(1,202)	(1,245)	(1,184)
N	324	342	355	369	381	391
Grande	2,448	2,493	2,374	2,708	2,746	2,842
	(1,094)	(1,157)	(0,988)	(1,197)	(1,208)	(1,167)
	861	917	928	972	998	1019
Metrópole	2,673	2,706	2,788	2,899	2,900	2,959
	(1,058)	(1,238)	(1,274)	(1,130)	(0,860)	(0,915)
N	226	235	236	237	241	244

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo Suas.

Obs.: Média em negrito, desvio-padrão em parênteses e número de Cras na terceira linha.

Os resultados indicam que, no Norte/Nordeste, Cras de municípios de pequeno porte I têm médias mais elevadas que os demais portes (com diferenças notáveis em 2013), ao passo que no Sul/Sudeste as metrópoles se destacam até 2014, sendo depois ultrapassadas pelos equipamentos localizados nas menores cidades (ainda que a diferença não seja estatisticamente significativa). As trajetórias também revelam diferenças: este último grupo (pequeno porte I do Sul/Sudeste) apresentou crescimento de 16% da média do indicador de implementação em 2016 em relação com 2011. Já no Norte/Nordeste, destaca-se a elevação nos municípios médios e grandes (cerca de 19%).

Um teste de médias de comparação do nível de oferta de serviços e benefícios entre os mesmos portes nos dois conjuntos de regiões

mostra algumas diferenças significativas, quase todas em favor do grupo Norte/Nordeste: pequeno I em 2011 e 2013; médio em 2015 e 2016; grande em 2015, e pequeno II em quase todos anos, exceto 2011 e 2013. Os portes que têm proeminência no Sul/Sudeste são metrópoles em 2013 e 2014.

Dessa forma, destaca-se que os Cras localizados no Norte/Nordeste apresentam trajetórias diferentes daquelas encontradas nos equipamentos do Sul/Sudeste. No primeiro conjunto, os Cras situados em municípios menores se destacavam no início da série histórica analisada, tanto na comparação interna quanto em relação ao conjunto do Sul/Sudeste. Com o passar dos anos, os equipamentos situados em municípios grandes e médios apresentaram maior crescimento do indicador, resultando em um cenário de ausência de diferenças estatisticamente significativas em 2015 e 2016. No caso do Sul/Sudeste, de certa forma cenário inverso ocorreu: as metrópoles se destacavam até 2014, e nos dois últimos anos os Cras de municípios pequeno I tomaram a proeminência. De maneira geral, esses resultados apontam a importância da identificação de tipos de municípios de acordo com diferentes contextos de implementação.

Considerações finais

Nesse artigo procuramos contribuir para o debate acerca do poder indutor dos sistemas nacionais de políticas sobre os processos de implementação de políticas públicas no nível municipal, a partir da análise de um indicador de implementação de serviços e benefícios do Suas para o período de 2011 a 2016.

Em primeiro lugar, mostramos que há limites ao poder indutor dos sistemas nacionais. As diretrizes nacionais são essenciais para a estruturação institucional da política de assistência no nível subnacional, e efetivamente parecem ter contribuído para subir o patamar geral de implementação de serviços da proteção social básica e benefícios

por todo país. Por outro lado, os dados analisados mostraram que não houve, ao longo do tempo, uma clara redução das distâncias entre os municípios brasileiros, seja considerando porte municipal, seja entre regiões do país. Destacam-se, assim, dimensões locais que escapam à indução, variando desde a dimensão da centralidade relativa dessa área nas agendas municipais, até diferentes possibilidades de adaptação local, tendo em vista capacidades e trajetórias dessa área de política em cada município (BICHIR; BRETTAS; CANATO, 2017). Assim, a implementação local de políticas nacionalmente reguladas não é mera “execução” municipal de diretrizes federais, implica decisões, adaptações, transformações pautadas por possibilidades e constrangimentos definidos localmente, inclusive ao longo do tempo.

Neste trabalho adotamos uma estratégia metodológica diferente dos poucos estudos que procuram analisar padrões gerais da implementação do Suas. Optamos por utilizar o ID-Cras, indicador sintético oriundo do Censo Suas. Nesse indicador optamos por separar dimensões que poderiam ser consideradas de capacidades estatais (recursos humanos e estrutura física), da dimensão de serviços e benefícios, que permite analisar especificamente a implementação dos serviços socioassistenciais no nível da proteção básica. Desse modo, utilizamos um indicador mais próximo da oferta dos serviços e das balizas governamentais para aferir a provisão de serviços e benefícios, evitando utilizar *proxys*.

Os resultados empíricos indicaram uma importante predominância dos Cras localizados em municípios de pequeno porte I, que representam 49% do total de unidades existentes em todo o país. Tal predominância faz com que a própria média nacional seja muito sensível às alterações de crescimento ou queda na média de desempenho dos Cras nessas cidades. Além disso, é nesse porte que se encontram, de modo geral, as maiores médias de implementação. Sobre esse aspecto, cabe uma consideração. O número de municípios de pequeno porte existentes no país com os Cras presentes neles faz com que o MDS construa normas e critérios de desempenho mais próximos da realidade desse perfil de

cidade, tendo em vista que são a maior preocupação dos formuladores da política no momento de construir diretrizes e padrões nacionais.

Na segunda dimensão de análise notamos que não há um padrão regional claro no desempenho dos Cras. As regiões do Nordeste e do Sul (uma região com baixos indicadores socioeconômicos e outra com bons indicadores) obtiveram as melhores médias na execução dos serviços socioassistenciais. Ao mesmo tempo, Norte e Sudeste (mais uma vez, uma região com indicadores socioeconômicos ruins e outra com índices elevados) ficaram com as piores médias de implementação dos serviços. Esses resultados matizam o ponto defendido por Sátyro, Cunha e Campos (2016) e por Albuquerque (2017) de que em municípios com piores indicadores socioeconômicos e maior demanda potencial haveria maior taxa de implementação dos serviços. O que nossos resultados demonstram é a falta de um padrão regional claro, com a impossibilidade de definição sobre o desempenho de municípios “ricos” ou “pobres”.

Em síntese, nossas análises apontam para a relevância de um olhar matizado para o poder de indução dos sistemas nacionais de políticas. Se, de fato, é importante definir padrões nacionais gerais para a estruturação de serviços e benefícios, visando indicar horizontes normativos e reduzir desigualdades diversas, os dados apontam também para a importância da análise dos contextos de implementação, reforçando a agenda de estudos preocupados com a governança multinível, com os modos de tradução, adaptação e escolha dos entes subnacionais – estados e, principalmente, municípios, no caso da assistência social – a partir das regras e incentivos recebidos do plano federal.

Referências

ABRUCIO, L. F. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005.

ALBUQUERQUE, R. *A demanda por serviços socioassistenciais e a burocracia da assistência social dos municípios brasileiros*. 2017. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, 2017.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 28, ano 10, p.88-108, jun. 1995.

_____. Recentralizando a federação? *Revista Sociologia e Política, Curitiba*, v. 24, p.29-40, jun. 2005.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-57, 2002.

_____. Federalismo, políticas e instituições: o Brasil em perspectiva comparada. In: DINIZ, Eli. (Org.). *Globalização, estado e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007, p. 263-300.

_____. Continuidades e descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, p. 377-423, 2009.

_____. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012.

BICHIR, Renata Mirandola. Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família. 2011. Tese (Doutorado) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos. Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2011.

_____. Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. *Novos Estudos CÉBRAP*, São Paulo, n. 104, p. 104-137, mar. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2GanDn5>>.

BICHIR, Renata Mirandola; BRETTAS, G.; CANATO, P. Multi-level governance in federal contexts: the social assistance policy in the city of São Paulo. *Brazilian Political Science Review*, v. 11, n. 2, 2017.

BORGES, Karla C. *Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS): limites e possibilidades da experiência do município de Criciúma*. 2014. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sistema Único de Assistência. *Orientações Técnicas*. Centro de Referência da Assistência Social – CRAS. Brasília, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Orientações Técnicas sobre o PAIF*. Brasília, 2012a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Caderno de Orientações sobre o Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGDSUAS*. Brasília, 2012b.

CAVALCANTE, P.; RIBEIRO, B. O Sistema Único de Assistência Social: resultados da implementação da política nos municípios brasileiros. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1459-1477, nov./dez. 2012.

COSTA, B. L. D.; BRONZO, C. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In: FARIA, C. A. P. (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

COUTO, B. *et al.* Implantação, implementação e condições de funcionamento do SUAS nos municípios. In: COUTO, B. *et al.* (Orgs.). *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo, Cortez, 2012.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, F. L. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. (Org.). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 361-386.

GOMES, Sandra. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, p. 659-690, 2009.

GUTIERRES, K. A. *Projetos políticos, trajetórias e estratégias: a política de assistência social entre o partido e o Estado*. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 2015.

HILL, M. *The Public Policy Process*. Pearson Education Limited, 4th edition. 2005.

JACCOUD, Luciana. Família e assistência social no Brasil: uma análise do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 40., 2015. **Anais** [...]. Caxambu, 2015.

JACCOUD, Luciana; BICHIR, R. M.; MESQUITA, A. C. O Suas na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 108, p. 36-53, 2017.

MELO, Marcus André. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. *Dados*, v. 48, n. 4, p. 845-889, 2005.

MENDOSA, Douglas. *Gênese da política de assistência social do governo Lula*. 2012. Tese (Doutorado) – Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo, 2012.

PALOTTI, P.; COSTA, B. Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do Suas em Minas Gerais. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 211-235, jun. 2011.

PIERSON, P. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

RIBEIRO, Rosilaine. *Avaliação do serviço de proteção e atendimento integral à família (PAIF) em município da região metropolitana de Fortaleza*. 2011. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

SÁTYRO, Natália; CUNHA, Eleonora. The path of Brazilian social assistance policy post-1988: the significance of institutions and ideas, *BPSR*, v. 8, n. 1, p. 80-108, 2014.

SÁTYRO, Natália; CUNHA, Eleonora; CAMPOS, Jarvis. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. *Opinião Pública*, Campinas, v. 22, n. 2, p. 286-317, 2016.

SERAPIÃO, M. D. O Bolsa Família no cotidiano: conexões e desconexões em um território vulnerável. 2018. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018.

SOUZA, Celina. Instituições e mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Editora Fiocruz, 2013.

VAZQUEZ, Daniel Arias. Mecanismos institucionais de regulação federal e seus resultados nas políticas de educação e saúde. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS – ANPOCS. 34., 2010. **Anais** [...]. Caxambu, 2010.

_____. Mecanismos institucionais de regulação federal e seus resultados nas políticas de educação e saúde. *Revista de Ciências Sociais*, v. 57, p. 969-1005, 2014.

VIEIRA, P. P. F. Trabalho e pobreza no Brasil entre narrativas governamentais e experiências individuais. 2017. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

Anexo A – Indicadores utilizados para cálculo da Dimensão Serviços e Benefícios segundo a Nota Técnica no 27/2015/DGSUAS/SNAS/MDS do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Quadro 1 – Dimensão serviços e benefícios – municípios de pequeno porte I

Crítérios	Nível 5	Nível 4	Nível 3	Nível 2	Nível 1
Quantidade média de famílias em acompanhamento no mês, dividida pela equipe técnica (assistentes sociais e psicólogos)	Não deve ser inferior a vinte NEM superior a cem	Não deve ser inferior a vinte nem superior a cem	Não é necessário	Não é necessário	Não é necessário
Executa o Paif, realizando no mínimo as seguintes atividades:	Acompanhamento de famílias; grupo/oficinas com famílias; visitas domiciliares; palestras, campanhas ou eventos comunitários; orientação/acompanhamento para inserção no BPC; acompanhamento dos encaminhamentos realizados	Acompanhamento de famílias; grupo/oficina com famílias; visita domiciliares; palestras, campanhas ou eventos comunitários; orientação/acompanhamento para inserção no BPC; acompanhamentos dos encaminhamentos realizados	Acompanhamento de famílias, grupo/oficina com famílias; visitas domiciliares; orientação/acompanhamento para inserção no BPC	Acompanhamento de famílias; grupo/oficina com famílias; visitas domiciliares; visitas domiciliares; orientação/acompanhamento para inserção no BPC	Não realiza: acompanhamento de famílias, e/ou grupo/oficina com famílias; e/ou visitas domiciliares; e/ou orientação /acompanhamento para inserção no BPC

Crítérios	Nível 5	Nível 4	Nível 3	Nível 2	Nível 1
Possui profissionais de Serviço Social e/ou Psicologia	Ao menos um dos dois profissionais	Ao menos um dos dois profissionais	Ao menos um dos dois profissionais	Ao menos um dos dois profissionais	Não possui profissionais nem de Serviço Social nem de Psicologia
Possui oferta de serviço de convivência (oferta direta ou por unidade referenciada a ele) ¹	No mínimo três ciclos de vida	No mínimo dois ciclos de vida	Pelo menos um ciclo de vida	Não é necessário	Não é necessário
Realiza no próprio Cras o cadastramento/atualização do CadÚnico, sem utilizar profissionais de nível superior do Paif ²	Sim	Não é necessário	Não é necessário	Não é necessário	Não é necessário
Possui forte articulação com outros serviços no território ³	Educação e saúde	Educação e saúde	Educação e saúde	Educação ou saúde	Articulação frágil ou inexistente com educação ou saúde
Funcionamento mínimo	Cinco dias por semana, 40h semanais	Cinco dias por semana, 40h semanais	Não é necessário	Não é necessário	Não é necessário

Fonte: adaptado a partir da Nota Técnica no 27/2015/DGSUAS/SNAS/MDS do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

¹ O questionário do ano de 2011 contempla apenas os serviços realizados diretamente nos Cras. Em 2012 e 2013 o questionário não é explícito sobre se abarca ambas as ofertas. Além disso, de 2011 a 2013 o questionário do Censo Suas segmentava os ciclos de vida em quatro categorias. Em 2014, apresentou cinco ciclos, e em 2015 e 2016, seis.

² Apenas os questionários de 2013 e 2014 discriminavam se eram profissionais de nível superior que realizavam cadastramento/atualização.

³ Considera-se “forte articulação” as situações em que o Cras consegue realizar reuniões periódicas, ou realizar estudos de caso em conjunto, ou ainda, desenvolver atividades em parceria com outros serviços/unidades no território.

Adaptações necessárias: Incluímos a variável “Possui profissionais de Serviço Social e/ou de Psicologia” como necessária para os Cras dos municípios de pequeno porte I alcançarem os níveis 4, 3, e 2.

Quadro 2 – Dimensão serviços e benefícios – municípios de pequeno porte II, médio porte, grande porte e metrópoles

Crêterios	Nível 5	Nível 4	Nível 3	Nível 2	Nível 1
Quantidade média de famílias em acompanhamento no mês, dividida pela equipe técnica (Assistentes Sociais e Psicólogos)	Não deve ser inferior a vinte nem superior a cem	Não deve ser inferior a vinte nem superior a cem	Não é necessário	Não é necessário	Não é necessário
Executa o Paif, realizando no mínimo as seguintes atividades:	Acompanhamento de famílias; grupo/oficinas com famílias; visitas domiciliares; palestras, campanhas ou eventos comunitários; orientação/acompanhamento para inserção no BPC; acompanhamento dos encaminhamentos realizados	Acompanhamento de famílias; grupo/oficinas com famílias; visitas domiciliares; palestras, campanhas ou eventos comunitários; orientação/acompanhamento para inserção no BPC; acompanhamento dos encaminhamentos realizados	Acompanhamento de famílias; grupo/oficina com famílias; visitas domiciliares; orientação/acompanhamento para inserção no BPC	Acompanhamento de famílias; grupo/oficina com famílias; visitas domiciliares; orientação/acompanhamento para inserção no BPC	Não realiza: acompanhamento de famílias; e/ou grupo/oficina com famílias; e/ou visitas domiciliares; e/ou orientação/acompanhamento para inserção no BPC
Possui profissionais de Serviço Social e de Psicologia	Sim	Ao mesmo um dos dois profissionais	Ao mesmo um dos dois profissionais	Ao mesmo um dos dois profissionais	Não possui profissionais nem de Serviço Social nem de Psicologia
Possui oferta de serviço de convivência (oferta direta do Cras ou por unidades a ele referenciadas)	No mínimo três ciclos de vidas	No mínimo dois ciclos de vida	Pelo menos para um ciclo de vida	Não é necessário	Não é necessário

Crêterios	Nível 5	Nível 4	Nível 3	Nível 2	Nível 1
Realiza no próprio Cras cadastramento/atualiza�o cadastral do CADúnico, sem utilizar os profissionais de nível superior do Paif	Sim	Não � necessário	Não � necessário	Não � necessário	Não � necessário
Possui forte articula�o com os seguintes serviços:	Creas, educa�o e Saúde	Creas, educa�o e Saúde	Creas, educa�o e Saúde	Ao menos um: Creas, ou educa�o, ou saúde	Articula�o frágil ou inexistente com educa�o, com saúde e com os Creas
Funcionamento mínimo	Cinco dias por semana, 40h semanais	Cinco dias por semana, 40h semanais	Não � necessário	Não � necessário	Não � necessário

Fonte: adaptado a partir da Nota Técnica no 27/2015/DGSUAS/SNAS/MDS do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate   Fome.

Adapta es necessárias: Incluímos a variável "Possui profissionais de Serviço Social e de Psicologia" como necessária para os Cras dos municípios de pequeno porte II, médios, grandes e metrópoles alcançarem os níveis 4, 3, e 2.

