



# 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**  
**Fundação Apolônio Salles**



FUNDAÇÃO APOLÔNIO SALLES  
F A D U R P E



UNIVERSIDADE  
FEDERAL RURAL  
DE PERNAMBUCO

Secretaria de  
Desenvolvimento  
Social, Criança  
e Juventude



GOVERNO DO ESTADO  
PERNAMBUCO  
MAIS TRABALHO. MAIS FUTURO.

MINISTÉRIO DA  
CIDADANIA



PÁTRIA AMADA  
BRASIL  
GOVERNO FEDERAL

# CURSO

## POBREZA, ESTIGMA E POLÍTICAS PÚBLICAS QUE PROMOVEM EQUIDADE Módulo II

**Facilitadora: Nílive Fonseca Machado**  
**Dezembro/2022**

## O Curso

# CONTEÚDO DESSE MODULO

- 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

## 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?**

## Como começam os estudos?

## 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

## O “problema” da implementação

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

- **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).

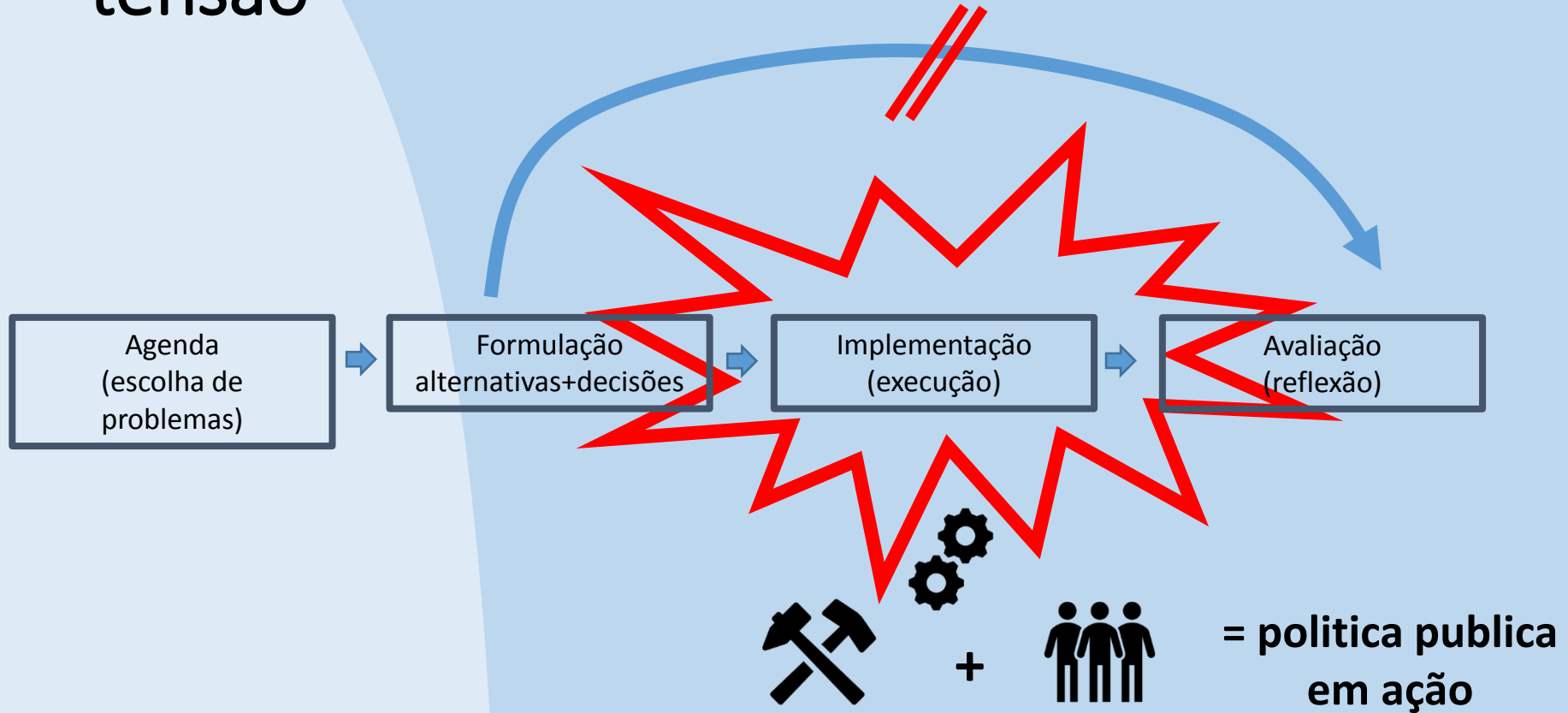
### Porque há tanta discrepância entre objetivos planejados e resultados alcançados?

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.**

## O que os estudos de implementação apontam

- **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.**

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.

## **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

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

## 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?**

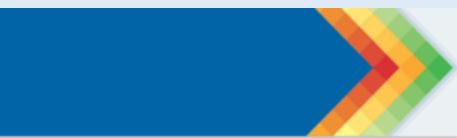
## Núcleo Ciência pela Infância - NCPI

**Gabriela Lotta**

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

<https://youtu.be/xdkB3fx1pos>

**OBRIGADA**  
**ninivefm@yahoo.com.br**



**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](http://www.sigas.pe.gov.br)**

**E-mail: [capacitasuas.pe@sdscj.pe.gov.br](mailto: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](mailto:capacitasuas.ufrpe@ufrpe.br)**

**Telefone: 81 9.9943 0055**