



ESFOSUAS/PE

*Escola de Formação dos Trabalhadores/as
do Sistema Único de Assistência Social
de Pernambuco*

**Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança, Juventude e
Prevenção à Violência e as Drogas - SDSCJPVD**

Secretaria Executiva de Assistência Social

Gerência de Gestão do Trabalho e Educação Permanente

Universidade Federal Rural de Pernambuco / Fundação Apolônio Salles

CURSO

POBREZA, ESTIGMA E POLÍTICAS PÚBLICAS QUE PROMOVEM EQUIDADE Módulo II

Facilitadora: Nírive Fonseca Machado
Agosto/2022

CONTEÚDO DESSE MÓDULO

- Ciclo das políticas públicas;
- Estudos sobre implementação de políticas públicas.
- O papel dos agentes de ‘linha de frente’ para efetivação das políticas públicas;
- Como promover equidade nas políticas públicas
- Gestão do trabalho em épocas de crise

O Curso

Modelo do ciclo de políticas

O crescimento dos **estudos no campo de análise de políticas públicas** tem se baseado no uso de diversos modelos voltados à compreensão, de forma didática, das **diferentes fases das políticas, seus atores, decisões e resultados**. O modelo do ciclo de políticas, nesse sentido, é usado pela literatura como recurso metodológico eficaz para compreensão dos diferentes tipos de decisões e produtos resultantes de cada etapa da política.

**Como começam
os estudos?**

- Busca por **eficiência**;
- Busca por **aprimoramento das ferramentas de gestão**;
- Busca por **aprimoramento dos mecanismos de governança**;
- Busca por **aprimoramento dos mecanismos de inovação**;

**Quem recebe, o que,
quando e como recebe?**

Positivismo/modernismo como pontos de partida

Originalmente

- Políticas públicas como a **resolução de problemas públicos** por meio da aplicação da expertise técnica
- **Pouco espaço para negociação**, política, conflito e persuasão;
- **Conhecimento técnico**, neutro;
- **Comando e controle**;
- **Planejamento central**.

Políticas públicas como instrumentos de uma ambição de exercício de controle e modelagem do mundo

Como começam os estudos?

Tema/abordagem que ganha impulso a partir de elementos teóricos e práticos:

O “problema”
da
implementação

- **Questionamentos** sobre os modelos de decisão e formulação (décadas de 1950 e 60);
- Necessidade de explicar **resultados decepcionantes** obtidos com novas políticas criadas a partir dos anos 1960 e 70 (movimento dos direitos civis nos EUA).

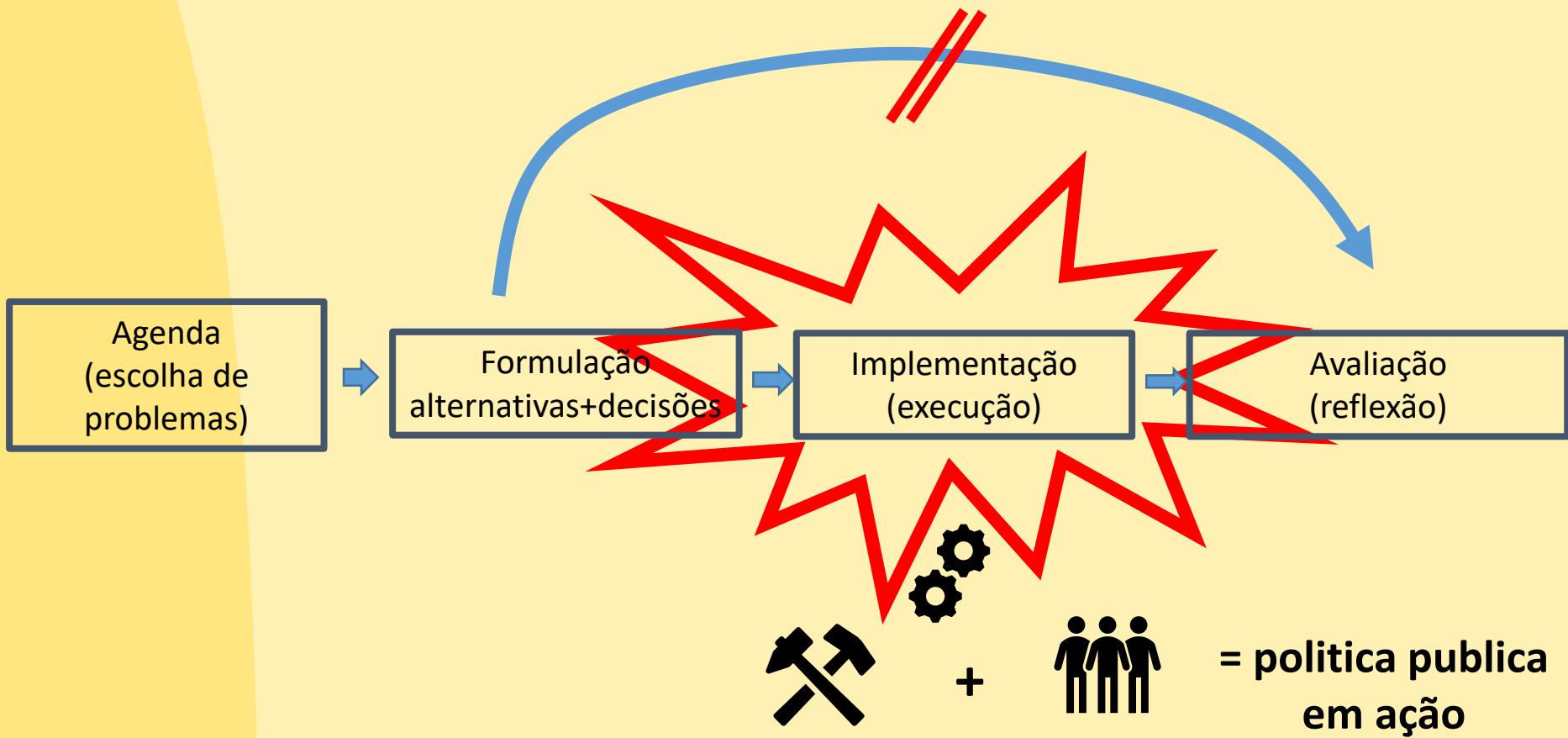
Porque há tanta discrepância entre objetivos planejados e resultados alcançados?