Anexo B

Tabela 1 – Desvio padrão das médias de serviços e benefícios no Brasil no período de 2011 a 2016

Ano	Desvio padrão
2011	1,083
2012	1,157
2013	1,154
2014	1,223
2015	1,221
2016	1,215

COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL E TERRITÓRIOS NO SUAS: O CASO DO PAIF

Luciana Jaccoud⁵⁷

1 Introdução

A implementação das políticas sociais no Brasil têm sofrido progressiva influência de processos e mecanismos de coordenação intergovernamental. Desde os anos 1990, novos arranjos institucionais vem reforçando a responsabilidade dos municípios na execução de políticas sociais. O processo de descentralização, ancorado no texto constitucional, não implicou, contudo, seja em reforço à autonomia decisória dos entes subnacionais, seja em ampliação da diversidade em ofertas ou da desigualdade em resultados (ARRETCHE, 2004). Progressivamente fortalecidos ao longo das últimas três décadas, mecanismos voltados a produzir coordenação federativa vêm sendo adotados pelo governo federal. Visando influir no desenho das políticas sociais, bem como no processo de execução e no comportamento de seus agentes, a coordenação intergovernamental vem afetando processos e resultados. O exercício da autoridade regulatória, a centralização de recursos, o controle do gasto subnacional, além da mobilização de instrumentos de indução em políticas e programas, vem sendo apontados como fatores explicativos da manutenção e mesmo ampliação da influência da esfera central (SOUZA, 2004; ABRUCIO, 2005; ARRETCHE, 2004 e 2012; GRIN, 2016).

As estratégias e mecanismos de coordenação mobilizados pelo governo federal alteram as relações intergovernamentais em favor de um padrão

⁵⁷ Luciana Jaccoud é pesquisadora da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

mais cooperativo, favorecendo a instituição de objetivos e planos comuns, padrões nacionais e garantias de acesso, e produzindo redução de desigualdades em ofertas e mesmo em resultados (ARRETCHE, 2004; ARRETCHE; VASQUEZ; GOMES, 2012). Mas as experiências de coordenação federativa em políticas sociais ultrapassam os esforços mobilizados pelo governo federal. Em que pese de forma ainda limitada, mecanismos de coordenação vêm sendo adotados nos níveis estaduais e municipais. Mesmo apontando a incipiência do papel coordenador dos estados e enfatizando o custo político que atravessa a atividade de articulação e cooperação para esta esfera de governo, a literatura vem ressaltando experiências inovadoras a nível estadual (GOMES, 2009; SEGATTO; ABRUCIO, 2016; ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2010). Os estados vêm exercendo coordenação federativa junto aos municípios com objetivos variados, como ampliar capacidades institucionais, reduzir diferenças no gasto ou convergir resultados. As experiências de coordenação regional se expandiram particularmente na política de saúde (VIANA; LIMA, 2011; MENICUCCI; MARQUES, 2016). E estudos vêm indicando que os municípios tem mobilizado estratégias e instrumentos de coordenação, atuando tanto junto aos atores estatais como aos não estatais que operam na provisão dos serviços em seus territórios (BICHIR; BRETAS; CANATO, 2017; PEREIRA; LOTTA; BICHIR, 2018).

No caso da assistência social, alguns estudos vêm analisando a ação de coordenação adotada pelo governo federal a partir de 2004 visando dar escala nacional à política e organizar o Sistema Único de Assistência Social (Suas) (FRANZESE, 2010; ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2010; GRIN, 2016; JACCOUD; LICIO; LEANDRO, 2017; JACCOUD; BICHIR; MESQUITA, 2017). Os mecanismos financeiros, normativos e políticos mobilizados permitiram enfrentar o histórico de fragmentação instituindo padrões nacionais de oferta, fortalecendo a capacidade estatal para a implementação e ampliando a provisão dos serviços. A perda da autonomia dos entes subnacionais foi compensada com crescimento no volume de gasto e apoio às capacidades técnicas e gerenciais para ampliação de oferta de benefícios e serviços. Contudo, ainda sabemos pouco sobre em que medida os padrões nacionais estabelecidos para os

serviços socioassistenciais e sua gestão têm sido capazes de promover um padrão similar ou mínimo de ofertas, considerando a complexidade do processo de coordenação intergovernamental e dos contextos e atores da implementação.

Visando contribuir com este tema, este trabalho se debruça sobre o processo de implementação do serviço socioassistencial voltado à Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif). O paif é ofertado obrigatoriamente pelos Centros de Referência da Assistência Social (Cras) e executado em territórios identificados como de maior vulnerabilidade social. Ele dialoga com os dois princípios que organizam a Política Nacional de Assistência Social (Pnas), aprovada em 2004: a territorialização e a chamada matricialidade sociofamiliar, e constitui uma iniciativa inovadora na trajetória brasileira da assistência social. Além da centralidade na família e no território, buscou dar corpo a uma ação de natureza protetiva, mas também preventiva. O serviço propõe organizar intervenções junto às famílias visando fortalecer vínculos familiares e comunitários e garantir acesso a direitos sociais.

Dada a complexidade do serviço, a escala nacional projetada e a diversidade dos territórios de implantação, o governo federal mobilizou um conjunto de mecanismos de coordenação, incluindo normas gerais, orientações de metodologia de trabalho, regimentos sobre equipamentos e recursos humanos, e incentivos financeiros especificamente dirigidos à implantação deste serviço. Além da influência dos mecanismos de coordenação mobilizados pelo governo federal, o Paif também foi objeto de esforços de coordenação realizados em nível subnacional. Alguns governos estaduais atuaram junto aos seus municípios via cofinanciamento, coordenação das ações e apoio técnico, com orientações, assessoria e capacitações. De outro lado, é efetiva a possibilidade de ações municipais voltadas à coordenação, visando a convergência e uniformidade da oferta em sua rede de serviços.

Contudo, como lembram Torres, Marques e Bichir (2006), seja na formulação, seja na implementação, as políticas sociais pouco

levam em consideração a distribuição desigual dos grupos sociais no território. Reconhecendo a existência da dimensão espacial nas condições de vida, os autores enfatizam a diversidade dos agravos a que as populações estão submetidas, e das redes sociais em que estão inseridas. O território ganharia, assim, densidade analítica, na medida em que condiciona as vulnerabilidades e interfere sobre a forma como as políticas são implementadas. No caso dos serviços ofertados pela assistência social, tanto os Cras como o Paif transitam em territórios heterogêneos, segmentos populares diversos e demandas diferenciadas, apresentadas e contrapostas ao poder público. Esses contextos territoriais impactam sobre as desproteções e vulnerabilidades das famílias às quais se voltam às ofertas de serviços socioassistenciais, e exercem influência nas abordagens e intervenções por meio das quais o poder público opera.

Tendo como foco a dinâmica de implementação dos serviços sob responsabilidade do Sistema Único de Assistencial Social, este trabalho aborda os processos de coordenação que vêm pautando a execução do Paif em diferentes contextos sociais e espaciais. O estudo considera, assim, três aspectos: os recursos institucionais do governo federal mobilizados na forma de mecanismos de coordenação intergovernamental para a implementação do Suas e especificamente de um de seus serviços, o Paif; os esforços de coordenação realizados por estados e municípios para formatação e implementação do Paif; as características socioterritoriais e os perfis de demandas nos territórios. Argumento que o problema da coordenação não é indiferente à diversidade social e às distintas dimensões de vulnerabilidade imbrincadas ao território. O desafio que o contexto socioterritorial introduz na implementação não é exterior ao problema de coordenação. Ao contrário, o processo de consolidação da proteção social como instrumento de prevenção ou redução de vulnerabilidades implica que, nas fases de formulação e de implementação, sejam mobilizados instrumentos de coordenação capazes de ampliar a qualidade da intervenção no atendimento dos segmentos sociais e territórios em sua diversidade.

Os resultados da pesquisa apontam que os mecanismos de coordenação federativa mobilizados pelo governo federal foram determinantes para a implementação do serviço em todo o território nacional, promovendo convergência, nos diferentes territórios e níveis de governo, sobre os objetivos e estratégias do Paif. Ações de coordenação foram ainda realizadas pelas esferas estadual e municipal, procurando aperfeiçoar a execução, além de realizar adaptações ao repertório de ações propostos pelo governo federal. A diversidade territorial, entretanto, não repercutiu nos diferentes instrumentos de coordenação adotados pelas três esferas de governo, em que pese os diferenciais em termos de vulnerabilidades e violações de direitos imporem desafios relevantes ao trabalho das equipes. Identifico, por fim, quatro tipos de territórios – de ocupação antiga; de alta densidade populacional em periferias urbanas; de alta vulnerabilidade social; territórios centrais com presença ostensiva do tráfico – em que se podem observar tendências diferenciais na oferta de Paif.

O texto se divide em sete partes, incluindo esta introdução. A segunda seção fará um breve apanhado sobre a pesquisa na qual se assenta este trabalho. A terceira apresentará os principais mecanismos de coordenação mobilizados pelo governo federal processo de construção do Suas e de implementação de suas ofertas. A seção seguinte descreverá os mecanismos de coordenação operados pelo governo federal com relação ao serviço obrigatório Paif, visando a adesão dos governos subnacionais e a sua expansão com base em um padrão de oferta homogêneo em todo o território nacional. Os esforços de coordenação desenvolvidos pelos níveis subnacionais será tratado na quinta seção, que se debruçará sobre algumas experiências de coordenação dos governos estaduais em relação à implementação do Paif, bem como ações de coordenação realizadas pelas secretarias municipais de assistência social com relação à sua rede de Cras. A sexta mobilizará dados levantados na pesquisa de campo e se dedicará a investigar a relação entre os territórios e suas distintas características e vulnerabilidades, e a implementação do Paif. Em diálogo com os esforços de coordenação investigados, será indagado em que medida

características do território tencionam a implementação do serviço, mesmo em contextos institucionais similares. Em seguida, serão apresentadas as considerações finais.

2 Metodologia

Este trabalho tem como base informações coletadas em 28 Cras localizados em quatorze municípios de seis estados da federação⁵⁸, nas cinco regiões do país. Os municípios detêm diferentes características socioeconômicas e portes populacionais⁵⁹. As entrevistas semiestruturadas foram efetuadas nos próprios equipamentos, com o coordenador do Paif no CRAS ou por um dos técnicos atuantes no serviço. Em alguns casos, a equipe do Paif no Cras se propôs a receber a pesquisadora, quando o número de participantes variou de dois a seis, dependendo do tamanho da equipe. Em todos os Cras foi utilizado o mesmo roteiro previamente elaborado, alcançando-se um total de 75 profissionais de Cras atuantes no Paif. As entrevistas foram realizadas entre novembro de 2015 e novembro de 2016. Além daqueles profissionais, as entrevistas incluíram técnicos e gestores de secretarias municipais e estaduais. Assim, foram entrevistados técnicos de referência municipais em sete municípios, três equipes de referência estaduais, além de três titulares de secretarias municipais de assistência social e um gestor estadual.

A pesquisa se propôs analisar a implementação do Paif em diferentes territórios considerando os portes dos municípios e seus contextos socioeconômicos. Mas também procurou analisar distintos territórios em um mesmo município. Assim, à exceção dos municípios com apenas um Cras, foram visitados ao menos dois Cras em cada município, selecionados

⁵⁸ Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná e Rio de Janeiro.

⁵⁹ Sendo seis capitais; um município com população entre dez a vinte mil habitantes; dois municípios com população entre vinte a cinquenta mil habitantes; quatro municípios com população entre cem a quinhentos mil habitantes; e um município com população superior a 500 mil habitantes.

entre aqueles que, de acordo com a secretaria municipal de assistência social, estavam instalados em territórios com características distintas.

Para este capítulo, a análise temática das entrevistas organizou-se em torno das seguintes questões: i) conhecimento e adoção das normativas e orientações federais sobre o Paif; ii) existência e adoção de normativas e orientações estaduais e municipais sobre o Paif; *iii*) características de execução do Paif; *iv*) características do território do Cras. Em apoio à análise do material de pesquisa, foram utilizados dados quantitativos do Censo Suas para os anos de 2015 e 2017, disponibilizados no *site* do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) ao final de 2016 e 2017.

3 A coordenação nacional dos serviços no Suas

Incluída, pela constituição federal, como parte do tripé da seguridade social, nas últimas três décadas a assistência social entrou definitivamente no campo das políticas públicas. As ofertas, desdobradas tanto em transferências monetárias quanto em serviços socioassistenciais, contribuíram para a superação do desenho corporativo e conservador que marcava, desde seus primórdios, a proteção social brasileira. No âmbito da renda, dois benefícios assistenciais foram instituídos em escala nacional: o Benefício de Prestação Continuada (BPC), implementado a partir de 1996 e, o Programa Bolsa Família (PBF), em operação desde 2003. No âmbito dos serviços, o processo de descentralização ocorreu ainda na década de 1990, com o repasse das ações federais da Legião Brasileira de Assistência (LBA), extinta em 1995, aos governos subnacionais. Mas a definição do que seriam ofertas típicas da política de assistência social, sua natureza e objetivos, permanecia incipiente. As novas diretrizes emanadas da Política Nacional de Assistência Social (Pnas), aprovada em 2004, permitiram avançar na configuração do Suas e na regulamentação dos serviços.

A implementação dos serviços na política de assistência social passou, desde então, por profundas mudanças. A trajetória de

responsabilização das ofertas às instituições da sociedade civil e apoio público subsidiário foi revertida. Estabeleceu-se uma proteção em dois níveis de complexidade – básico e especial, a serem oferecidas nos equipamentos públicos da política, os Centros de Referência da Assistência Social (Cras) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), e pelas entidades de assistência social. Entre os serviços socioassistenciais que vinham sendo desenvolvidos sob regulação nacional, dois teriam oferta pública obrigatória: o serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif), e o serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi).

O Sistema Único de Assistência Social reorganizou as relações federativas e estabeleceu as bases de atuação nacional sob forte indução do governo central. Com a Norma Operacional Básica (NOB), de 2005, teve início o processo de adesão ao Suas pelo conjunto dos entes federativos. O fortalecimento da coordenação federativa no Suas, operado por regulação federal e incentivos financeiros voltados sobretudo aos municípios (MESQUITA; MARTINS; CRUZ, 2012), foi seguido por rápido incremento das capacidades estatais dos entes federativos para oferta protetiva em assistência social (JACCOUD; BICHR; MESQUITA, 2017; GRIN, 2016). Várias instituições e instrumentos de coordenação federativa foram construídos ou ativados no período. Segundo Agranoff (2007), a coordenação entre níveis de governo pode fazer uso de mecanismos diversos, formais ou informais, e mobilizar dispositivos de diferentes ordens: além dos econômicos e legais/normativos, os administrativos e políticos, nesses últimos incluídas as instâncias de negociação intergovernamentais. Em que pese a relevância dos primeiros, os dois últimos também foram mobilizados no caso do Suas.

As responsabilidades federativas no Suas foram melhor detalhadas: a União como coordenadora do sistema e encarregada pelo processo geral de regulação, os estados com papel de coordenação em sua esfera e de execução de serviços em escala regional, e os municípios como executores dos serviços nos territórios. Foram definidas como

responsabilidades compartilhadas a educação permanente, a gestão integrada de serviços e benefícios, as ações de monitoramento do território na forma de instrumentos e ações de vigilância socioassistencial, e as ações de gestão da informação e monitoramento do Suas. As normativas, reforçadas pela Lei no 12.435/2011, apontam para a responsabilidade compartilhada dos três níveis com o financiamento e com o uso da modalidade de transferências automáticas e entre fundos.

As mudanças nas regras e no volume de financiamento federal tiveram o objetivo de tornar as transferências federais regulares e automáticas, e de associá-las aos serviços⁶⁰. A criação de instâncias federativas, a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e as Comissões Intergestores Bipartites (CIBs) favoreceram a formulação negociada da política, propiciando espaço para pactuações sobre os critérios de partilha dos recursos federais e sobre regulações referentes à execução dos serviços. Operando com recursos novos colocados à disposição dos municípios por meio de mecanismos de adesão, o governo federal conseguiu incentivar a expansão dos equipamentos em todo o território nacional, bem como a ampliação dos recursos humanos⁶¹.

Além das normas e incentivos financeiros, outros mecanismos foram mobilizados em prol da coordenação intergovernamental. A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, documento aprovado em 2009, regulamentou as ofertas dos serviços socioassistenciais que integram o Suas (e que podem ser financiados por meio das transferências continuadas e automáticas dentro do sistema), com a definição de objetivos, público e provisão. A criação de pactos de aprimoramento da gestão dos estados e municípios, prevendo a contratualização de metas e resultados entre os três níveis de governo a partir de suas responsabilidades federativas foi acolhida pela NOB-Suas de 2005 e

⁶⁰ O financiamento federal do Paif foi realizado por uma transferência específica, o Piso Básico Fixo. Entre 2005 e 2013, dez resoluções da CIT trataram dos critérios e procedimentos referentes às transferências 2012 do cofinanciamento federal para o Paif.

⁶¹ Ver a respeito Jaccoud, Bichir e Mesquita (2017)

reforçada pela NOB 2012 (JACCOUD; LICIO; LEANDRO, 2017). O pacto de gestão municipal estabeleceu metas de atendimento de ações em proteção básica e especial, além de metas referentes à gestão e ao controle social. A NOB-RH, aprovada em 2006, acolheu, entre outros dispositivos, a definição de equipes mínimas de referência para os equipamentos Cras e Creas e para serviços de abrigamento.

Nos instrumentos de coordenação mobilizados, o Paif esteve em destaque. A tipificação definiu o público e ações previstas para os serviços, bem como apresenta diretrizes sobre aquisições dos usuários, condições e formas de acesso, período de funcionamento, abrangência, articulação em rede, impacto social esperado e regulamentações. O pacto da gestão municipal estabeleceu taxas de acompanhamento do Paif para situações prioritárias⁶². A NOB-RH estabeleceu as equipes de referência para os Cras, com número mínimo de profissionais requeridos em nível superior e em nível médio, segundo o porte dos municípios. O caderno de orientações técnicas sobre o Paif foi lançado em 2012 pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) com o objetivo de reforçar a formação das equipes responsáveis pela execução do serviço⁶³. Em 2016, novo caderno de orientações foi lançado tendo como foco o Cras e seus dois principais serviços, o Paif e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)⁶⁴.

Segundo o Censo Suas 2016 (MDS, 2017), entre os 8.240 Cras que responderam o questionário, 99% declaravam realizar atividades

⁶² São estabelecidos percentuais mínimos de atendimento para as seguintes situações: famílias registradas no Cadastro Único de Políticas Sociais (CadÚnico), famílias com membros integrantes do BPC, famílias beneficiárias do PBF em fase de suspensão do benefício por descumprimento de condicionalidades, e famílias beneficiárias do PBF com outras vulnerabilidades sociais, para além da insuficiência de renda.

⁶³ No âmbito do MDS, os esforços de formação voltados aos trabalhadores da política se consolidaram em 2012, com a instituição do Programa Nacional de Capacitação do Suas – Capacitasuas (RIZZOTTI, 2015).

⁶⁴ O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) realiza atendimentos em grupos organizados por faixa etária para realização de atividades continuadas de convívio e reconstrução de vivências e desenvolvimento de capacidades pessoais, relacionais e sociais.

relacionadas ao Paif. Dentre elas, a mais frequente eram as ações de acompanhamento de famílias (93,4%); sendo que 68,6% declaram elaborar plano de acompanhamento familiar (MDS, 2017). A média de famílias em acompanhamento por Cras foi de 196,3 em agosto de 2016, com 12,7 famílias novas inseridas em acompanhamento naquele mês. Entre os 89 mil trabalhadores nos Cras, mais de 50% dos profissionais estavam, naquele ano, vinculados ao Paif, como atividade principal (33,4%) ou secundária (22,7%). Sobre as formas de acesso do usuário ao Cras, o Censo Suas 2015 (MDS, 2016) informa que 51% chegaram ao Cras por procura espontânea, 23% por resultado de busca ativa das equipes, 13,8% por encaminhamento da rede socioassistencial e 12,2% por encaminhamento das demais políticas e/ou do sistema de garantia de direitos.

4 Coordenação nacional do Paif

O Plano Nacional de Atendimento Integrado à Família (PNAIF) havia sido desenhado em 2003 sendo, no ano seguinte, substituído pelo Paif.⁶⁵ Até então operado como programa, ele foi transformado em serviço de natureza continuada no âmbito do Suas. Em 2009, com a tipificação passou a ser denominado Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, mantendo a mesma sigla Paif. Essas mudanças responderam às exigências normativas do Suas, mas não tiveram o intuito de alterar o seu desenho. O Paif tem, desde sua origem, uma intenção protetiva, mas também preventiva, visando prevenir a ruptura dos vínculos familiares e comunitários, evitar a instalação de situações de violação de direitos tais como violência ou abandono e promover aquisições sociais e materiais, além de propiciar o acesso a serviços e benefícios

⁶⁵ Experiências anteriores haviam sido implementadas em escala municipal. A mais conhecida foi a experiência do Rio de Janeiro, que teve início em 1999, sob a coordenação da secretaria estadual de ação social e execução das secretarias municipais, objetivando operar o princípio da matricialidade familiar previsto na Loas com eixo no acompanhamento familiar e na mobilização da rede de serviços das diferentes políticas sociais e pela sociedade civil nos territórios de forma a atendê-las (LIMA, 2012). Outras iniciativas estatais tendo como foco a ação de acompanhamento familiar vieram à luz, como o programa Núcleo de Apoio à Família (NAF), implementado desde 2001 em Belo Horizonte.

sociais. O serviço prevê um conjunto de intervenções junto às famílias, incluindo escuta, atendimento, encaminhamentos e acompanhamento familiar sistemático.

A implementação do Paif foi, assim, realizada sob normativas e orientações nacionais amplamente divulgados nos estados e municípios por meio de publicações do MDS. Foram adotadas ações de formação e capacitação, impulsionadas pela SNAS, mas também incentivadas e realizadas por outros atores como os colegiados de gestores municipais e estaduais, bem como as comissões gestoras bipartites que, nesse período, ganhavam densidade em todo o país. As observações coletadas pela pesquisa de campo reforçaram a tese de que as normativas e orientações técnicas produzidas pelo MDS tiveram grande circulação e contaram com a ampla adesão dos gestores e profissionais do Suas. As equipes do Cras e seus supervisores técnicos tinham conhecimento daquelas diretrizes nacionais assim como as prioridades e metas do Pacto de Aprimoramento da Gestão Municipal, e as utilizam em seu cotidiano profissional.

A definição de um padrão nacional para a execução local do serviço avançou para além das normativas e se desdobrou em orientações técnicas. Os cadernos de orientação do Paif eram conhecidos em todos os Cras visitados e considerados como referência na organização do serviço, seja pelos grupos de coordenação em nível das secretarias estaduais e municipais, seja pelos técnicos da execução. As metas do pacto da gestão municipal relacionadas aos públicos prioritários do Paif eram conhecidas e as equipes se referiam a elas espontaneamente, ao relatarem suas atividades. Essas regras, normas e orientações constroem efetivamente um repertório de ações e um conjunto de instrumentos que organizam e dirigem a ação dos atores mobilizados na implementação.

Nos documentos referentes ao Paif, um lugar central é dado à escuta das famílias. Mas não apenas nas orientações técnicas dedicadas ao Paif, como também na fala dos profissionais a escuta é citada como

uma atividade central desse serviço. Ela permitiria a identificação das demandas, o reconhecimento das especificidades de cada caso e a adoção de respostas voltadas às necessidades da família. A escuta pretende tornar viável um planejamento de intervenções qualificadas visando o fortalecimento ou recomposição dos vínculos, afetos e cuidados familiares. Possibilitaria ainda as mediações para a reflexão da família sobre o seu cotidiano e sobre a construção de projetos de vida, bem como o planejamento e encaminhamentos adequados, de modo a ofertar acessos e suportes necessários, seja em outros serviços da assistência social, seja em outras políticas sociais.

A escuta e o conjunto de intervenções que dela decorrem do âmbito do Paif (atendimento, encaminhamentos e acompanhamento familiar) propõe-se tanto contribuir para novas atitudes e valores por parte das famílias quanto para o acesso a novas oportunidades. Na fala dos profissionais, o trabalho do Paif é citado como resgate de trajetórias de vida atravessadas por precariedades, inseguranças, dessocialização e rupturas. O serviço é, assim, entendido como um instrumento de reorganização dos sujeitos, recomposição de projetos e possibilidade, de reconfiguração de “um lugar no mundo”. A escuta seria, ao mesmo tempo, o primeiro contato com a família e o principal instrumento para um trabalho que ganha significado no diálogo particular com cada trajetória, com as vulnerabilidades que se acumularam e as subjetividades que as acompanham.

Nesse sentido, o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, objetivo central do PAIF, supõe o trabalho no campo das subjetividades. Destaca-se, entretanto, que assumir a subjetividade como um dos elementos do trabalho social com famílias não é negar ou diminuir a importância das situações objetivas de vulnerabilidade que atingem as famílias, tais como a desigualdade social e o não acesso a direitos (MDS, 2012b, p. 17).

O atendimento pode ocorrer de forma coletiva ou individual, em oficinas ou ações comunitárias. O acompanhamento familiar, por sua

vez, visa ofertar um espaço continuado “onde possa refletir sobre sua realidade, construir novos projetos de vida e transformar suas relações” (MDS, 2012b, p. 57). Deve favorecer o estabelecimento de compromissos entre famílias e profissionais e a construção de um Plano de Acompanhamento Familiar que estabelece objetivos a serem alcançados, inclusive encaminhamentos, “a fim de superar gradativamente as vulnerabilidades vivenciadas, alcançar aquisições e ter acesso a direitos” (MDS, 2012b). O acompanhamento também pode ser realizado por meio de grupos de famílias. As orientações técnicas de 2012 enfatizam o objetivo de desenvolvimento de potencialidades, lembrando que a “vulnerabilidade detém ativos importantes”, sendo necessário “identificar e fortalecer os recursos disponíveis das famílias, suas formas de organização, participação social, sociabilidade e redes sociais de apoio” (MDS, 2012b, p. 11).

As normativas acolhem, assim, um serviço que opera em uma dupla função. De um lado, visa dinamizar as relações familiares, assegurar espaços de convívio e acesso a redes comunitárias com o objetivo de fortalecer as famílias, estimular o protagonismo e romper o isolamento. De outro lado, busca informar e garantir acesso aos direitos sociais, mobilizar e ampliar a estrutura de oportunidades em articulação com outras políticas públicas. A articulação intersetorial teria, assim, papel estratégico nesse serviço. Se o debate em torno da estrutura de oportunidade está presente, ele não se identifica à pobreza. A ênfase é dada nas questões relacionais e nas dimensões subjetivas da vulnerabilidade, associadas aos conteúdos de empoderamento e da autonomia:

A vulnerabilidade não é sinônimo de pobreza. A pobreza é uma condição que agrava a vulnerabilidade vivenciada pelas famílias. A vulnerabilidade não é um estado, uma condição dada, mas uma zona instável que as famílias podem atravessar, nela recair ou nela permanecer ao longo de sua história (MDS, 2012b, p. 13).

Em que pese a prioridade concedida pelo Paif aos beneficiários do PBF e a progressiva demanda ao Paif de acompanhamento das famílias beneficiárias em situação de descumprimento de condicionalidades, cabe destacar que o Paif – e o Suas de forma geral – tomaram distância da pauta da inclusão produtiva. Uma resposta a esse tema, de difícil trato dentro da política, foi dada com criação do programa Acessuas Trabalho, em 2011⁶⁶. A ênfase na autonomia das famílias ganhou expressão, no âmbito do Paif, na ampliação de oportunidades via encaminhamentos a outras políticas públicas e, principalmente, na perspectiva de empoderamento subjetivo associado à vivência de experiências que contribuam para o desenvolvimento da autoestima, de vínculos e projetos, assim como com experiências de reconhecimento, fortalecimento e extensão da cidadania.

5 Experiências de coordenação por estados e municípios

Em que pese a influência dos mecanismos de coordenação intergovernamentais progressivamente adotados pelo nível federal, o Paif foi também objeto de esforços de coordenação por parte de estados e municípios, com influência na implementação. A existência de equipes técnicas de orientação e supervisão nas secretarias estaduais e municipais de assistência social despontam como um fator relevante para o formato dos serviços. As normativas e as orientações técnicas nacionais do Paif foram apropriadas pelas burocracias estaduais e municipais, sendo por elas reinterpretadas. Em alguns casos, esse processo implicou na produção de novas diretrizes, elaboradas nas esferas subnacionais com o intuito de esclarecer e adaptar as regras gerais aos contextos e, sobretudo, aos referenciais de implementação locais.

⁶⁶ O Acessuas Trabalho pretendia identificar, mobilizar e promover o encaminhamento do público da assistência social para oportunidades de qualificação profissional, com ênfase nas ofertas de formação nos cursos do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Aprendizagem (Pronatec). Ver a respeito Sagi/MDS (2015).

O grau de coordenação exercido pelo nível estadual assim como os instrumentos mobilizados variaram consideravelmente. O mesmo ocorre na ação de coordenação a nível do município. Em geral, as secretarias municipais de assistência social atuam por meio de uma equipe ou um técnico de referência, que tem por função acompanhar a implementação do Paif em todos os equipamentos de sua rede e intervir junto às equipes instituindo rotinas, modelando o processo de trabalho, uniformizando procedimentos e validando os instrumentos e seu uso. Isto ocorre não apenas em capitais ou municípios de grande porte. Municípios de médio porte, e mesmo alguns de pequeno porte, mantêm uma coordenação técnica local, supervisionando o trabalho das equipes do Paif nos Cras. O estudo dos casos dos estados do Rio de Janeiro, Pará, Minas Gerais e Paraná, bem como dos municípios de Belo Horizonte e Curitiba podem contribuir para a melhor compreensão desse processo.

No Rio de Janeiro, como já citado, o esforço de implementação de um serviço voltado às famílias no âmbito da assistência social remonta ao ano de 1999 sendo, desde então, executado em todos os municípios, sob incentivo e suporte financeiro e técnico da gestão estadual. O aparecimento do programa nacional, posteriormente transformado em serviço obrigatório do Suas, encontrou ali um legado, e o processo de adaptação foi progressivo. Em 2007, a secretaria estadual promoveu o alinhamento do Paif fluminense às diretrizes do governo federal, inclusive alterando a nomenclatura dos equipamentos públicos responsáveis pela implementação do serviço: os Núcleos de Atendimento à Família (NAF) passaram a ser denominados Cras (SEASDH, 2011, p. 16). Em 2011, a gestão estadual elaborou uma cartilha de orientação técnica sobre acompanhamento familiar no âmbito do Suas, consolidando sua visão sobre este serviço. Em alguns aspectos diversa da adotada em nível nacional, a orientação estadual enfatiza o acompanhamento familiar como a atividade que dá conteúdo ao Paif, ao mesmo tempo em que insiste na dimensão intersetorial de sua oferta (SEASDH, 2011, p. 15 e 24). De acordo com tal normativa, o Paif é essencialmente uma ação de

acompanhamento familiar. Como explicou um dos técnicos da equipe de referência do serviço no estado, Paif e acompanhamento “são dois nomes para a mesma coisa”. Nessa perspectiva, o Paif tem seu eixo na identificação das necessidades das famílias e construção do plano de acompanhamento, para o que utiliza um conjunto de mediações e instrumentais técnicos: visitas domiciliares, reuniões de grupo, atendimento particularizado, palestras, encaminhamentos.

A relevância do plano de acompanhamento, chamado Plano Sociofamiliar, já é destacada no documento de 2011 e ganha densidade em nova publicação de 2013. Nessa nova publicação, a equipe estadual apresenta instrumentos de operacionalização do acompanhamento familiar no âmbito do Suas do Rio de Janeiro, com ênfase na padronização e registros dos procedimentos. A adoção dos novos instrumentos, e em especial do Plano Sociofamiliar, passou a concorrer com o Prontuário Único lançado pela SNAS para ser utilizado em nível nacional. A orientação estadual recusou ainda a distinção entre ação de acompanhamento familiar no âmbito da proteção social básica e da proteção especial, adotando uma única metodologia a ser aplicada tanto ao Paif quanto ao Paefi. O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) é reconhecido como ação que integra e complementa o Paif e identifica-se uma única estratégia de priorização do público, enquanto as normativas do MDS distinguem não apenas as duas ofertas como os seus públicos prioritários. O Paif no estado manteve ainda oferta de oficinas de geração de trabalho e renda (LIMA, 2012, p. 112), ação considerada como exterior ao Suas de acordo com as orientações da SNAS.

A pesquisa de campo realizada em quatro municípios do estado confirma a influência das orientações estaduais no cotidiano das equipes do Paif. Esta influência é reforçada por uma ativa programação estadual de encontros técnicos e capacitações das equipes municipais. Nos Cras visitados no estado, o Paif foi majoritariamente identificado como ação voltada ao acompanhamento familiar, distinta dos atendimentos ou concessões de benefícios de qualquer natureza. Essa associação

entre Paif e acompanhamento familiar ocorreu mesmo nas situações (frequentes) onde, pelos relatos, aquele conteúdo não parecia estar presente ou ser priorizado na execução do Paif. Nos casos em que a baixa frequência de ações de acompanhamento familiar foi problematizada pela equipe, informava-se que apesar das dificuldades encontradas, esse deveria ser o caminho. Foram frequentes as referências à falta de adesão das famílias e à ausência de retaguarda das demais políticas sociais para dar efetividade aos encaminhamentos realizados, ambos enfraquecendo a ação do serviço.

O Rio de Janeiro representa um exemplo de uma ação forte de coordenação estadual, englobando normativas, orientações e financiamento. Outros estados apresentam trajetórias e experiências distintas. No estado do Pará, a gestão estadual da política de assistência social mobilizou instrumentos financeiros e gerenciais em apoio ao Paif, adotando um arranjo de cofinanciamento e trabalhando na organização de um sistema estadual de monitoramento dos serviços da proteção básica, com ênfase no público prioritário previsto pelas regulações nacionais. A ação estadual efetivou assessoria técnica aos municípios, visando orientar a implementação dos serviços e apoiar as equipes locais no processo de execução. Uma programação de visitas anual cobria cerca de 50% dos municípios. O trabalho tinha como base as regras e diretrizes nacionais, não havendo normativas ou orientações técnicas produzidas pela secretaria estadual. A equipe estadual de referência da proteção básica considerava que o acompanhamento familiar é a especificidade do Paif, mas identificava dificuldade dos municípios em implementá-lo. De fato, a maioria dos municípios do estado não operavam com instrumentos de acompanhamento familiar, limitando sua ação de Paif aos atendimentos ou a visitas domiciliares dirigidas sobretudo às famílias beneficiárias do PBF e em descumprimento de condicionalidades. O SCFV impunha-se como a mais importante ação ofertada nos Cras. E o trabalho de assessoramento técnico estadual encontrava dificuldades operacionais para organizar visitas separadas visando os dois campos protetivos, a proteção básica e a especial. De outro, a complexidade e precariedade das condições sociais e a recorrência de situações de violações de direitos

pareciam questionar a especificidade dos públicos dos dois níveis de proteção e a funcionalidade daquela separação de ofertas.

As secretarias estaduais de Minas Gerais e do Paraná tampouco produziram normativas ou orientações para o Paif, mas ambos os estados deram início ao cofinanciamento estadual. Em Minas Gerais, o chamado Piso Mineiro de Assistência Social foi criado ainda em 2010, em cumprimento ao Pacto de Aprimoramento e Gestão dos estados. Segundo Brandão (2015, p. 49), universalização dos repasses a todos os municípios foi atingida em 2013, mas a irregularidade e o caráter não automático das transferências tem marcado a sua operacionalização. Para a maioria dos municípios, o repasse estadual representou valor muito pequeno: menos de 10%, em relação ao gasto total em assistência no ano de 2013 (BRANDÃO, 2015, p. 66). A utilização do recurso é livre, podendo ser alocada em serviços do Suas ou situações emergenciais.