Necessário desvendar o “elo perdido” da implementação

Ciclo das políticas públicas



Ideia do “ciclo de políticas públicas” sob tensão



DESAFIOS DECORRENTES DO “PROBLEMA” DA IMPLEMENTAÇÃO

- Resultados e desempenho;
- Capacidades de execução;
- Gestão, controle/disciplina, direcionamento e indução;
- Reinterpretação, desvios ou resistências;
- Experimentação e Inovação;
- Accountability e cadeia de responsabilização

ESTUDOS DE IMPLEMENTAÇÃO - GERAÇÕES

Top-down (de cima pra baixo)

1ª geração +/- anos 1970

Bottom-up (de baixo para cima)

2ª geração +/- anos 1980

Abordagens-síntese

3ª geração +/- anos 1990

4ª geração? Anos 2000? Governança...

Implementação vista de cima (Abordagem Top-down)

- Precedência da perspectiva dos **atores do alto escalão**, governo central, etc.
- Ambição de **planejamento, controle e direcionamento**;
- Mantém certa **“sacralidade” à formulação/decisão** e se preocupa com os meios e estratégias para sua viabilização.

Implementação vista de cima (Abordagem Top-down)

Bardach (1977):

“jogos de implementação” - processos e os constrangimentos institucionais que **criam oportunidades para desvio de recursos, atrasos, distorção e não realização** de objetivos almejado;

Grindle e Thomas (1989) e outros...:

Conteúdo político – **conflitos e decisões sobre quem recebe o quê? Barganhas** entre gestores e elites políticas.

Implementação vista de cima (Abordagem Top-down)

Proposta: somente a simplificação de políticas ainda na etapa de seu desenho poderia evitar os problemas da implementação.

“quanto menos etapas envolver o processo de implementação, menores são as oportunidades para o desastre” (Bardach, 1997:250).

Implementação vista de baixo (Abordagem Bottom-up)

Considera que a etapa da **implementação** também é um **espaço de tomada de decisão**

“Uma vez que os agentes implementadores estão sujeitos a múltiplas pressões, os estudos sobre a implementação deveriam considerar essas interações. **Isso significa iniciar a análise pela entrega dos resultados da política pública** e, a partir deles, compreender as diferentes interações que aconteceram para que se chegasse àquele ponto. Essa é a abordagem conhecida como *bottom-up*, que **compreende a estrutura de implementação de baixo para cima** (Hjern; Porter, 1981).

Dilemas das abordagens Top-down e Botton-up

Encarar as falhas como desvios e corrupção

OU

Entender as falhas como parte do processo?