No Paraná, a instituição do Piso Paranaense de Assistência Social, em 2013, também teve como objetivo o cofinanciamento estadual de serviços, programas e benefícios. A ausência de orientações referentes ao Paif e Paefi parece ter relação com a implementação do Programa Família Paranaense, criado naquele mesmo ano com o objetivo combater a pobreza e promover a emancipação social de famílias em situação de alta vulnerabilidade. Inspirado em experiências que estavam se devolvendo fora do Brasil, e muito especialmente no programa Chile Solidário, o programa adotou como principal estratégia o acompanhamento familiar, com a pactuação de metas com a família, incluindo de aspectos relacionais à ações de acesso a serviços públicos e capacitação profissional. Para o acompanhamento familiar, foram mobilizados os profissionais das unidades de referência Cras e Creas. Formalizando a metodologia que vinha sendo adotada, em 2017, a secretaria de estado lançou um guia de acompanhamento familiar do programa Família Paranaense “destinado aos profissionais da assistência social dos municípios, aqui denominados como técnicos de referência da família, e que são responsáveis pelo acompanhamento familiar”. Segundo o guia, a metodologia proposta “tem convergência com o trabalho social realizado com as famílias,

previsto no Sistema Único de Assistência Social (Suas) e executado no âmbito do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif) e do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi)" (SEFDS, 2017, p. 4). Em que pese a declarada convergência, o modelo de acompanhamento adotado, limitado a 24 meses, contando com objetivos e condicionalidades próprias, e com um forte peso na intersectorialidade, representa uma significativa inovação face às propostas metodológicas apresentadas pelo nível federal, constringendo o escopo proposto pelo Paif.

Entre os municípios pesquisados, Belo Horizonte é exemplo de um esforço de coordenação alinhado às diretrizes nacionais. Um primeiro caderno metodológico foi publicado em 2007, seguido, em 2013, por uma nova publicação visando consolidar subsídios sobre o tema e orientar a implementação daquele serviço. Mas apesar de inspirado pelas orientações emanadas do nível federal, a gestão municipal deu maior ênfase aos conteúdos específicos da assistência social, ao contrário de outros atores que realçam o papel articulador e intersectorial do Paif no atendimento e acompanhamento das famílias. No caso de Belo Horizonte, a expansão dos Cras (em número de 33 no ano de 2015), coincidiu com a implementação do Programa BH Cidadania, ancorado em um processo de planejamento territorial e ação intersectorial. Os documentos originários da secretaria municipal de assistência social, contudo, avançaram no período afirmando a especificidade das responsabilidades protetivas da assistência social, com destaque às ações de fortalecimento de vínculos e enfrentamento das vulnerabilidades relacionais e das questões menos tangíveis da pobreza. No esforço de discernir as atividades próprias da política, as orientações técnicas enfatizaram a prática do trabalho social com famílias desdobrado em atendimentos e em acompanhamento com o desenvolvimento de um plano familiar. A normativa de 2013 adere ao instrumental de acompanhamento das famílias elaborado e divulgado em 2013 pelo governo federal, incluindo o Prontuário Suas.

Entre os municípios que desenvolveram normativas e instrumentos próprios, Curitiba se apresenta como um exemplo. Em 2009, no

contexto em que o governo federal discutia com a CIT a regulação dos serviços previstos na Pnas, entre eles o Paif, o município de Curitiba lançou um programa a ser implementado nos Cras. O Programa Família Curitibana, que mais tarde se expandiu para o âmbito estadual como Família Paranaense, propunha a adoção de uma estratégia de atendimento baseada na assinatura de um termo de adesão com fixação de metas a serem alcançadas pela família em um período de dois anos. Ainda no ano de 2009, a gestão municipal lançou documento destinado a orientar a ação dos dezenove Cras existentes, onde não se fazia referência ao Paif (CURITIBA, 2009). O documento apresentava um conjunto de instrumentos, questionários e formulários próprios a serem utilizados pelas equipes dos Cras em suas ações, definidas como de acompanhamento familiar; ações socioeducativas com grupos de capacitação profissional; inserção produtiva; e ações intersetoriais. Em 2012, com a mudança na administração da cidade, adota-se novo protocolo de gestão dos Cras (FAS, 2012). Contando então com 45 Cras, a gestão municipal elaborou um documento orientador seguindo o padrão adotado pela tipificação nacional, incluindo a oferta do Paif e seu desdobramento em ações de atendimento e acompanhamento familiar realizados por meio de intervenções particularizadas ou coletivas. Instrumentos próprios a serem utilizados pelas equipes dos Cras também são elaborados. O município tem ainda se empenhado na estruturação de uma rede intersetorial voltada ao atendimento às crianças, com reuniões periódicas e protocolos envolvendo a saúde, a educação e a assistência social, além de conselhos tutelares e sistema de justiça

Observa-se, assim, que as adaptações em torno das normativas federais foram múltiplas, envolvendo as esferas estadual e municipal. Sempre em diálogo com as orientações nacionais, as experiências de coordenação de entes subnacionais expressam variantes nas formas de apropriação das regras nacionais, motivadas por compreensões diferenciadas a respeito das finalidades e entregas da política pública de assistência social, como no caso do estado do Rio de Janeiro ou do Paraná. Também se observam alterações decorrentes de mudança de

prioridades e preferências políticas, como ocorreu em Curitiba. Mesmo quando partilham pressupostos e concepções de estratégias para a implementação, o esforço de traduzir, sistematizar e facilitar o acesso às diretrizes e orientações nacionais pode aportar ênfases específicas em diálogo com a trajetória institucional, a natureza da oferta ou o público discernido, como se observou em Belo Horizonte.

A pesquisa de campo permitiu identificar adaptações ao desenho nacional proposto para o Paif. As alternativas estaduais e municipais referentes às concepções e estratégias acompanham ou minimamente dialogam com as orientações nacionais, indicando a força da indução federal nesse serviço, bem como da efetividade dos instrumentos de coordenação intergovernamentais mobilizados, sejam financeiros, normativos (tipificação ou lei), instrumentais (protocolos ou capacitações), informacionais (orientações técnicas e capacitações), instâncias de articulação e de deliberação compartilhada entre gestores (CIT e CIB).

6 O Paif e os territórios

A dinâmica observada na implementação de políticas sociais reflete seu desenho e características institucionais, incluindo os atores e os mecanismos mobilizados para sua coordenação intergovernamental, mas vai além deles. As particularidades do território e das demandas ali formuladas têm impacto no processo de implementação, aspecto que é reconhecido no desenho da política de assistência social. De acordo com a Pnas, a territorialização é um dos dois eixos estruturantes do Suas, ao lado da matricialidade sociofamiliar. Aquele eixo detém, nas normativas do Suas, três funções: dotar de capilaridade a política e permitir o acesso das populações em situações de maior vulnerabilidade; garantir o acesso da população aos direitos sociais pela via da mobilização das demais políticas e rede de ofertas de serviços; e propiciar o fortalecimento dos vínculos comunitários, potencializando as redes sociais e o convívio coletivo, entendidos como fatores relevantes no enfrentamento da vulnerabilidade das famílias e territórios. Contudo,

no caso do Paif, o estudo relevou que no território, para além das estratégias de acesso e intervenção junto às famílias e aos segmentos populacionais atendidos e da ação intersetorial, é sobretudo a dinâmica sociológica das comunidades e seus contextos socioterritoriais que vêm interrogando e tencionando aquele serviço.

Território é o *locus* de implementação da política de assistência social. Segundo a Pnas, esta política pública organiza “intervenções (que) se dão essencialmente nas capilaridades dos territórios”, marcados por precária presença do Estado e situações de vulnerabilidades e riscos sociais, e por “setores da sociedade brasileira tradicionalmente tidos como invisíveis ou excluídos das estatísticas – população em situação de rua, adolescentes em conflito com a lei, indígenas, quilombolas, idosos, pessoas com deficiência” (MDS, 2004, p. 16). O Cras deve, assim, ser instalado em áreas de maior vulnerabilidade social, e atuar tendo como referência um território. Esta diretriz vem tendo efetividade na implementação da política, como demonstram pesquisas sobre a localização dos Cras (MDS, 2014).

A abordagem sobre território adotada pelas orientações técnicas enfatiza a necessidade tanto de proximidade das equipes com as famílias quanto de mobilização de diferentes ofertas públicas em prol da garantia de direitos e oportunidades. Recuperando a diretriz de proatividade do Paif, a *Orientação Técnica de 2012* ressalta que cada equipe técnica deve “tomar iniciativa, promover ações antecipadas ou imediatas frente a situações de vulnerabilidade ou risco social, vivenciadas pelas famílias ou territórios, não esperando que a demanda ‘bata à sua porta” (MDS, 2012b, p. 10). Várias estratégias foram desenvolvidas, tais como busca ativa nos territórios, equipes volantes, Cras rurais e Cras itinerantes.

O esforço das equipes dos Cras em dialogar com representantes de outras políticas sociais presentes no território foi observada na pesquisa de campo. Iniciativas de ações intersetoriais, em especial com relação à educação e à saúde se revelaram frequentes, incluindo, nos casos mais bem-sucedidos, a fixação de calendários de reuniões, fluxos de atenção

ou mesmo protocolos de compromisso. Contudo, em sua maioria, a articulação intersetorial permanece incipiente e limitada a relações pessoais, baseadas em afinidades ou confiança entre profissionais. São frequentes os relatos de dificuldades em estabelecer conexões institucionalizadas, e há queixas de ausência das políticas nos territórios, em especial no caso da saúde. Os dados do Censo Suas 2017 reforçam fragilidade das ações de articulação intersetorial: em uma base de 8.292 Cras respondentes, 14,9% declaravam encaminhar usuários para serviços de educação e saúde, e 15,4% para serviços relacionados a trabalho e emprego. O percentual de realização de reuniões periódicas com serviços de educação, saúde e trabalho e emprego era de 7,6%, 7,3% e 3,3%, respectivamente.

Quanto ao objetivo de fortalecer os vínculos comunitários e potencializar as relações de vizinhança e redes sociais de apoio, a orientação técnica de 2012 ressalta a relevância de imprimir caráter cultural às ações do Paif, de modo a explorar a identidade do território, valorizar as famílias em seus contextos sociais, fortalecer o sentimento de pertencimento da comunidade e estreitar os laços sociais entre seus membros. Mas a proposta de trabalhar coletivamente com as famílias e favorecer a ampliação de vínculos sociais e comunitários vem enfrentando o contexto adverso de territórios vivenciados como de risco (KOWARICK, 2009). De fato, em muitos territórios, a sociabilidade de vizinhança adensada pode dar suporte a um conjunto de trocas e solidariedades. A pesquisa de campo encontrou exemplos de ajudas recíprocas e dinâmicas de solidariedade ativadas a partir dos grupos do Paif ou do SCFV. Contudo, a vivência em territórios ocupados por tráfico ou milícias é frequente nas áreas em que estão localizados os Cras. Entre os 8.240 Cras que compuseram a base do Censo Suas 2017, 66,7% declaram a presença no território de conflito e violência vinculado ao tráfico de drogas, enquanto 43% relataram presença de altos índices de criminalidade.

Com frequência, o tráfico de drogas ou outros grupos dedicados a atividades ilegais, estando ou não acompanhado pela violência, impõem-

se como um poder presente em territórios de atuação dos Cras. Na pesquisa, o relato sobre a existência de grupos de poder armados ocorreu na maioria dos equipamentos visitados e em todos os estados. Em certos territórios, os profissionais não conseguem adentrar determinadas áreas, de acesso controlado pelo tráfico de drogas. Em outros, os acessos são garantidos como concessões feitas aos profissionais, em reconhecimento à relevância de sua atuação em favor das famílias locais. Várias narrativas se referem a linhas divisórias no território impostas pelo conflito entre frações criminosas, impossibilitando a livre circulação de pessoas e chegando a impedir o acesso ao Cras por adolescentes ou famílias moradoras em determinadas zonas.

As entrevistas relatam uma adaptação das comunidades ao controle do tráfico que pode inclusive operar como instituição que organiza e pacifica territórios. Contudo, mesmo na ausência de conflitos armados e altos índices de criminalidade, a convivência com uma sociabilidade violenta perpassa os territórios e interfere em quase todas as dimensões da vida social (SILVA, 2008), alcançando as formas e dinâmicas de ofertas dos serviços públicos. A presença de poderes ilegais e de sociabilidades tensionadas por formas variadas de violência impõe desafios expressivos, mas ainda pouco problematizados, no campo das políticas públicas.

Para além da violência, outras características dos territórios mostram influencia no modo como são operacionalizados os Cras e seus serviços, constringendo possibilidades de atuação, moldando procedimentos e ofertas e limitando o impacto dos instrumentos de coordenação. Não se trata aqui destacar a autonomia, quer de instituições quer das burocracias, no processo de implementação, mas de observar que contextos fazem diferença, inclusive constringendo instrumentos afluentes de coordenação intergovernamental. Como já descrito, analisando os relatos das equipes do Paif sobre sua atuação nos diferentes territórios, observou-se forte convergência, apontando para a efetividade do trabalho de coordenação e dos instrumentos mobilizados, seja normativos, informacionais e políticos. A convergência

na descrição das atividades associadas ao Paif e a seus objetivos mostrou-se ainda mais acentuada entre as equipes de um mesmo município, inclusive em Cras situados em áreas com características espaciais e sociais muito diversas. Contudo, quando questionados sobre as intervenções específicas e aportes dirigidos às famílias, traços diferenciais na oferta de Paif puderam ser identificados e associados às características dos territórios e das demandas ali presentes.

Quatro tipos de territórios urbanos foram identificados. São eles: territórios de ocupação antiga; território de alta densidade populacional em periferias urbanas; território de alta vulnerabilidade social; territórios centrais com presença ostensiva do tráfego. Os dados de que dispomos são tão somente das entrevistas realizadas com as equipes do Paif e de seu relato sobre o território em que estão inseridos. Nas metrópoles e nas cidades de grande e médio porte, os Cras estão referenciados administrativamente a grandes áreas, geralmente compostos por vários bairros. Esses territórios administrativos são compostos por distintas zonas de características socioeconômicas distintas. Trabalhamos, assim, com a hipótese de que o perfil do território traçado pelos entrevistados, quando confrontados à questão apresentada na pesquisa de campo, relaciona-se ou à área mais próxima ao equipamento público ou àquela de onde eles recebem maiores demandas.

Identificamos como territórios de ocupação antiga aqueles que emergem nos relatos dos profissionais do Paif como sendo áreas urbanas cuja ocupação ocorreu há várias décadas, em que a infraestrutura urbana penetrou por meio da instalação de serviços de saneamento básico e calçamento de ruas, e onde os moradores são majoritariamente proprietários de suas casas. Nessas localidades, os participantes das atividades do Cras são conhecidos entre si, há relação de vizinhança prévia ou potencial. A vulnerabilidade social descrita está vinculada sobretudo ao desemprego e aos conflitos familiares, frequentemente associados nos relatos dos profissionais. Altas taxas de desemprego do chefe da família ou dos membros adultos impactam nas relações familiares e são associados, pelos profissionais do Paif, à ampliação de

uso de álcool e à maior violência doméstica. Esse contexto favorece a identidade do Paif como ação de acompanhamento familiar, entendendo-se que a fragilidade relacional deve ser enfrentada por mudanças de comportamento e novos formatos de relação intrafamiliar. As oficinas de convivência ou grupos do Paif enfrentam ali dificuldades para serem realizadas.

Os territórios de alta densidade populacional em periferias urbanas são associados a concentração de extrema pobreza e pobreza, baixa taxa de atividade econômica dos membros adultos das famílias, em especial das mulheres, precariedade de infraestrutura urbana e de acesso a serviços públicos. Esse território pobre concentra famílias em que “falta tudo”, de alimentos a banheiro ou gás de cozinha. As famílias recorrem ao Cras em busca de acesso ao PBF e a cestas básicas, e desde que chegam ao Cras já são identificadas como “famílias Paif”. Não há adesão ao acompanhamento familiar nem por parte das famílias, nem dos técnicos. Isso foi observado mesmo no Rio de Janeiro, onde há forte associação entre Paif e a ação de acompanhamento familiar. Nos territórios de periferias com alta densidade populacional é o SCFV que atrai as famílias, dada a ausência de ofertas sociais ou culturais no território. As atividades coletivas são atraentes: “o que é ofertado tem adesão”. As equipes consideram que as atividades de orientação no SCFV são relevantes devido à falta de informação, motivação e perspectivas das famílias e, em especial, dos jovens. Mas o Paif, operado principalmente por meio de atendimentos, requer integração das demais políticas no território sem encontrar retaguarda. As políticas setoriais não são acolhedoras para essa população e/ou não conseguem executar as demandas.

Como território de alta vulnerabilidade social foram identificados aqueles próximos a lixões ou em áreas de ocupação recente. Carentes de qualquer infraestrutura urbana, são áreas de risco para enchentes e epidemias e detêm altos índices de insuficiência alimentar e uso de drogas. Os territórios estão frequentemente sob controle de lideranças conhecidas pelas equipes do Cras, e com as quais muitas vezes precisam

negociar para trabalhar na comunidade. As demandas das famílias são dirigidas ao PBF e, sobretudo, aos benefícios eventuais: cestas básicas, auxílios nascimento e funeral ou bens emergenciais como colchões, roupas ou móveis. Os usuários “aparecem espontaneamente”, e têm resistência às atividades, coletivas ou individuais, do Paif. Também procuram o Cras buscando acessar outros serviços como vaga em creche ou procedimentos em saúde. O Paif, nesse contexto, assume sobretudo o formato de atendimentos. As equipes expressam com maior frequência julgamentos de valores sobre os usuários, bem como uso de critérios discricionários para avaliação da situação e mérito da família.

Territórios em áreas centrais (ou ao menos não configuradas como periferias urbanas) e com presença ostensiva do tráfico foram encontrados sobretudo nas capitais de estados, e se caracterizavam como territórios com fácil acesso a áreas ricas ou bem urbanizadas da cidade. Os relatos das equipes faziam referência a altas taxas de mortes violentas e a grupos em conflito controlando a circulação na região. A demanda sobre o PBF tende a ser pequena por já plenamente atendida e pelo conhecimento dos beneficiários sobre as regras e procedimentos referentes ao benefício. O Cras é frequentemente procurado para apoiar demandas dirigidas a outros serviços sociais, mas à diferença dos demais territórios, as demandas se voltam sobretudo para a juventude. As equipes são confrontadas com a necessidade de ofertar opções para os adolescentes e jovens assediados pelo tráfico. Não conseguem mobilizar, contudo, serviços de retaguarda, seja em esporte, cultura ou formação profissional.

Não há padrões de respostas do Paif em cada território, mas foi possível observar tendências que respondem às diferenças nas características dos contextos socioespaciais. Assim, enquanto em alguns locais o Paif opera com ênfase no acompanhamento familiar e nas fragilidades relacionais intrafamiliares, em outros encaminhamentos a outras políticas e serviços, bem como a benefícios federais – BPC e PBF – e/ou benefícios eventuais ganham destaque. A pesquisa de campo permitiu, assim, identificar variados contextos socioespaciais que atravessam a

constituição do Paif influenciando os caminhos de implementação e a ação das burocracias. Essa é uma hipótese prevista nas normativas gerais do Paif, porém ela não se desdobrou em previsões ou orientações nos diferentes instrumentos de coordenação adotados em nenhuma das esferas de governo. As demandas das famílias são identificadas a situações familiares específicas, em que pese os diferenciais coletivos em termos de vulnerabilidades e territórios impõem desafios ao trabalho social, motivando adaptações espontâneas e pouco problematizadas pelas equipes responsáveis pela execução, pelo planejamento ou pela operação de instrumentos de coordenação.

7 Considerações finais

A literatura recente sobre políticas públicas vem apontando que os mecanismos de coordenação impõem limitações à autonomia dos governos locais na tomada de decisões sobre as políticas que implementam, incluindo prioridades na alocação do gasto e estratégias de execução. Os dados empíricos aqui explorados reforçam essa interpretação. As decisões de estados e municípios, no caso da política de assistência social, estiveram fortemente influenciadas pela regulação efetuada em nível federal. Os resultados da pesquisa realizada em 28 Cras em diferentes estados do país permitiram identificar a efetividade dos instrumentos de coordenação intergovernamentais mobilizados, sejam financeiros, normativos (tipificação ou lei), instrumentais (protocolos ou capacitações), além das instancias de articulação e de deliberação compartilhada entre gestores (CIT e CIB), para promover a adesão dos municípios brasileiros à oferta do serviço de Paif nos territórios que concentram maior percentual de pobreza.

O artigo analisou tanto os mecanismos gerais de coordenação do Suas quanto aqueles voltados especificamente ao Paif, constatando forte adesão dos entes subnacionais e alinhamento às orientações nacionais. A definição de um padrão nacional para a execução local do serviço avançou para além das normativas e se desdobrou em orientações técnicas com forte influência na organização dos serviços

e no repertório da burocracia que opera nas secretarias municipais e nos equipamentos da assistência social nos territórios, em diferentes contextos regionais e institucionais.

Foram identificados esforços de coordenação realizados por estados com relação aos municípios em seu território, propondo interpretações e instrumentos específicos para aquele serviço. Esses esforços têm efetiva repercussão na organização do trabalho das equipes municipais do Paif, como foi observado nos casos do Rio de Janeiro e do Paraná. São iniciativas que exploram possibilidades de adaptação às regras de execução e aos arranjos de financiamento adotados em escala nacional. Mas mesmo quando dissonantes de princípios do sistema, não foram contraditórias com ele, buscando construir uma articulação entre as diferenças. Da mesma forma, a pesquisa confirmou a existência de esforços de coordenação nos municípios com relação à atuação de sua rede de Cras e à sua equipe técnica de Paif. A nível municipal, tais experiências pouco divergiram das concepções e estratégias nacionais, operando mais em favor da consolidação do modelo de execução proposto nacionalmente, e só excepcionalmente, em prol de um desenho próprio. Em resumo, as iniciativas de coordenação estaduais e municipais nos casos investigados dialogaram diretamente com as orientações e o padrão de financiamento instituído pelo MDS aos serviços do Suas, mesmo quando introduzem inovações e interpretações divergentes relacionadas às ofertas e suas finalidades e às metodologias e instrumentos técnicos.

Por fim, o estudo permitiu avaliar a dimensão sociológica do território e sua ausência como elemento a organizar ou instigar adaptações pela via dos instrumentos de coordenação. Quanto a esse último ponto, o estudo distinguiu quatro tipos de territórios: de ocupação antiga, de alta densidade populacional em periferias urbanas, de alta vulnerabilidade social e territórios centrais com presença ostensiva do tráfego. Em cada um desses contextos espaciais, diferentes características de vulnerabilidades ganham expressão e se apresentam ao Paif e às equipes, seja na forma de demandas, seja mobilizando interpretações

sobre o público-alvo de suas ações ou favorecendo a reinterpretação de normativas e orientações de trabalho. As conclusões são provisórias e devem ser confirmadas pelo aprofundamento de pesquisas, mas sugerem hipóteses a serem melhor consideradas nos estudos sobre implementação e instrumentos de coordenação de políticas sociais.

Referências

ABRUCIO, Fernando. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA. *Estado, instituições e democracia: república*. Brasília: Ipea, v. 1, p. 177- 212, 2010.

AGRANOFF, Robert. Intergovernmental policy management: cooperative practices in federal systems. In: PAGANO, Michael. A.; LEONARDI, Robert. (Eds.). *The dynamics of federalism in national and supranational political systems*. New York: Palgrave Macmillan, 2007. p. 248-283.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

_____. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, Marta; VASQUEZ, Daniel; GOMES, Sandra. As relações verticais na Federação: explorando o problema da descentralização. In: ARRETCHE, M. (Org.). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012. p. 145-202.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. *Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família*. Belo Horizonte: PBH/Ascom, 2013.

BICHIR, Renata; BRETTAS, Gabriela; CANATO, Pamella. Multi-level governance in federal contexts: the social assistance policy in the city of São Paulo. *Political Sci.*, v. 11, n. 2, 2017.

BRANDÃO, Mariana Patrus Ananias de Souza. O cofinanciamento na prestação dos serviços socioassistenciais: uma análise dos repasses do Piso Mineiro de Assistência Social (2011-2014). 2015.

CECCHINI, Simone; MARTÍNEZ, Rodrigo. *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago: Cepal, 2011.

CHAIBUB, Juliana; JACCOUD, Luciana, EL-MOOR, Patricia. Assistência social e segurança alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). *Políticas sociais: Acompanhamento e análise 17*, v. 1, p. 175-250, 2009,.

COLIN, Denise; JACCOUD, Luciana. Assistência social e construção do Suas-balço e perspectivas. In: CRUS, José Ferreira da *et al.* (Orgs.). *Vinte anos da Lei Orgânica da Assistência Social*. Brasília: MDS, 2013.

CURITIBA. Prefeitura Municipal de Curitiba. *Protocolo de Gestão dos Centros de Referência da Assistência Social*. Curitiba: PMC, 2009.

FUNDAÇÃO DE AÇÃO SOCIAL (FAS). *Protocolo de Gestão dos Cras de Curitiba*. Curitiba: FAS, 2012.

FRANZESE, Cibele. Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. 2010. Tese (Doutorado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

FUNDAÇÃO JOAO PINHEIRO. *Efeitos de programas de proteção social sobre aspectos menos tangíveis da pobreza*. Belo Horizonte, 2011.

GOMES, Sandra. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 659-690, 2009.

HOLSTON, James. *Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

JACCOUD, Luciana. Igualdade e equidade na agenda da proteção social. In: FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo (Orgs.). *Políticas sociais, cidadania e desenvolvimento*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

JACCOUD, Luciana; BICHIR, Renata; MESQUITA, Ana Cleusa. O Suas na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. *Novos Estudos*, n. 108, 2017.

JACCOUD, Luciana; LICIO, Elaine Cristina; LEANDRO, José Geraldo. Implementação e coordenação de políticas públicas em âmbito federativo: o caso da Política Nacional de Assistência Social. In: XIMENES, Daniel de Aquino (Org.). *Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais*. Brasília: Enap, 2018.

KOWARICK, Lúcio. *Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil*. São Paulo: Editora 24, 2009.

LIMA, Helena. O modelo de proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e seus desafios à garantia dos direitos sociais. Dissertação de mestrado, Unb, Brasília, 2012.

LOTTA, Gabriela; PAVEZ, Thais. Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 15, n. 56, 2010.

LOTTA, G. S.; PIRES, R.; OLIVEIRA, V. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, Brasília v. 65, p. 463-492, 2014.

MENICUCCI, T.; MARQUES, A. "Cooperação e coordenação na implementação de políticas públicas: o caso da saúde". *Dados*, v. 59, n. 3, p. 823-865, 2016.

MESQUITA, Ana Cleusa; MARTINS, Raquel; CRUZ, Tânia. *Cofinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social*. Brasília: Ipea, 2012. Texto para Discussão, n. 1724.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social (Pnas)*. Brasília: MDS, 2004.

_____. *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*. Brasília: MDS, 2009.

_____. Censo Suas 2015.

_____. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Orientações técnicas sobre o Paif*. Brasília: MDS, 2012b.

_____. Secretaria de Planejamento e Orçamento (SPO). *Financiamento da Assistência Social no Brasil*. Brasília: MDS, 2012c. Nota Técnica de Monitoramento.

_____. Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). *Fundamentos ético-políticos e rumos teórico-metodológicos para fortalecer o trabalho social com famílias na Política Nacional de Assistência Social*. Brasília: MDS, 2016.

NATALINO, Marco Antonio. *Percepções de burocracias locais sobre o Sistema Único da Assistência Social*. Brasília: Ipea, 2017. Bapi, n. 13, p. 51-58.

PEREIRA, Guilherme; LOTTA, Gabriela; BICHIR, Renata. Implementação de políticas públicas no nível intramunicipal: o caso das supervisões de assistência social da cidade de São Paulo. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 286-311, jun. 2018.

RIZZOTTI, Maria Luiza. Capacitasuas: estabelecimento de relações e aproximação de distâncias. In: Vilas Boas et al (orgs). *Capacitasuas: os desafios da educação permanente no SUAS*. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. n. 22. Brasília: MDS, 2015, p. 10-21.

SEGATTO, Catarina; ABRUCIO, Fernando. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. *Revista Brasileira de Educação*, v. 21, n. 65, abr./jun. 2016.

SILVA, Luiz Antonio (Org.). *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

SEASDH, Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro. *Acompanhamento familiar na política de assistência social*, 2017.

SEFDS, Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social do Paraná. *Acompanhamento familiar- Guia de orientações*. Curitiba, SEFDS, 2011.

SIMÕES, Armando. Análise da evolução recente dos recursos humanos da assistência social a partir dos dados da Estadiv, Munic e Censo Suas. In: MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). *Estudos Técnico Sagi*, n. 13, 2014.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004.

TORRES, Haroldo; MARQUES, Eduardo; BICHIR, Renata. Políticas públicas, pobreza urbana e segregação residencial. In: CUNHA, J. (Org.). *Novas Metrôpoles Paulistas: população, vulnerabilidade e segregação*. Campinas: Nepo/Unicamp, 2006. p. 231-252.

VIANA, A. L. A.; LIMA, L. D. (Org.) *Regionalização e relações federativas na política de saúde do Brasil*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2011.

AS CONSEQUÊNCIAS NÃO PREVISTAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Mani Tebet Marins⁶⁷

1 Introdução

Parte da literatura das Ciências Sociais, que discutiremos neste tópico, aponta que os **pobres**, objeto de controles morais, sociais e políticos específicos, sobretudo aqueles advindos do Estado, acabam tendo que se relacionar com o processo de enquadramento estatal e com o elemento do estigma. Para grupos de baixa renda, o estigma pode aparecer em vários momentos de sua vida, por exemplo no percurso para encontrar um emprego ou quando são exigidas qualificações correspondentes à competitividade do mercado. Em muitos casos, quando os pobres não conseguem emprego, seja pela baixa escolaridade, racismo ou discriminação de gênero, eles podem vir a solicitar um auxílio assistencial. Nessa fase de dependência do Estado, a sociedade passa a fazer julgamentos morais em torno da figura do beneficiário, o que pode vir a acarretar (dependendo do contexto) um processo de desqualificação moral (PAUGAM, 2003; DUVOUX, 2009; DUBOIS, 2010).

Neste trabalho nossa intenção é compreender como se conformam consequências políticas, morais e simbólicas a partir da implementação de um programa brasileiro de combate à pobreza: o Bolsa Família⁶⁸.

⁶⁷ Professora Adjunta de Sociologia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e Professora Colaboradora da Pós-Graduação em Políticas Públicas em Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

⁶⁸ Importante salientar que o Programa Bolsa Família (PBF) não possui tempo máximo de permanência no programa como ocorre em outros programas de transferência de renda na América Latina, como: Nicarágua, Paraguai, El Salvador e Chile.

Propomos, assim, incluir o Estado e seus agentes como atores importantes na criação e na modelização das práticas dos pobres.

2 Efeitos das políticas de transferência de renda: estigma e controle moral

As políticas públicas de qualquer natureza podem ser interpretadas ora como um projeto de emancipação social ora como um projeto moral do Estado que modela identidades e subjetividades. Neste artigo, em particular, trabalharemos com o segundo argumento para compreender – sobretudo por meio do seu conceito de governmentality (FOUCAULT, 2003) – as políticas públicas como o resultado de disputas em torno de projetos políticos, de interesses, de representações sociais e de valores morais distintos. Por um lado, essas disputas se assentam na própria norma de política pública (que é fruto de um longo processo de tensões sociais) e, por outro, em ações relacionadas à implementação dos programas em nível local. Esse argumento nos auxilia a refletir sobre como se estruturam valores e crenças (sobretudo de classe, de gênero e familiares) no interior das políticas de transferência de renda para populações de baixa renda. O conceito de governmentality, portanto, nos auxilia a entender a maneira como o Estado conduz seus discursos e suas diretrizes, nos possibilitando assim investigar em que contextos morais se (re)produz a legitimação de uma política social. Tanto Foucault (2003) como Bourdieu (2012) podem nos ajudar a refletir sobre o processo político de produção das identidades a partir da implementação das políticas sociais que selecionam, delimitam e modificam interesses de grupos sociais.

O conceito de governamentalidade vem, no entanto, sofrendo diversas críticas; em especial, interessa-nos aquelas feitas por Brockling et al. (2010). Segundo este autor, a lacuna deixada por Foucault se apresenta quando, ao focar nas análises de documentos e discursos dos princípios que sustentam as políticas de Estado, o autor realizará uma investigação sobre a normativa do Estado desgarrada das práticas sociais. Apesar

dessas críticas, Foucault se afastará das análises tradicionais sobre o Estado, porque não apreende o Estado como um ator central de poder, mas, sim, como instituições (e atores) locais que exercem o poder em nome do Estado. Em suas análises, busca perceber como esse poder opera um forte controle sobre os comportamentos, os hábitos e, até mesmo, sobre os discursos dos atores. Assim, o importante seria investigar a intervenção e implementação local da política, ou seja, o que denominou de poder periférico (FOUCAULT, 1979), demonstrando que os poderes, na verdade, se impõem em diferentes níveis das relações sociais e que, neste universo, existem atores que se encontram, às vezes, integrados ao Estado e outros que não conseguem estabelecer vínculos de aceitação, submissão ou controle.

Não compreendemos aqui a política como um ente abstrato que se imporia, por meio de suas normas e prescrições, sobre a conduta dos atores. Ao contrário, pretendemos demonstrar que, mesmo existindo um texto formal da política, divulgado e compartilhado publicamente, operam-se diferentes sentidos da compreensão dessas normas e variadas formas de controle por meio da operação de diferentes atores, agindo em nome do Estado. Tais formas dependerão (como iremos demonstrar a partir da análise dos dados empíricos) do modo como as instituições locais e os **burocratas de rua** (LIPSKY, 1980)⁶⁹ irão interpretar a política. Foucault chamou de **ascendente** esse tipo de análise, pois compreende o poder a partir das instituições locais e das técnicas profissionais que, de uma forma ou de outra, se vinculam ao Estado em seu nível central. Outro ponto fundamental da discussão foucaultiana encontra-se na ideia de vigilância como uma das maneiras mais fortes de controle. Essa vigilância apresenta-se de forma mascarada, mas permanente, e sem limites no espaço-tempo. Os indivíduos seriam vigiados a partir de um olhar invisível de modo que eles mesmos não perceberiam que estão sendo controlados, essa ideia também se encontra presente na formulação do conceito de violência simbólica de Bourdieu (1992).

⁶⁹ É um termo que identifica os policy makers, cuja função é de executar cotidianamente as políticas públicas em nível local, podendo reformatá-las por orientações diversas na interação com o público-alvo dessas políticas.

Contudo, torna-se importante salientar que há contextos em que os beneficiários manipulam conscientemente seu *status* de assistido (GOFFMAN, 2012) e por vezes reagem a determinadas situações de estigma (MARINS, 2017).