Lutar para conseguir manter o controle das Políticas Públicas e de seus resultados

OU

Lutar para conseguir a oferta de melhores serviços?

Busca pela manutenção do controle

OU

Busca pela autonomia dos agentes?

O papel da implementação

A literatura passa a compreender a implementação como um **conjunto de processos decisórios contínuos** que passam por diversos atores e organizações como uma cadeia de tomada de decisões.

Primeiro pressuposto: Implementação enquanto interação

Segundo pressuposto: decisões são tomadas constantemente durante a implementação.

Agentes implementadores não são simples seguidores de regras, eles as interpretam, alteram e decidem. A questão da discricionariedade ou agência se torna central para compreender os processos de implementação.

O que os estudos de implementação apontam

- **Accountability dos implementadores:** dado que representantes eleitos e não eleitos tomam decisões, **como pode haver uma responsabilização (*accountability*) da decisão de um representante estatal que não foi eleito democraticamente?**
- **Estruturas de governança voltadas à implementação:** qual o conjunto de organizações e atores envolvidos na implementação, quais suas responsabilidades, influências e relações formais e informais?
- Como se dá o **mapeamento das redes de relações dos atores?**

O que os estudos de implementação apontam

- **Processos de implementação por atores não estatais:** compreensão da disputa de valores, fronteiras e práticas entre Estado e organizações não estatais é uma das dimensões importantes desses estudos. Outra dimensão é a compreensão dos resultados das políticas, analisando se **haveria diferenças em termos de eficiência e eficácia nas políticas providas por atores não estatais.**
- **Valores e comportamentos dos burocratas no processo de implementação:** o histórico sociodemográfico dos servidores públicos é importante, pois afeta seus valores, que, por sua vez, influenciam sua tomada de decisão administrativa.
- **Representação passiva** - ocorre quando os servidores refletem o perfil sociodemográfico da população para quem eles prestam serviços;

O que os estudos de implementação apontam

- **Representação ativa** - ocorre quando esses servidores, além de refletir o perfil da população na qual estão inseridos, **também agem ativamente para representar esses grupos;**
- **Valores individuais** - decisões dos atores estatais são permeadas de valores individuais, de seus pares, de suas agências e de suas profissões;
- **Ativismo institucional** - se refere às práticas realizadas por um agente público no interior do Estado, que visa a promover projetos políticos ou sociais percebidos pelo ator como de natureza pública ou coletiva;

O que os estudos de implementação apontam

- **Influência de outras camadas burocráticas na implementação:** analisa a atuação da **burocracia de médio escalão** buscando compreender seu papel como um o **elo** entre o alto escalão e os executores das políticas. Considera-a, portanto, como ator central que pode conectar o processo de formulação ao de execução.
- **Discricionariedade** – estudos sobre padronização de ações considerando que as tomadas de decisão variam de acordo com o espaço e o exercício. **Construção de tipologias de ação.**

- **Incentivos à atuação dos burocratas na implementação** - Para Lipsky (1980, p. 161), a fim de se viabilizar o maior controle e a maior uniformização da atuação dos burocratas de nível de rua, as organizações devem:

1. Conhecer o que esperam que seus funcionários façam;
2. Conhecer como medir a performance deles;
3. Ser capaz de compará-los entre si e ser capaz de usar incentivos e sanções capazes de discipliná-los.

O que os estudos de implementação apontam

- **Estratégias de enfrentamento das pressões (*coping*)** – burocratas enfrentam dois tipos diferentes de pressões no exercício de sua profissão:

De um lado, os usuários das políticas demandam um atendimento personalizado.

Do outro, o Estado demanda um atendimento mais produtivo, padronizado e eficiente.

O que os estudos de implementação apontam

Burocratas lidam com essa dupla pressão através de estratégias de fuga

O que os estudos de implementação apontam

- **Efeitos sociais da implementação** - a implementação não pode ser vista sempre como uma abordagem do Estado. **Burocrata é uma pessoa com sua trajetória individual**, que frequenta certos espaços e mantém certas relações, tudo isso é levado em consideração para entender como ele constrói essa negociação com outros indivíduos.
- Categorização com base nos valores;
- Hierarquização e julgamentos morais daqueles que merecem e não merecem acessar as políticas, etc.