Em *A microfísica do poder*, Foucault apresenta cinco preocupações metodológicas relevantes para nossa reflexão. A primeira delas consiste em tentar perceber o poder em suas extremidades, ou seja, captar o poder por meio das instituições locais e regionais que produzem técnicas e instrumentos (às vezes violentos) de intervenção material. A segunda consiste em sair do campo da Ciência Política, não se preocupando em

[...] analisar o poder no plano da intenção ou da decisão [...] mas estudar o poder onde sua intenção está completamente investida em práticas reais e efetivas, estudar o poder em sua face externa, onde ele se relaciona direta e imediatamente com aquilo que podemos chamar provisoriamente de seu objeto, seu alvo ou campo de aplicação, quer dizer, onde ele se implanta e produz efeitos reais (FOUCAULT, 1979, p. 182).

Apesar dessa crítica Foucaultiana à Ciência Política, ela se apresenta de forma bem datada, pois parte das análises sobre política pública passou a ser articulada de forma inter e multidisciplinar, conforme mostra o livro: *A política Públicas como campo multidisciplinar* (MARQUES; FARIA, 2013).

A terceira preocupação metodológica, segundo Foucault, é abordar o poder não de forma homogênea em que um grupo domina o outro, mas sim pensar no poder como algo que circula ou que funciona em cadeia, no âmbito das relações sociais. Esse ponto nos parece importante, na medida em que observamos formas de controle e de poder no interior de uma mesma classe (camada desfavorecida). Já a quarta preocupação metodológica vincula-se à sua concepção de realizar uma análise ascendente do poder, ou seja:

[...] partir dos mecanismos infinitesimais que têm uma história,

um caminho, técnicas e táticas e depois examinar como estes mecanismos de poder foram e ainda são investidos, colonizados, subjugados, transformados, deslocados, desdobrados, etc., por mecanismos cada vez mais gerais e por formas de dominação global (FOUCAULT, 1979, p. 184).

Na verdade, Foucault acredita que devam ser investigados os fenômenos, as técnicas e todos os procedimentos vinculados ao poder em escala local. A sua última preocupação consiste em relacionar poder e ideologia, demonstrando que, em cada área de poder, existe uma base ideológica de fundo. Como consequência da imposição desse poder, produz-se uma sujeição às normas da política e a uma legitimação arbitrária do Estado. Outro efeito dessa imposição do Estado é, sem dúvida, o poder disciplinar que é exercido a partir de um olhar hierárquico ou de uma sanção normalizadora.

O Estado, como afirma Foucault, exerce um papel de classificação, de hierarquização e de distribuição de lugares (2009, p. 177)⁷⁰. Nesse contexto, o controle, muitas vezes, é exercido ora sob forma de uma violência quase imperceptível. Nossa pesquisa analisa esta violência simbólica, mas também aquelas que são visíveis e percebidas pelo grupo de beneficiárias do Bolsa Família no contexto de uma periferia urbana do Rio de Janeiro. Mostraremos que elas passam a ser julgadas moralmente pelos agentes públicos, mas também pela vizinhança a partir de critérios de justiça social, de culpa, de mérito, de condição de pobreza, de responsabilidade maternal e gênero (MARINS, 2018). Nesse ambiente, exige-se dos beneficiários uma disciplina moral, ora de correção de posturas, ora de projeções de saída da pobreza e, nesse sentido, "a disciplina é um tipo de poder que comporta técnicas, de procedimentos, de níveis de aplicação, de alvos, [...]" (FOUCAULT, 2009, p. 203).

⁷⁰ Vale a pena salientar que, em sua obra *Sur l'État*, Bourdieu (2012) também afirma que o Estado organiza grupos por meio da classificação e da hierarquização social.

Na construção do “bom pobre”, a disciplina é exercida tanto na esfera informal das relações de vizinhança quanto nos textos e normas da política. Um exemplo desta disciplina se encontra na cartilha do programa⁷¹, um manual fornecido aos beneficiários no ato do cadastramento no nível municipal, como forma de garantir o direito humano à alimentação adequada, à educação e à saúde. Segundo este documento, o benefício pode ser usado apenas para despesas importante no desenvolvimento da família. O Bolsa Família incentiva a educação de crianças e adolescentes e a melhoria da saúde de crianças, de mulheres grávidas e de mães em situação de aleitamento. A referida cartilha é quase um “manual de comportamento” para as famílias beneficiárias, indicando como o titular legal deve gerir seu benefício. Tal documento explica, ainda, o que são as contrapartidas e como realizá-las com eficácia, evitando a perda do benefício. Há indicações, também, sobre que tipo de alimento deve ser comprado e ingerido pela família, almejando o desenvolvimento nutricional das crianças.

Com relação ao estigma, acreditamos que ele só pode ser tratado do ponto de vista relacional. Isso significa dizer que somente podemos analisá-lo a partir das relações sociais que se estabelecem entre Estado, mercado, instituições locais e redes de sociabilidade. Não podemos, então, analisar determinadas categorias como se elas fossem fechadas em si mesmas (mulheres, prisioneiros, doentes ou beneficiários). Ao contrário, torna-se necessário compreender o contexto por meio do qual esses grupos de indivíduos agem e interagem. Assim, não é apenas o sentimento de vergonha que alicerça a vida dos beneficiários, mas, sim, o controle dos outros sobre eles. Goffman faz uma pergunta instigante para nosso debate: “Será que há uma predisposição à ‘vitimização’ como resultado de uma focalização bem restrita em uma população pobre?” (1988, p. 19). Este tipo de questionamento guiará algumas de nossas análises sobre as posturas adotadas pelos candidatos ao Programa Bolsa Família no setor de cadastramento.

⁷¹ Esta cartilha é confeccionada em nível municipal, não existindo uma cartilha nacional dirigida aos beneficiários.

Outro efeito do estigma apontado por Goffman localiza-se no fato de o indivíduo tentar se afastar da possibilidade de ser estigmatizado e, por consequência, evitar o contato público, com receio tanto do controle quanto da discriminação. De acordo com o autor, o estigma estaria em toda parte, mas sobretudo nas relações cotidianas e de vizinhança. Um aspecto interessante na teoria goffminiana é que se, por um lado, o estigma degrada a imagem do indivíduo, por outro, ele pode ter utilidade no sentido de viabilizar o alcance de determinados elementos (como: direitos, preferências, respeito etc.).

Vale a pena salientar que esses símbolos (*status*, estigma ou prestígio) transmitem informações sociais que frequentemente reproduzem o *status quo*, mas não são somente os atores comuns ou íntimos (amigos, família e vizinhança) que fazem parte desse processo de reprodução. Também os especialistas (assistentes sociais, agentes de saúde e professores) podem vir a contribuir para a sua reificação. Em termos metodológicos, Goffman nos auxilia, ainda, a perceber que, para obtermos um quadro mais amplo sobre a figura do beneficiário, torna-se fundamental observar seu estigma na esfera pública. Isso implica – no caso de nossa pesquisa – a realização de entrevistas com outros atores (professores, assistentes sociais, agentes de saúde e comerciantes) que interagem com os assistidos. De fato, as próprias nomenclaturas, classificações e nomeações que as políticas focais (incluindo o Bolsa Família) produzem acabam por enquadrar grupos de indivíduos em categorias fechadas.

Contudo, como salienta Goffman (2012), existem processos rituais que permitem aos indivíduos negociar com tais classificações sociais (na nossa pesquisa em particular no setor de cadastramento do Programa Bolsa Família, as negociações aparecem em torno das categorias de pobreza, miséria e gênero). Para Goffman, os atores – de maneira consciente – calculam o custo social do engajamento, ora se desviando da interação face a face para evitar possíveis discriminações, ora enfrentando-a, desenvolvendo estratégias para lidar com o estigma. Neste trabalho, Goffman toma como exemplo o caso dos beneficiários

de políticas sociais, afirmando que estes desenvolvem basicamente três formas de resistência ao estigma: preservação da fachada, jogo emocional e utilização do componente cerimonial.

A fachada é definida por Goffman como repertórios desenvolvidos pelos atores para demonstração de si como uma “boa pessoa”; por meio da experiência, os indivíduos aprendem quando usá-la. O jogo emocional se desenvolve quando os estigmatizados utilizam sua imagem negativa (e seu sofrimento) como ponto a favor de si mesmos, ora como forma simbólica de ganhar respeito, ora como modo de conseguir barganhar recursos públicos. A cerimônia – dependendo do contexto interacional (círculos de amizade, relações familiares ou ambiente de trabalho) – pode vir a ser um fundamento importante na manutenção da relação social.

Outra referência importante para pensarmos a relação dos pobres com a assistência social é Paugam (2003) e Castel (1998). Os autores tratam a pobreza não como um estado fixo ou como um dado natural; ao contrário, mostram a existência de um processo lento de construção histórica, social e cultural do fenômeno da pobreza. Em vez de tomar a pobreza como algo externo ao indivíduo, Paugam especialmente mostra como a categoria pobreza se constrói a partir da **auto** e da **alter** percepção desse grupo marginalizado. Assim, vemos que:

O que é sociologicamente pertinente não é a pobreza em si, mas as formas institucionais que esse fenômeno assume numa dada sociedade ou num determinado meio. Em outras palavras, pode ser heurísticamente fecundo estudar a “pobreza” como condição social reconhecida e os “pobres” como um conjunto de pessoas cujo *status* social é definido por instituições especializadas de ação social que assim as designam. [...] A pobreza é, certamente, uma categoria variada, relativa e arbitrária, mas constitui uma propriedade da estrutura das sociedades modernas, na medida em que estas consideram este fenômeno de forma unicamente negativa

e desejam combatê-lo ou, ao menos, dar assistência àqueles que mereçam ou, de preferência, aos que acreditam que a assistência é legítima (PAUGAM, 2003, p. 55).

Paugam, na verdade, pretende marcar uma ruptura clara com a ideia de unicidade das categorias de **pobreza** e de **pobre**, mostrando que há uma pluralidade de classificações que se encontram ora em conflito, ora em convergência. Por isto, para Paugam (2003, p. 56), seria melhor falar em “populações reconhecidas em situação econômica e social precária”. Nessa direção, o autor chama a atenção para a pluralidade das categorias que envolvem a discussão sobre pobreza. De acordo com Paugam, é durante o processo de escolha de certificação daqueles “verdadeiramente pobres” que se produz um *status* específico (inferior e desvalorizado) que passa a marcar profundamente a identidade desse grupo.

O autor discute, basicamente, os efeitos da assistência social, no que tange aos procedimentos discriminatórios operados por meio dos critérios de seleção da população-alvo, para receber ou não determinado benefício social. Ressalta, ainda, os impactos da legitimidade estatal, para definir quem pode ser considerado “merecedor” do benefício. Em síntese, o autor procura perceber quais são as formas pelas quais o conjunto dos pobres passa a ser identificado pela ação da esfera estatal.

Com a finalidade de pensar a “nova pobreza” no contexto da sociedade francesa, Paugam (2003) produz o conceito de **desqualificação social**. O teórico nos auxilia na compreensão das trajetórias trilhadas pelos pobres para se tornarem beneficiários de uma política de transferência de renda. Para tanto, Paugam tipifica – de acordo com a vinculação com a esfera assistencial – três fases de **desqualificação social**.

Conforme o Quadro 1 desenhado por Paugam (2003, p. 86) sobre essas categorias analíticas:

Quadro 1 – Categorias analíticas

Tipologia das intervenções sociais	Tipos de beneficiários dos serviços sociais
Intervenção pontual	“Fragilizados”
Intervenção regular	“Assistidos”
Infraintervenção	“Marginalizados”

Fonte: Paugam (2003, p. 86).

Os “fragilizados” sofrem uma intervenção social pontual na esfera do orçamento; seu problema é a incerteza em relação a uma renda fixa (ou salário), que faz com que eles tenham uma participação apenas parcial no mundo do trabalho e das relações sociais como um todo. Já os “assistidos” são contemplados com uma intervenção mais intensa, por meio de um acompanhamento de forma contratual. Essas pessoas, portanto, possuem uma renda regular proveniente do Estado. Por último, os “marginalizados” recebem uma “infraintervenção” que seria uma tentativa muito pontual – na maioria das vezes frustrada – de retirar indivíduos de uma situação de extrema vulnerabilidade social. Os “marginalizados” estão situados no estrato inferior do dispositivo da assistência, pois não dispõem de renda dela proveniente, nem de salários vindos do emprego. Segundo Paugam, um exemplo desse grupo apareceria na chamada “população de rua”.

O argumento principal de Paugam é o de que se, por um lado, as políticas assistenciais possuem o papel de integrar os indivíduos à sociedade, por outro, elas também contribuem para a criação de um estigma social que irá refletir na construção da identidade desses grupos. Nesse contexto, Duvoux, então, cria outras tipologias, definindo três formas de autonomia. Na primeira, definida como **autonomia interiorizada**:

O beneficiário antecipa as expectativas do assistente social, para evitar que o profissional as imponha. O jogo é provar que eles são indivíduos autônomos e que o RMI é uma ajuda somente em um momento crítico. Eles negam, então, seu estatuto de assistido. Interiorizar essa norma de autonomia permite aos indivíduos

resistir ao estigma e ao sentimento de desclassificação social. Esses beneficiários têm recursos materiais e morais para resistir à identificação de “beneficiário”. Este suporte vai dar margem de manobra para negociar o tipo de categorização que os trabalhadores sociais vão fazer dele, mas isso não evita que ele seja desvalorizado durante as frequentes visitas aos serviços sociais (DUVOUX, 2009, p. 33, tradução livre).

Em síntese, os beneficiários poderiam, em certa medida, resistir simultaneamente ao processo de estigmatização social e ao sentimento de desclassificação, pois eles resistem à identificação que os assistentes sociais realizam em relação às suas posições momentâneas, fornecendo discursos de competência social e liberdade individual. Para Duvoux (2009, p. 43), a noção de autonomia interiorizada caracteriza-se por vários aspectos: *i*) a adesão como estratégia de distinção; *ii*) a força dos laços sociais e o peso do *habitus*; *iii*) a referência em direção à esfera da autonomia; *iv*) o afastamento da assistência; *v*) a construção de um recital de reabilitação; *vi*) a dissimulação da fragilidade; *vii*) a inevitável desvalorização; *viii*) o início da instalação e desenvolvimento da ambivalência; *ix*) as estratégias de neutralização do estigma. Por isso, em muitos casos, os beneficiários procuram afirmar que a Renda Mínima de Inserção (RMI)⁷² é temporária e que eles precisam do benefício somente para aquela fase, demonstrando sua autonomia e disposição para encontrar um trabalho, se diferenciando dos outros beneficiários.

Quando analisamos o RMI (atual Revenu de Solidarité Active – RSA), verificamos que há um constrangimento moral inicial, quando os beneficiários demandam um auxílio do governo. Em geral, os indivíduos resistem durante muito tempo antes de solicitar o auxílio, pois interpretam este pedido ora como um processo de humilhação social, ora como um fracasso que teriam de assumir publicamente, pois

⁷² Programa de transferência de renda francês dirigido aos pobres, o primeiro denominado de Revenu Minimum d’insertion (Renda Mínima de Inserção) e o segundo Revenu de Solidarité Active (RSA). Importante que nem lá nem aqui há um tempo de permanência no programa.

não foram capazes meritocraticamente de sair da condição de pobreza (DUVOUX, 2009, p. 47). Porém, o fato de o RMI ser compreendido pelos beneficiários como um direito social poderia, em alguma medida, suavizar “os efeitos de inferiorização e estigmatização” (DUVOUX, 2009, p. 49). Aqui no Brasil, a maior parte dos beneficiários veem o programa como ajuda e não como um direito social, o que pode trazer mais complicações quando se pensa na noção de autonomia e democracia (VAITSMAN, 2007).

De acordo com Duvoux, no momento em que se interioriza a norma de autonomia é que o indivíduo poderá resistir ao processo de estigmatização, mesmo se ele possuir poucos recursos culturais para resistir à imposição de categorizações como a de “aproveitadores do sistema”. Assim: “É necessário ler a reivindicação de autonomia como uma compensação simbólica, uma maneira de resistir à desvalorização, aderindo mais às normas de ‘cidadania ativa’ já colocadas pelas instituições” (DUVOUX, 2009, p. 44). O autor mostra, por meio de seu trabalho de campo, que essa forma de resistência acontece porque os beneficiários possuem uma rede de apoio familiar e de amizade, fundamental para que possam resistir ao enquadramento do serviço social e reivindicar sua autonomia em relação aos serviços de assistência do Estado.

A segunda forma, classificada como “autonomia contrariada”, é tão forte quanto a norma de autonomia, porém encontra-se contrariada pela posição dos beneficiários. Essa situação, no entanto, poderá ser compensada pela confiança subjetiva. O fato de ser beneficiário de uma política social produz, segundo o autor, uma “[...] verdadeira mudança em sua personalidade: os indivíduos interiorizam o estigma, desvalorizando-se progressivamente” (DUVOUX, 2009, p. 100). Segundo tal autor, o processo pelo qual os beneficiários passam pode ser caracterizado, primeiramente, pelo fato de que há constrangimentos e dúvidas antes de se tornar um deles; em segundo lugar, existiria, após sua inserção em um programa social, um trabalho subjetivo de aprendizagem sobre si e sobre sua história de vida.

Depois, eles passariam por uma fase de aceitação de sua condição social; é neste momento, então, que eles precisam reconhecer sua dependência em relação ao sistema assistencial. Logo em seguida, vê-se a necessidade de se criar uma ficção sobre sua inserção, objetivando alcançar um *status* de empregado, para afastar a possibilidade de desclassificação social e alcançar sua autonomia. Nesse percurso, os beneficiários utilizariam estratégias de simulação, numa relação ambivalente com as instituições locais, ora retornando ao descrédito, ora ocorrendo a neutralização do estigma pelo coletivo.

O terceiro tipo criado por Duvoux é o que ele denominou “recusa da dependência”, que pode ser entendida ora pela estrutura da violência simbólica, ora pela lógica da honra. Duvoux acredita que haja um problema de pré-noções, mesmo nas Ciências Sociais, sobre os beneficiários, pois eles são tomados, na maioria dos casos, como atores passivos da política. No entanto, segundo o autor, podemos percebê-los de outra forma, ou seja, a partir da chave da autonomia. Para o autor, há ainda um problema nos estudos sobre os programas de transferência de renda, pois, geralmente, os cientistas sociais tomam os beneficiários como um grupo homogêneo – categorizados como “pobres” –, porém, existe uma heterogeneidade dentro desta população que varia entre grupos “modestos” até grupos em situação de extrema pobreza, de “pobres estruturais” até indivíduos “não pobres” que se encontram num contexto de pobreza pela perda do emprego. Essa heterogeneidade, como afirma o próprio autor, traduz-se em classificações hierárquicas de grupos variados.

A partir das fases definidas por Paugam, pelas quais passam os beneficiários, Duvoux pretende trabalhar sobre a categoria de assistência diferenciada, buscando responder a duas perguntas: Os indivíduos negociam as categorias que lhes são impostas? Se sim, eles desenvolvem algumas estratégias para estabelecer sua própria classificação? Seria importante, portanto, perceber em que medida os beneficiários possuem margens de manobra para negociar sua autonomia com as instituições locais e com os agentes do Estado.

Duvoux mostra que, na política de transferência de renda francesa, os assistidos são quase automaticamente tratados como desviantes. Se, por um lado, ele utiliza Durkheim para pensar esta problemática, por outro, traz Goffman, na medida em que pretende investigar como se desenvolve a carreira moral dos assistidos. Assim, tenta mostrar que a ideia de contexto é fundamental para pensar as múltiplas experiências de um beneficiário de uma política social. De acordo com Duvoux, ora os pobres aceitam a imagem negativa que fazem deles, ora, numa situação de pobreza, são valorizados pela vizinhança, quando recebem dinheiro do Estado e, a partir daí, podem ser gerados efeitos de ciúme e respeito em relação à figura do beneficiário. O que se verifica no contexto francês é que o contrato de inserção se qualifica como uma maneira de negociar as identidades sociais entre os profissionais da assistência e os **alocatários**. Mas, como mostra Duvoux, há casos em que a negociação é substituída pelo poder e pela dominação; como consequência, o beneficiário acaba condicionando seu discurso e sua prática a uma imposição do controle social.

A possibilidade de negociar também depende da posição social do ator; para aqueles mais vulneráveis, por exemplo, o contrato é uma forma de instituir a confiança em si mesmos. Interessante que Dubois (2010) também chama a atenção para esse tipo de negociação, a partir de um estudo feito em dois guichês de atendimento e administração de recursos Caisse d'Allocation Familiale (CAF), na França. Este autor, então, demonstra que o jogo de negociações e de interação entre os profissionais de atendimento e os beneficiários das políticas de transferência de renda permite a construção de identidades e cria papéis sociais que se relacionam a algumas funções do serviço público: gestão, administração de recurso e ética.

Sua pesquisa aponta para o fato de haver uma dependência econômica dos beneficiários em relação a algumas prestações familiares, e que o acolhimento, ou a "porta de entrada", como é chamado no Brasil, é fundamental no processo de inserção, para o recebimento de um auxílio assistencial. Esta fase, para Dubois (2010), caracteriza-se como

estruturalmente assimétrica, na medida em que a esfera administrativa não se apresenta apenas como um lugar de registros burocráticos. Na verdade, os atendentes personificam a instituição e, a partir daí, fazem prescrições; no entanto, eles próprios oscilam entre a lógica burocrática e o engajamento pessoal.

Em *La vie au Guichet*, Dubois (2010) verifica uma *décalage* entre as normas institucionais e as práticas dos beneficiários em relação à compreensão e à sua inserção na política, sendo questionada, muitas vezes, a ordem institucional. Há, segundo ele, como aponta também Duvoux, uma dominação burocrática (no sentido weberiano do termo) que se manifesta pela docilidade, pela violência e pelo silêncio. Duvoux retoma a ideia weberiana de dominação, para pensar a relação da assistência com os beneficiários.

Em geral, as políticas focais, que agrupam indivíduos em uma categoria social, “correm o risco de culpabilizar os indivíduos por suas próprias situações” (DUVOUX, 2009, p. 83). Com a finalidade de evitar a desclassificação social, os indivíduos tentam resolver o paradoxo de pedir um auxílio porque precisam (e porque é seu direito) e se afastar da assistência social, pois não podem assumir seu fracasso, aderindo, então, à norma de autonomia. A estratégia, segundo Duvoux, adotada pelos beneficiários para romper com esse paradoxo, se dá a partir do discurso (mobilizando expressões de autonomia) e de uma *hexis* corporal condizente com o comportamento de um trabalhador, afastando-se dos estereótipos de “vagabundo”, “preguiçoso” ou “dependente do Estado”.

Esses recursos – que são mobilizados pelos atores para resolver a relação conflituosa com os assistentes sociais – dependem, por um lado, do suporte familiar para auxiliar a saída da situação de dependência e, de outro, da posse de capitais, sobretudo linguísticos e culturais. Esses recursos são como uma válvula de escape para impedir o processo de desvalorização social. Há, também, outra problemática que diz respeito ao fato de que, mesmo quando os indivíduos possuem vontade de se tornar autônomos para corresponderem às expectativas da política,

eles não conseguem alcançar esse patamar, devido às contradições apresentadas pelo seu *habitus* de origem e seu baixo capital cultural. Importante salientar que poucos são os estudos brasileiros (PINTO, 2013; ÁVILA, 2013; EIRÓ, 2017) que abordam esta relação conflituosa entre assistentes sociais e beneficiários, parte dessas pesquisas apontam como são mobilizados recursos específicos nesse tipo de interação hierarquizada.

3 Preconceito e construção do estigma no setor de cadastramento

Nossa pesquisa empírica foi realizada em uma periferia região metropolitana do Rio de Janeiro: Itaboraí. Lá realizamos observação participante em diversos espaços, tais como: escola, posto de saúde, Centro de Referência de Assistência Social (Cras), coordenação do Bolsa Família, setor de cadastramento, restaurante popular e a própria vizinhança do bairro Nova Cidade. E realizamos setenta entrevistas com famílias beneficiárias, não beneficiárias e com atores institucionais: assistentes sociais, agentes de saúde, professores, diretor de escola e coordenador do Bolsa Família. Escolhemos o município de Itaboraí para a realização da nossa pesquisa de campo por três motivos: *i*) pelo grau de precariedade das condições de vida da população local; *ii*) pela alta incidência de beneficiários do Programa Bolsa Família (15.815 famílias, CadÚnico janeiro, 2013); e *iii*) pela inclusão do município de Itaboraí na resolução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Nestes objetivos, cinco linhas de ação prioritárias foram estabelecidas para a região de Itaboraí – Conleste: *i*) erradicar a extrema pobreza e a fome; *ii*) universalizar a Educação Fundamental e ampliar a cobertura do Ensino Médio e da Educação Técnica Profissional; *iii*) promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; *iv*) garantir a sustentabilidade ambiental; e *v*) acelerar o processo de desenvolvimento local, com redução da desigualdade.

Primeiramente conseguimos marcar nossas entrevistas com as beneficiárias por meio do contato com uma assistente social do município de Itaboraí. Essas entrevistas, porém, foram muito marcadas pela desconfiança, uma vez que as beneficiárias acreditavam que nosso trabalho serviria de base para fiscalizar sua condição econômica com a finalidade de aferir sua legitimidade frente ao programa. Por isso, optamos pelo contato direto com a vizinhança, o que nos permitiu realizar novas entrevistas sem a problemática normativa que uma indicação de uma assistente social poderia gerar.

Para este *paper* algumas questões norteiam nossas análises: *i*) Em que medida o grupo de beneficiárias passa a se perceber e a ser percebida como um grupo social estigmatizado⁷³?; *ii*) As beneficiárias sofrem constrangimentos e/ou controles particularmente relacionados à sua posição de dependentes do Estado, no sentido da dominação do Bourdieu?; *iii*) Como os candidatos ao benefício interpretam e negociam com os operadores do programa as categorias por eles imputadas? *vi*) Será que a partir da identificação formal “beneficiária” se desenvolve um controle social em que elas passam a ser moralmente vigiadas e até mesmo punidas, se necessário (FOUCAULT, 1979, 2009)? e *v*) Como se desenvolve a constituição da “carreira moral” das beneficiárias, quando o “controle disciplinar” (GOFFMAN, 1987) passa a ser exercido sobre elas na esfera pública?

Desde que soube do programa até realizar sua inscrição e começar a receber o benefício, Carla⁷⁴ (beneficiária, 29 anos, casada) teve de passar por diversas esferas institucionais e presenciou situações nas quais os atendentes agiam com desconfiança em relação aos beneficiários.

⁷³ Salientamos que algumas variáveis foram usadas para indicar o que seria ‘grupo social estigmatizado’, entre elas: *i*) processos de humilhação moral no setor de cadastramento, preconceitos contra as beneficiárias, sobretudo em relação às mulheres jovens negras, desconfiança sobre a legitimidade em receber o benefício pelo seu status de casada e questionamento sobre sua condição física de trabalho.

⁷⁴ Os nomes dos entrevistados foram alterados.

Eu fui primeiro lá no hospital velho. Chegando lá... eles disseram que não tinham vaga. Eu ia desistir. Aí, essa minha amiga me levou na casa de tijolinho⁷⁵. Mas lá também não tinha vaga. Por fim, depois de seis, sete meses, teve uma turma no colégio fazendo. Aí, eu consegui me cadastrar no colégio e fui receber três meses depois. Eu fiquei sem graça porque eles me perguntaram como eu, recebendo 60 reais, conseguia me sustentar. Eu disse que tinha uma agente de saúde que me ajuda. Quando eu saí, ele falou pra uma mulher: "A história dela é bem estranha, né?". Fiquei sem graça, né? Porque eles tavam achando que eu tava mentindo. Aí falei com uma amiga minha dessa situação. Fiquei mais um tempo lá, porque tava esperando uma colega e vi que o cara lá pegou o papel de uma menina, rasgou e jogou fora. Aí eu pensei: essa menina não vai receber. Eu acho que eles devem olhar assim pela roupa da pessoa, aí... ele deve ter desconfiado, né?

O julgamento (por meio do modo de falar, de se vestir e se portar) e a desconfiança sobre a autodeclaração de renda dos candidatos ao Bolsa Família é recorrente entre os cadastradores e digitadores do cadastro. Por intermédio da observação participante durante quatro meses no setor de cadastramento notamos que esse tipo de tratamento, de fato, se reproduz no cotidiano daqueles buscam apenas conquistar um direito social, qual seja: aquele da assistência social. Ou seja, a aplicação da regra do programa está sempre permeada por julgamentos e classificações morais normativas (MAYNARD-MOODY, 2003, 2012), o que pode levar a situações de preconceito e discriminação com o grupo de beneficiárias em sua maioria mulheres negras.

Outra beneficiária, de nome Adelir, (beneficiária, 41 anos, união estável), afirma que, no momento de realização do cadastro, sofreu um tipo de humilhação:

⁷⁵ Casa de tijolinho é o nome que as beneficiárias usam para se referir à coordenação local do Programa do Bolsa Família.

Naquele dia ali, eu me senti humilhada. Tem muita gente que desiste por isso, né? Falei que tava passando necessidade... e eles já te tratam com desconfiança, acham que você tá mentindo, que está querendo passar a perna. Eles perguntam várias vezes: você ganha só isto mesmo?

No setor de cadastramento, vemos claramente emergir dois tipos de dominação: a dominação simbólica (construção de distinção social e de julgamento classificatório) e a dominação burocrática (cumprimento do controle social via regra administrativa) em relação às beneficiárias. Importante resgatar aqui a ideia de dominação weberiana para pensar a relação da assistência com os beneficiários. Em Weber, em uma situação de contrato, o princípio de igualdade não pode ser jamais cumprido. De fato, vemos que a posição de classe social dos atores envolvidos com a dominação burocrática produz uma situação de hierarquia que pode vir a cristalizar tratamentos discriminatórios.

Já para a beneficiária Luciana (40 anos, solteira), a questão mais problemática na interação com o Estado se apresenta na questão da dependência financeira. Esse é o fator que mais a constrange como beneficiária:

Ah, é muito humilhante não ter trabalho e ficar só recebendo do governo. Você se sente inútil. A pessoa quer trabalhar e ganhar pelo seu próprio esforço e não ir no banco para ganhar dinheiro do governo. Parece que é até um favor, né? Lá na fila, na hora de receber, tem um monte de colega que esconde o cartão por vergonha né? De ser chamado de esfomeado. Lá na fila, às vezes a gente escuta alguns comentários, tipo: "Lá vêm eles, ficam aí só encostados no dinheiro dos outros". É muito ruim.

Assim, como mostrou Duvoux na França, parece que interiorizar a norma de autonomia (por meio da dimensão trabalho) permite às beneficiárias resistir ao estigma e ao sentimento de desclassificação social, porém a fronteira entre direito e favor no Brasil parece não estar tão clara como no caso francês. A beneficiária se afasta, pelo menos do ponto

de vista do desejo subjetivo, da ideia de que depender do Estado é uma situação ideal: "A pessoa quer trabalhar e ganhar pelo seu próprio esforço e não ir ao banco para ganhar dinheiro do governo".

Também afirmando sofrer constrangimentos, porém no âmbito da coordenação do Bolsa Família, Naiara salienta que a humilhação sofrida foi exercida, sobretudo, pelas atendentes do setor de cadastramento.

Elas dizem: "O governo não vai dar mais nada, não!", "Vocês têm que trabalhar!", "Não tem mais nada, não!". Aí eu não procuro mais ver esta questão da falta na escola do menino [recebeu uma notificação de que seu filho faltou à escola, mas ele de fato não faltara], nem vou mais, porque não quero ser maltratada. Elas lá na coordenação ficam falando para qualquer um ouvir: "Vocês ficam na farra e não querem nada, só ganhar dinheiro fácil!".

Verificamos um conjunto de problemas que envolve a interação dos beneficiários com os profissionais que trabalham na gestão do programa: preconceitos, julgamentos morais, humilhação e estigma que são relatados tanto pelos beneficiários quanto pelo próprio corpo técnico vinculado ao programa (sobretudo as assistentes sociais e as agentes de saúde) que corroboram que os atendentes da "porta de entrada" realizam práticas discriminatórias. A agente de saúde Cacilda (40 anos, solteira), por exemplo, classifica alguns beneficiários como: "parasitas, porque eles colam no governo e não saem mais". "Eles não procuram trabalho, ficam querendo tudo fácil. Ficam na aba dos outros".

O controle social informal induz a um processo classificatório moral, tornando pública a imagem negativa do beneficiário. A ideia de "má reputação" em Goffman (1988, p. 80) nos ajuda a compreender melhor o desenvolvimento de diversas categorias valorativas sobre a figura da titular legal, tais como "deixam as crianças largadas", "são aproveitadores", "vagabundos" ou até mesmo "parasitas". Ao mesmo tempo que se desenvolve uma relação pautada no constrangimento e na humilhação, em alguns contextos, se desenvolve apenas uma

relação burocratizada, a solicitação do candidato (cadastramento) ou beneficiário (recadastramento) se realiza rapidamente, sem envolvimento da atendente, cumprindo sua função burocrática de preenchimento dos dados. O exemplo relatado por Maria segue nessa direção: Ela foi perguntando e marcando, e aí eu perguntei quando eu ia receber e ela falou: “Isso aí é lá com o governo federal. Eu não sei de nada”. Depois que ela acabou, me deu um papel com o telefone e falou: “Pode ir, tá feito”.

Nessa mesma situação, outra forma de interação pode ser produzida entre os candidatos (ou beneficiários) e os atendentes, na qual esses oferecem recursos e encaminhamentos adequados à demanda. Este parece ser o caso da Jucélia (beneficiária, viúva, 38 anos): “Quando eu fui, até que a mulher preencheu meus dados direitinho [...] Eles me ajudaram assim. a mulher falou que eu tinha que pesar meu filho, que tava muito magro na época. Aí ela me deu o telefone do posto que pesa lá.”

Vejamos agora se os comportamentos dos atores institucionais são homogêneos e como eles percebem as trajetórias dos candidatos ao Programa Bolsa Família, desde a fase de cadastramento até o momento de se tornarem beneficiários do programa, quando passam a cumprir as exigências da política. Como visualizam suas interações com o conjunto de beneficiários? O que destacam como mais importante no contexto da interação? Existiria um processo de degradação da imagem do beneficiário, chegando a ser desqualificado moral e socialmente? Essas questões nortearam essa parte de nossa análise. De imediato, Élide (Assistente Social, casada, 27 anos), assistente social, aponta efeitos não premeditados do programa, destacando a emergência de preconceitos relacionados à figura do beneficiário:

Acho que é como se fosse uma humilhação, e a própria pessoa que vai receber vai incorporando esse pensamento de que é miserável, né? Acho que quando o governo pensou nisso, não pensou em estar humilhando. Foi pra ajudar a suprir as necessidades. Até porque o valor é muito pequeno. E pra receber precisa de tanta coisa...

A própria assistente social interpreta o recebimento de um auxílio não como direito social, mas como uma humilhação para os beneficiários. Afirma em outros trechos também da entrevista que muitas vezes eles não gostavam quando o programa inicialmente se chamava Fome Zero porque aí eles eram ainda mais identificados como “miseráveis”. Já Cacilda, agente de saúde, percebe uma diferença no grau de humilhação relacionado ao valor do benefício; assim, quanto mais baixo o valor, maior seria a possibilidade de os beneficiários sentirem vergonha ou passarem por situações humilhantes. Cacilda também nota que os beneficiários sentem vergonha sobretudo quando o nome deles consta na ficha de atendimento do serviço social.