ESFOSUAS/PE

Escola de Formação dos Trabalhadores/as
do Sistema Único de Assistência Social
de Pernambuco

Atribuições dos ACS segundo a Portaria 648/2006

- I - desenvolver ações que busquem a integração entre a equipe de saúde e a população adscrita à UBS, considerando as características e as finalidades do trabalho de acompanhamento de indivíduos e grupos sociais ou coletividade;
- II - trabalhar com adscrição de famílias em base geográfica definida, a microárea;
- III - estar em contato permanente com as famílias desenvolvendo ações educativas, visando à promoção da saúde e a prevenção das doenças, de acordo com o planejamento da equipe;
- IV - cadastrar todas as pessoas de sua microárea e manter os cadastros atualizados;
- V - orientar famílias quanto à utilização dos serviços de saúde disponíveis;
- VI - desenvolver atividades de promoção da saúde, de prevenção das doenças e de agravos, e de vigilância à saúde, por meio de visitas domiciliares e de ações educativas individuais e coletivas nos domicílios e na comunidade, mantendo a equipe informada, principalmente a respeito daquelas em situação de risco;
- VII - acompanhar, por meio de visita domiciliar, todas as famílias e indivíduos sob sua responsabilidade, de acordo com as necessidades definidas pela equipe; e



ESFOSUAS/PE

Escola de Formação dos Trabalhadores/as
do Sistema Único de Assistência Social
de Pernambuco

Atribuições dos ACS segundo a Portaria 648/2006

VIII - cumprir com as atribuições atualmente definidas para os ACS em relação à prevenção e ao controle da malária e da dengue, conforme a Portaria nº 44/GM, de 3 de janeiro de 2002.

Nota: É permitido ao ACS desenvolver atividades nas unidades básicas de saúde, desde que vinculadas às atribuições acima.

Atribuições dos ACS segundo a Lei 11350 de 2006

I - a utilização de instrumentos para diagnóstico demográfico e sócio-cultural da comunidade;

II - a promoção de ações de educação para a saúde individual e coletiva;

III - o registro, para fins exclusivos de controle e planejamento das ações de saúde, de nascimentos, óbitos, doenças e outros agravos à saúde;

IV - o estímulo à participação da comunidade nas políticas públicas voltadas para a área da saúde;

V - a realização de visitas domiciliares periódicas para monitoramento de situações de risco à família;

VI - a participação em ações que fortaleçam os elos entre o setor saúde e outras políticas que promovam a qualidade de vida;

Práticas de Implementação – Gabriela Lotta

- Levantamento de 108 práticas – Pesquisa de 2007 a 2010

Práticas	Sobral	São Paulo	Taboão da Serra
Não previstas	63%	63%	64%
Previstas	37%	37%	36%

Categoria da Prática	Padrão Profissional	Discricionariedade
Dar informações sobre serviços de saúde	Funcionamento do sistema de saúde	Dicas: como furar fila, escolha dos melhores serviços, etc.
Dar informações sobre outros serviços públicos	Serviços designados pela prefeitura (Bolsa Família, Creche, Cadastros, etc)	- Discricionariedade da prefeitura - Discricionariedade dos agentes em conseguir vagas, empregos
Intermediar usuários e equipe	Levar casos para outros profissionais	Triangular as relações



ESFOSUAS/PE

Escola de Formação dos Trabalhadores/as
do Sistema Único de Assistência Social
de Pernambuco

Perguntas

Como eu, enquanto trabalhador do SUAS, posso trabalhar no sentido de não reproduzir estereótipos com o público da Assistência Social?

Como eu, no meu cotidiano, posso trabalhar no sentido de não julgar moralmente o usuário do SUAS?

Como eu posso efetivar minhas ações no sentido de romper com o ciclo de reprodução de desigualdades?

Núcleo Ciência pela Infância - NCPI

Gabriela Lotta

“Desafios de implementação de políticas públicas em contextos de crise”
Novembro de 2021

<https://youtu.be/xdkB3fx1pos>

OBRIGADA
ninivfm@yahoo.com.br



ESFOSUAS/PE

Escola de Formação dos Trabalhadores/as
do Sistema Único de Assistência Social
de Pernambuco

Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude
Secretaria Executiva de Assistência Social
Gerência de Gestão do Trabalho e Educação Permanente

www.sigas.pe.gov.br

E-mail: capacitasuas.pe@sdscj.pe.gov.br

Telefone: 81 3183 0715

Fundação Apolônio Salles
Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE

E-mail: capacitasuas.ufrpe@ufrpe.br



Secretaria
de Desenvolvimento Social,
Criança, Juventude e Prevenção
à Violência e às Drogas



MINISTÉRIO DO
DESENVOLVIMENTO
E ASSISTÊNCIA SOCIAL,
FAMÍLIA E COMBATE À FOME