É, eles têm vergonha, mas disfarçam, tentam não demonstrar... No dia a dia é que eles têm mais vergonha do que o medo da denúncia, porque, quando bate o nome lá, eles pensam: “Já vão me tratar como um pobre coitado”. [...] Eu acho que as pessoas mais humildes têm ainda mais vergonha de estar recebendo o Bolsa. Tem um caso de uma senhora que recebe trinta e poucos reais, que foi pra resolver um problema do cartão, e não consegue ficar em lugar fechado. Foi um dia, demorou muito, voltou no outro, e tava demorando e ela disse: “Eu não vou ficar na fila por causa de trinta e poucos reais. Eu preciso, mas eu não vou ficar na fila”. Se sentiu humilhada nessa situação. Aí depositaram o dinheiro, mas ela já tinha desistido.

Assim, Cacilda – corroborando a ideia de Duvoux (2009) – parece apontar que sentimento de vergonha e a incorporação do estigma não aparecem como aleatórios entre os beneficiários. Quanto mais humildes para usar a expressão de Cacilda, ou quanto mais resilientes nos termos de Dubois (2010), maior é a chance de submissão a processos de humilhação e de aceitação da imputação do estigma. Isso pode ter relação com a falta de um repertório educacional mínimo para a consecução da reação e enfrentamento do estigma. O silenciamento, sobretudo entre os mais humildes, representa, muitas vezes, a aceitação de sua condição, o que podemos observar nas filas de cadastramento para o recebimento do Bolsa Família. No que se refere a constrangimentos específicos sofridos

por essa população, Raquel, professora, avalia que os beneficiários investem o dinheiro de uma forma errônea e, ao fazê-lo, atraem, por consequência, julgamentos morais negativos. Assim, segundo ela:

Já ouvi falar: “Ah, você é um esfomeado...”, “Ao invés de dar dinheiro, por que não faz outra coisa?”, mas isso é mais para fora da comunidade. Eu, particularmente, não gosto, porque eu gosto de programas que incentivam. Só não gosto de como é utilizado. Por isso acho que poderia ter uma fiscalização maior. Porque pode estar sendo utilizado para o vício.

Interessante notar que até mesmo Raquel (professora do município, casada, 30 anos) salienta que o controle social deveria ser maior sobre a população feminina pobre, apontando que a fiscalização mais forte evitaria o risco de a política sustentar “vícios.” De acordo com as percepções dos agentes institucionais, o aspecto da humilhação geralmente se relaciona à posição de precariedade do sujeito que, ao precisar solicitar o benefício de um programa de renda mínima, passa a ser classificado como miserável (leia-se “esfomeado”), o que produz um sentimento de vergonha e constrangimento constante. Para Paula, (estagiária de Serviço Social, casada, 23 anos), os beneficiários não se sentem humilhados pelo recebimento do benefício em si, mas sim pelo atendimento que recebem, principalmente na esfera da coordenação e no setor de cadastramento do Bolsa Família.

Na recepção, as pessoas que trabalham lá se sentem as donas. Aí, já atende beneficiário, do tipo: “Ah, não tem marido, não? Com essa aliança aí no dedo, não tem marido!”. Meio que atende com desconfiança. São cargos políticos comissionados, né? Aí, a maioria não tem curso superior e atende como assistente social. Tem muito preconceito aqui na porta de entrada, de chegar a chamar até de puta, por aí. Eu, por exemplo, já atendi uma pessoa aqui, que começou a falar comigo e começou a chorar. Aí eu perguntei: “O que foi?”. E ela disse: “Eu perdi minha mãe não tem nem dois meses. Eu queria tentar passar para o meu nome, fazer a troca de

dependente, para ver se eu consigo receber, e a gente chega ali na frente e já é maltratado. Eu só vim aqui tentar algum direito pra mim que sou mãe jovem, só tenho 19 anos”. E eu perguntei: “Sua mãe faleceu de quê?”. Aí, ela disse: “Vê aí no atestado de óbito”. Aí eu olhei o atestado de óbito e estava “insuficiência alimentar”. Ela morreu porque não comia. Ela disse: “Poxa, a gente chega aqui, é maltratado, e a primeira coisa que tem, a lei do desacato, desacato ao funcionário público dá cadeia”.

Assim como nos trabalhos de Goffman, Vincent Dubois (2010), em *La vie au guichet*, sinaliza que a dependência econômica da assistência acaba por ter um papel fundamental no jogo de interações que os beneficiários irão estabelecer com os funcionários da “porta de entrada”. Ressalta, também, que esse poder, caracterizado pelo autor como assimétrico, produz uma relação que não se configura meramente como formal/burocrática, mas carrega julgamentos normativos que podem, em última instância, conduzir a práticas estigmatizantes. Dubois, por exemplo, destaca que na França há um grande ressentimento dos beneficiários (sofrimento social, ciúme e hostilidade) em relação àqueles que são étnica e socialmente diferentes deles. Lá, a política de alocação familiar produz fronteiras simbólicas, sobretudo entre os **imigrantes** e os **franceses** (DUBOIS, 2010, p. 39-40).

Aqui no Brasil, percebemos que a marca simbólica parece se consolidar mais entre aqueles classificados como “honestos” e como “proveitadores”. Por isso, para se desviar dessa última e desmoralizante categoria, as pessoas que buscam o benefício afirmam que o recurso é temporário (negando, assim, sua dependência perante o serviço de assistência) ou encarnam a imagem de vítima, para demonstrar que realmente precisam do recurso que lhes será transferido, contrapondo a noção de necessidade à de interesse. Até mesmo os não beneficiários assistem a (ou ouvem relatos de) experiências de humilhação. Vilma (não beneficiária, casada, 49 anos), por exemplo, relata um caso em que isso teria acontecido:

Um dia, uma menina que mora até por aqui chegou chorando por causa da humilhação. Falou que a menina a tratou tão mal que ela disse que não ia voltar mais lá... Aí eu disse: "Vai amanhã porque, talvez, é outra que vai te atender... Talvez essa tenha amor no coração". E aí quando ela voltou, eles disseram: "Você não precisa receber, não; você só tem um filho, tá nova e pode ainda trabalhar". E aqui, minha filha, tem muita gente que sofre para conseguir o Bolsa, viu?

Mesmo sofrendo claras restrições econômicas em sua vida, Mara (não beneficiária, casada, 44 anos) optou por não solicitar o benefício, exatamente para evitar possíveis humilhações e preconceitos que poderiam ser exercidos pelos representantes do Estado. "Eu prefiro passar necessidade que pedir. Tenho vergonha, né? Já sou pobre e aí vou ficar me humilhando pros outros, pedindo dinheiro?". Dayane (não beneficiária, divorciada, 38 anos) também resistiu à busca pelo benefício, tendo em vista que, para ela, a possibilidade de "ser beneficiária" significaria passar por um processo de humilhação moral:

Eu não vou me inscrever no Bolsa Família, porque eu não vou ficar na fila horas com minhas crianças para cadastrar, para talvez eu ganhar e receber esta miséria. Eu não vou me humilhar por migalha, não. Eu, hein! Vou ficar todo mês na loteria, para quê? Para ganhar 44 reais. Para você ver, aqui, minhas colegas saem no sol quente a pé para enfrentar fila para receber 40 reais no mês, para serem maltratadas. Eu tô fora dessa.

Como histórias de humilhação e constrangimento na coordenação do Bolsa Família são relatadas pelos beneficiários na vizinhança, algumas desistem de solicitar o auxílio. Esse efeito de natureza material pode introduzir "barreiras de acesso ou critérios de seleção não formalmente previstos e que incidam precisamente sobre os segmentos sociais mais precarizados" (PIRES, 2017, p. 10). Algumas candidatas e até mesmo beneficiárias evitam a interação face a face, porque seria uma forma de preservar sua fachada (GOFFMAN, 2012, p. 13-14), definida como regras comportamentais de respeito próprio, que pressupõem o

reconhecimento pelo outro de seu **valor social positivo**. Isso acontece quando a pessoa resiste em participar de determinados encontros sociais, nos quais poderia ser alvo de tratamento ofensivo. O que verificamos no conjunto dos beneficiários é que eles desenvolvem estratégias que guiarão seus encontros sociais, preservando ou não (a depender do contexto) suas fachadas.

Grande parte da dificuldade em aceitar tal benefício parece vir também do baixo valor transferido pelo programa; recusa que talvez não ocorresse, caso o valor fosse maior para o conjunto da família. O sentimento de vergonha estaria menos relacionado à posição de "fracassado" na vida profissional e mais vinculado ao recebimento de uma ínfima renda. É por isso que, muitas vezes, os beneficiários se desviam do *status* de assistido, com medo das imputações negativas ("esfomeados", "acomodados" e "vagabundos") que poderiam ser feitas caso viessem a solicitar o auxílio. A explicação da resistência para o recebimento do benefício não se apresenta de forma similar aos casos francês e americano, nos quais o medo de enquadramento no âmbito da assistência se daria pelo reconhecimento de seu fracasso individual em face do mercado de trabalho.

Quando se trata da situação de (re)cadastro, as interações entre candidatos e/ou beneficiários com os atendentes se desenvolvem basicamente de três formas: i) **interação estigmatizante**: nas quais as ofensas e as humilhações objetivam destruir a fachada (GOFFMAN, 2012, p. 13-14) do beneficiário; ii) **interação assistencial**: quando os atendentes fornecem recursos de auxílio, como encaminhamentos; e iii) **interação burocrática**: atendentes exercem função administrativa de preenchimento do cadastro ou do recadastramento, movidos pelo senso de rapidez e eficácia.

Como salienta Goffman (2012, p. 126), uma pessoa pode usar seu sofrimento de modo consciente para que o outro se envolva em seu jogo emocional. A regra do envolvimento é fundamental para a manutenção da interação. Assim, caso haja desinteresse, ignorância ou

insensibilidade, a relação caminhará para outro rumo ou será quebrada. Tomando ainda como referência a obra desse autor, podemos pensar que os atores jogam com uma imagem desvalorizante ou estigmatizante, por meio de suas vestimentas e modos de se expressar. A partir daí, acionam um papel social de acordo com seu interesse e com o contexto.

Para Goffman (2012), é por meio do componente cerimonial que se fará uma avaliação da pessoa, a fim de julgar suas qualidades como desejáveis (aqui emergem as noções de “verdadeiro”, “dedicado” e “bom pobre”) ou indesejáveis (por meio de categorias como: “interesseiro”, “proveitador” e “parasita”). Sob a ótica da verdade, o atendente tende a diminuir as convicções de precariedade do candidato, questionando sua condição e demonstrando uma desconfiança moral sobre suas posturas.

O enquadramento, ou não, no *status* de pobre se dará sob a incorporação (e aceitação, mesmo que temporária) de sua condição de precariedade e também pela aprovação formal (e burocrática) de seu cadastro como sujeito “merecedor” de direito. Vemos, a partir do material empírico, que as pessoas – em alguma medida – calculam o custo de engajamento para entrar, de fato, em uma interação face a face. Esse tipo de repertório acionado apresenta-se como uma estratégia social de manipulação (mesmo se contextual) da **identidade de pobre**, como uma ferramenta importante para obter sucesso em sua demanda, uma vez que os recursos da assistência no Brasil são escassos.

Participando de interações com os candidatos ao Bolsa Família, perguntávamos-lhes sobre suas expectativas em relação ao recebimento do benefício. Ora emergia de seus relatos o que poderíamos chamar de descrença, ora traziam a esperança como um elemento importante para a satisfação de sua expectativa. A esperança de receber o benefício apresentava-se quando a interação no setor de cadastramento era mais *soft*, ou seja, quando o atendente possuía uma habilidade social (a simpatia) em atender o público-alvo, alimentando nos candidatos uma grande expectativa de recebimento. Já a descrença, ou aparecia de modo mais geral (por um descrédito político) ou de modo mais específico,

quando a interação era marcada por constrangimentos vinculados a julgamentos morais produzidos pelos atendentes do *guichet*.

4 Algumas considerações

A partir do material empírico podemos afirmar que na localidade estudada existe um sistema amplo de vigilância (política, social e moral) sobre os beneficiários. Primeiramente, a vigilância é política, porque há uma fiscalização e sanções específicas, mesmo se brandas, em relação às condicionalidades. Em segundo lugar, o sistema de vigilância é também social, porque se funda em controles de condutas e comportamentos. Por último, ele é também moral, na medida em que os outros utilizam o julgamento como recurso de classificação estigmatizante.

Os controles exercidos sobre os beneficiários são múltiplos e complexos e se disseminam em diversos ambientes, por meio de cobranças diretas, sobretudo pelas exigências morais escamoteadas no discurso da autoridade pública. Além disso, os atores institucionais estabelecem uma cobrança simbólica extraoficial de enquadramento do beneficiário, nas noções de "bom", "correto" e "responsável".

Como vimos, o Programa Bolsa Família estabelece múltiplos controles sobre a população beneficiária, que serão (re)negociados no contexto interacional. Ao contrário da clara incorporação (portanto, da naturalização) das regras da política, os agentes institucionais aderem a valores morais específicos do "bom pobre" e do "merecedor". Os critérios de justiça dos entrevistados trazem outras noções que diferem daquelas de direito, justiça e ética como valores universais. Sobressaem-se categorias como "sorte", "merecimento" e "necessidade", em que a legitimidade do reconhecimento e da demanda aparece como ambígua.

Os candidatos ao Bolsa Família enfrentam, com receio, a interação face a face com os atendentes do setor de cadastramento, pois são afetados pelas histórias de desconforto e constrangimento que outros

já vivenciaram. Há, portanto, por meio de outras interações, uma repercussão das ofensas com os atendentes do setor de cadastramento. A fama de “grosseiros” de tais atendentes, no bairro, faz com que muitos candidatos potenciais se desviem do Bolsa Família, com a justificativa de que não precisam se “humilhar” para receber um auxílio do Estado.

Por fim, ser beneficiária não implica necessariamente em um processo de estigmatização. Essa passagem não se dá de forma automática, ela depende **da forma do uso do tempo** (se investe de forma adequada no bem-estar da família ou se usa seu tempo para gastar com vícios ou bens supérfluos). A estigmatização depende, ainda, **do tempo de necessidade do recurso** (se o benefício for temporário e relacionado a problemas de saúde na família, perda de emprego recente ou escassez de alimentos, a beneficiária tem grandes chances de não ser estigmatizada). Assim, o enquadramento da beneficiária na categoria de “assistida” não induz a um processo de estigmatização imediato, na medida em que depende de suas justificativas para o recebimento do auxílio estatal e, também, de como usa seus repertórios para o enfrentamento do estigma.

Referências

ÁVILA, Milene. Que pensam as beneficiárias do Bolsa Família? Revista de Ciências Sociais, n. 38, p.105-122, abr. 2013.

BOURDIEU, Pierre. A reprodução. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1992.

_____. Sur l'État. Cours au Collège de France (1989-1992). Paris: Seuil, 2012.

BROCKLING, Ulrich et al. Governmentality: current issues and future challenges. Londres: Routledge, 2010.

CASTEL, Roberto. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.

DUBOIS, Vincent. *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*. Paris: Économica Études Politiques, 2010.

_____. *The bureaucrat and the poor: encounters in French welfare offices*. Aldershot: Ashgate, 2010.

DUVOUX, Nicolas. *L'autonomie des assistés*. Sociologie des politiques d'insertion. Paris: PUF, 2009.

EIRÓ, Flávio. O programa Bolsa Família e os pobres "não merecedores": o poder discricionário e os limites da consolidação de direitos sociais. *Boletim de Análise Político-Institucional*, v. 13, p. 65-70, 2017.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

_____. Governmentality. In: RABINOW, Paul; ROSE, Nikolas (Orgs.). *The essencial Foucault: selections from essencial works of Foucault, 1954-1984*. Londres: New Press, 2003. p. 229-245.

_____. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. 37 ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

GOFFMAN, Erving. *Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1988.

_____. *Manicômios, prisões e conventos*. São Paulo: Perspectiva, 1987.

_____. *Ritual de interação*. Ensaio sobre o comportamento face a face. Petrópolis: Vozes, 2012.

LIPSKY, M. *Street level burocracy: dilemas of the individual in public services*. New York: Russeell Sage Foundation, 1980.

MARINS, Mani Tebet. *Bolsa Família: questões de gênero e moralidades*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017.

_____. O 'feminino' como gênero do desenvolvimento. *Revista Estudos*, Florianópolis, v. 26, p.1-14, jan./abr. 2018.

MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio. (Orgs.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo; Rio de Janeiro: Editora Unesp, Editora Fiocruz, 2013.

MAYNARD-MOODY, Musheno, M. *Cops, teachers, counselors: narratives of street-level judgment*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. Social equities and inequities in practice: street-level workers as agents and pragmatists. *Public Administration Review*, Special Issue, v. 72, n. 51, p. S16-S23, nov./ dez. 2012.

PAUGAM, Serge. *Desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza*. São Paulo, Cortez, 2003.

PINTO, Michele. O público e o privado: o 'baralhamento' no cotidiano das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. *Revista de Ciências Sociais*, n. 38, p. 157-170, abr. 2013.

PIRES, Roberto Rocha. 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, 2017.

SIMMEL, George. *Les pauvres*. Paris: Presses Universitaires de France, 1998.

VAITSMAN, Jeni; PAES-SOUZA, Rômulo. *Avaliação de políticas e programas do MDS – resultados. Volume 2. Bolsa Família e Assistência Social*. Brasília: MDS, Sagi, 2007.

Esta obra foi impressa pela Imprensa Nacional

SIG, Quadra 6, Lote 800

70610-460 – Brasília-DF